

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993

Entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli.

El 31 de octubre pasado se sometió a referéndum el Proyecto de Constitución aprobado por el CCD, el cual consagra cambios importantes en el Título IV "De la Estructura del Estado", sobre todo en lo referido a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

IUS ET VERITAS, por la trascendencia de dicho tema para el desarrollo de nuestra democracia, ha considerado imprescindible escuchar las opiniones de connotados especialistas, para lo cual se entrevistó con el doctor Enrique Chirinos Soto y el doctor Francisco Eguiguren Praeli, quienes desde distintos enfoques analizan el sistema de controles políticos consagrado en el Proyecto.

La presente entrevista fue realizada y editada por Huáscar Ezcurra Rivero y Diego García Belaunde Saldías, miembros de nuestra revista.

¿Cuál es la forma de gobierno recogida en la Constitución de 1979?

ENRIQUE CHIRINOS SOTO (ECHS): Tal como la Constitución de 1933, y aun como la de 1920, la Constitución de 1979 tiene un sistema presidencial mitigado por un sistema parlamentario. De manera que hemos tenido, en la letra de la ley por lo menos, un sistema semi-presidencial, semi-parlamentario o mixto, como el que después de nosotros ha adoptado Francia. Es decir, un sistema en el que el Presidente de la República es elegido por sufragio directo universal y el Consejo de Ministros es políticamente responsable ante una de las cámaras.

FRANCISCO EGUIGUREN PRAELI (FEP): Una característica de la tradición constitucional peruana, en lo que se refiere a la forma de gobierno y al establecimiento de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ha sido que si bien desde un principio se recogió la tendencia a un Presidente de la República electo por votación popular directa, que concentra las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno y sin responsabilidad política; desde muy temprano se le suman un

conjunto de instituciones tomadas de los regímenes parlamentarios, lo que ha generado una figura mixta o híbrida que Domingo García Belaunde califica acertadamente como un "presidencialismo atenuado".

Es decir, el tronco y la raíz de este árbol son de tipo presidencial, al cual se le han ido adicionando un conjunto de ramas tomadas de figuras parlamentarias que alteran la estructura originaria, configurando una fórmula híbrida que sigue siendo, en lo esencial, inclinada hacia un régimen presidencial.

Si bien la Constitución de 1979 se mantuvo dentro de esta tradición híbrida o mixta, trajo como novedad el aumento de algunas de las atribuciones del Presidente de la República, es decir, le dio mayores atribuciones en desmedro de las que corresponden al Congreso.

En cuanto al proyecto constitucional de 1993, ¿hay un cambio de modelo?

ECHS: No, pero así como la Constitución de 1979 retrocedió ante el parlamentarismo acusado de la Constitución de 1933, la de 1993 vuelve a orientarse a

una dirección parlamentaria, sobre todo en lo que se refiere al Presidente del Consejo de Ministros; por ejemplo, por la obligación que tiene no sólo de presentarse al Congreso, sino de recabar al momento de su presentación un voto de confianza.

FEP: La Constitución de 1993 se mantiene dentro de la tradición de un modelo mixto o híbrido, inclinado hacia un régimen presidencial con las innovaciones de tipo parlamentario antes señaladas. El cambio se encuentra en que en esta ocasión el Presidente recibe nuevas atribuciones que acrecientan aun más su poder, y el Parlamento vuelve a sufrir otras restricciones con respecto a la realidad precedente. Así, por citar algunos ejemplos, se pasó de dos cámaras a una sola, el Parlamento ya no tiene competencia para ratificar a los generales y embajadores ni para intervenir en la ratificación de los magistrados de la Corte Suprema.

“El cambio se encuentra en que en esta ocasión el Presidente recibe nuevas atribuciones que acrecientan su poder, y el Parlamento vuelve a sufrir otras restricciones...” (FEP)

Resulta importante destacar que en esta combinación de instituciones presidenciales y parlamentarias, el tronco es presidencial. Por ello, al tomarse y agregar instituciones de tipo parlamentario que se suman a dicho modelo de corte presidencial, el resultado que se viene obteniendo en la experiencia peruana es que, en vez de debilitar el régimen presidencial -que es lo que se busca- terminan siendo utilizadas como un elemento más de poder del Presidente en detrimento del Congreso. Por ejemplo, la disolución del Congreso es una típica institución tomada de regímenes parlamentarios, prevista para resguardar al Ejecutivo frente al Parlamento, como contrapeso a la censura y la interpelación. Cuando esa figura de tipo parlamentario se pasa a un sistema de corte presidencial, lo que hace es aumentar el poder del Presidente que cuenta con un elemento nuevo: la posibilidad de disolver el Congreso. Por tanto, se trata de un tema sobre el que es necesario reflexionar.

¿Por qué considera que se mantuvo esta forma de gobierno?

ECHS: La forma de gobierno, entre presidencial y parlamentaria, es una constante en el Perú. Había quien quería ir a un régimen presidencial a la norteamericana, en el cual el Congreso -la mayoría- no hubiese tenido la potestad de censurar a los ministros ni negarles la confianza, ni la minoría la posibilidad de interpelarlos; yo siempre he pensado que eso hubiera sido contrariar muy fuertemente nuestra tradición histórica. Entonces, se pensó también en un régimen parlamentario puro, donde el Presidente de la República hubiera tenido la facultad de disolver el Congreso sin expresión de causa, pero la opinión pública reaccionó muy airadamente. La opinión pública no sigue estos preciosismos del Derecho Constitucional, y le pareció exagerado conceder al Presidente esta facultad de disolver el Congreso sin expresión de causa; atención, causas perfectamente subjetivas. En cambio, ahora se ha establecido una causa objetiva, la caída de dos gabinetes; la Constitución de 1979 decía tres, entonces la diferencia es uno, y esta diferencia también estaba en el proyecto del Partido Popular Cristiano y entiendo, aunque no estoy seguro, también en el proyecto conjunto de los partidos de oposición.

FEP: El hecho de que el proyecto de Constitución de 1993 mantenga esta forma de gobierno, se debe en mucho al peso de una tradición política e histórica. Pero la tendencia a aumentar las atribuciones del Presidente, responde a la coyuntura vigente que se enmarca en la tendencia de fortalecer al actual gobierno.

En su opinión, ¿el proyecto garantiza un equilibrio adecuado entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?

ECHS: Sí, porque si vamos por ejemplo a la formación de las leyes, el Presidente de la República y los parlamentarios tienen derecho a iniciativa legislativa, cada uno en sus respectivas áreas. La ley una vez aprobada, se eleva al Presidente de la República; ahí el Presidente de la República tiene un primer contrapeso, puede observarla o vetarla, pero, frente al veto del Presidente, el Congreso también tiene un contrapeso porque puede vencerlo con una mayoría calificada, la mitad más uno de los votos. Luego, contra la ley ya promulgada por el Presidente de la República y aprobada por el Congreso -la ley perfecta-, si es inconstitucional, también hay contrapeso, hay dos contrapesos: primero, la potestad del Poder Judicial, de los jueces, la obligación en que están, en caso de conflicto entre la norma constitucional y la norma legal, de aplicar la norma constitucional y desechar la norma legal. Otro

contrapeso es el Tribunal Constitucional que puede, por acción de determinadas personas, pronunciarse en abstracto sobre la inconstitucionalidad de la ley. Ahora, respecto del Poder Judicial, de los magistrados del Tribunal Constitucional, también hay contrapeso porque si prevarican pueden ser objeto de juicio político en el Congreso.

FEP: Yo sostengo que el concepto de equilibrio de poderes no debemos entenderlo literalmente, como que Ejecutivo y Legislativo deben tener un similar "peso". Creo que la tendencia moderna en los sistemas constitucionales es que exista un rol protagónico del Poder Ejecutivo, incluso en sistemas de corte parlamentario, porque éste necesita ser una instancia que pueda adoptar decisiones políticas rápidas y eficaces, y contar con suficiente autoridad para gobernar.

Lo que supone el equilibrio de poderes es, más bien, que el Parlamento cuente también con un conjunto de atribuciones lo suficientemente significativas e importantes que lo constituyan en un verdadero contrapeso de este protagonista que es el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, cuando yo hablo de equilibrio de poderes estoy pensando en un Ejecutivo dotado de eficacia, autoridad y fortaleza, y en un Parlamento dotado también de un fuerte poder de fiscalización y control que sea capaz de controlar y modificar algunas decisiones del Ejecutivo. En ese sentido, creo que el proyecto resulta desequilibrado porque el Ejecutivo ve acrecentadas sus atribuciones, que ya eran amplias con la Constitución de 1979, y el Parlamento sufre nuevas restricciones.

¿El proyecto de Constitución de 1993 es viable para el caso de un gobierno sin mayoría parlamentaria?

ECHS: En el Perú, casi no se puede gobernar sin mayoría parlamentaria, de modo que si el Poder Ejecutivo no tiene mayoría está en la obligación de organizar una mayoría parlamentaria y gobernar con ella. Si le hace concesiones, es muy fácil que el Presidente de la República gobierne con la mayoría parlamentaria aunque le sea adversa.

FEP: Yo creo que la responsabilidad de un texto constitucional bien estructurado es definir con claridad las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Parlamento, y también contemplar mecanismos factibles que puedan prever soluciones fluidas ante el conflicto o enfrentamiento entre ambos órganos. Sin embargo, más allá de esta regulación propiamente normativa, existe un conjunto de componentes políticos que son básicos en la relación entre ambos órganos del Estado. Me explico. Gobierno y oposición, mayoría y minoría, tienen un origen popular, legítimo ambos y eso los

obliga a convivir y a forjar mecanismos políticos que propicien, más allá de la inevitable discrepancia, búsqueda de soluciones, de algunos consensos. Es decir, que la crítica de la oposición no sea absolutamente terca y destructiva, una oposición por la oposición; y que a su vez el papel de la mayoría gubernamental no la lleve a una actitud soberbia, intransigente, donde impone decisiones por la fuerza de sus votos sin pensar en ningún logro de consenso. En este sentido, la responsabilidad de un gobierno que no tiene mayoría -porque el pueblo no se la ha dado- es construir con el diálogo alianzas en el Parlamento y en la sociedad que le permitan gobernar.

El proyecto de Constitución establece que el Poder Legislativo está compuesto por una sola cámara. Ello, sin duda, permitirá un trabajo más expeditivo; sin embargo, ¿esto significará una mejor labor parlamentaria?

ECHS: No necesariamente. La garantía de una mejor labor parlamentaria, o por lo menos una labor más reflexiva, es la segunda cámara. Yo me inclino por la segunda cámara, pero reconozco que nuestro sistema bicameral era muy defectuoso. Ambas cámaras tenían iniciativa en la formación de las leyes; en mi opinión, sólo debe tenerla la cámara de reflexión. Otra posibilidad podría ser el esquema recogido en la Constitución española, según el cual el Senado tiene derecho de iniciativa pero lo ejerce a través de la Cámara de Diputados; entonces, naciendo las leyes de la Cámara de Diputados podría darse un plazo al Senado de dos o tres meses -como lo tiene la Cámara de los Lores- para pronunciarse sobre el proyecto de ley aprobado en Diputados, dándole siempre la preeminencia a Diputados para que con un voto de dos tercios se puedan rechazar las observaciones presentadas por el Senado.

En el tránsito de un proyecto de ley de una cámara a otra, la opinión pública se pronuncia y puede evitar precipitaciones y errores. Eso pasó con la Ley de Estatización de la Banca, que la Cámara de Diputados aprobó en un par de días, y que el Senado, en cambio, demoró un mes; eso fue gracias a la tolerancia de Ramiro Prialé que concedía la palabra a todo el mundo. Ello sirvió para detener, neutralizar y corregir la ley, y demorarla tanto que al final de cuentas no fue aplicada.

Si hubiéramos mantenido la doble cámara, hubiéramos tenido que perfeccionar el régimen preexistente. Yendo, como hemos ido, a la cámara única, lo hemos hecho con prudencia, porque se ha establecido una Comisión Permanente -que es una especie de Senado en miniatura- que va a servir para serenar y moderar cualquier exceso de la cámara única. El exceso de la cámara única es muy peligroso, conduce al "despo-

tismo de Asamblea", como pasó con la Revolución Francesa.

FEP: Tenemos que ser conscientes que es factible tener Parlamentos de una o dos cámaras, y ninguna de estas opciones, por sí sola, garantiza eficacia o éxito. Creo que decidir si tener una o dos cámaras no puede ser solamente en base a un criterio de celeridad y de ahorro del gasto. Lo primero que tenemos que preguntarnos es cuáles son las funciones que se le asignan al Congreso y, de acuerdo a ellas, preguntarnos si pueden ser mejor desarrolladas por una o dos cámaras. Si son dos, obviamente, no deberían tener idénticas funciones.

Otro aspecto a considerar es el elemento de representación, es decir, la representación territorial, la participación de la ciudadanía y de los distintos sectores del país en la composición de ese Parlamento, y ver si este objetivo de representación se obtiene mejor con una o dos cámaras, debiendo tener en este último caso diferente conformación.

Siento que en el debate en el Congreso Constituyente Democrático (CCD) no se ha dado este tipo de análisis, y finalmente se ha pasado de dos a una cámara un poco con la idea de que puede trabajar más rápido y costar menos. Pienso que la apuesta por una cámara es una posibilidad a probar; no es necesariamente una solución que pueda traer mejoras, pero tampoco encontraría demasiadas razones para oponerme a ella. Lo importante va a ser que en este nuevo Congreso unicameral se privilegie el trabajo en comisiones, dejando para el pleno sólo las grandes discusiones. En el Perú las comisiones no han funcionado, en parte, por el sistema bicameral.

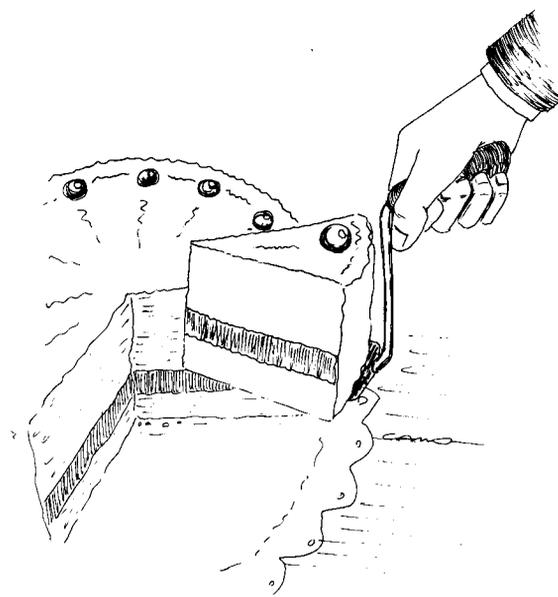
En todo caso, saber si la decisión por un Congreso unicameral constituyó una mejora o un error, dependerá mucho del funcionamiento concreto y de la calidad de las personas que lleguen a este Parlamento.

En los trece años de vigencia de la Carta política de 1979 ha sido una constante que el Ejecutivo legisle abundantemente, ya sea mediante Decretos Legislativos o al amparo del inciso 20 del artículo 211 (Decretos Supremos Extraordinarios), ¿a qué se ha debido este fenómeno?

ECHS: Bueno, en cuanto a la primera parte de la pregunta, simplemente el Ejecutivo ha recibido de parte del Congreso la potestad legislativa. En el otro caso sí, en aplicación del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución de 1979 que faculta al Presidente a adoptar medidas extraordinarias en materia económica y financiera en caso de emergencia nacional, el Ejecutivo, tanto con Alan García como con Belaunde y Fujimori ha legislado abundantemente más que el Congreso. ¿A

qué se debe ello? No es un fenómeno exclusivamente peruano, es un fenómeno contemporáneo; se debe a que las situaciones económicas suelen ser muy graves, y cuando ello ocurre se necesitan efectivamente medidas de urgencia que solamente el Ejecutivo puede dar. Pero por este "hueco", el Ejecutivo aprovecha inclusive para legislar fuera de la materia económica y financiera y en circunstancias en las que falta el requisito de urgencia.

FEP: El problema puede encontrarse quizás en que los constituyentes de 1979 estaban pensando en un Parlamento básicamente legislador, mientras que los Parlamentos modernos no son esencialmente legisladores; tienen ante todo un papel representativo, de control y fiscalización. Entonces, en los hechos, la complejidad de la producción normativa hace que el Parlamento carezca, por regla general, de la formación técnica y de los asesores necesarios para producir normas, y que el Ejecutivo, en cambio, cuente con todo el aparato -los ministerios y sus asesores- para elaborar las normas. Por otro lado, también a veces el Ejecutivo requiere tomar decisiones prontas, que no pueden esperar una norma parlamentaria. Por ello, a la par que un excesivo protagonismo del Ejecutivo, creo que ha sido la fuerza de los hechos la que llevó a que proliferen estos mecanismos de legislación a través de Decretos Legislativos o de Urgencia.



Una salida en la Carta de 1979 pudo haber sido seguir la experiencia francesa de designar en la Constitución con toda claridad qué materias son objeto de una reserva de ley parlamentaria en virtud de su importancia y continuidad, transfiriendo las restantes, que no

tienen esa vocación de permanencia, que no requieren un alto grado de consenso político, a su regulación por el Ejecutivo.

Sin embargo, esto no se hizo. Ahora tendríamos que preguntarnos si se pudo y debió haber hecho en el proyecto constitucional de 1993. Y aquí yo creo que hay una difícil decisión, porque hay que tener en cuenta tanto el aspecto técnico como el político. La parte técnica haría aconsejable este compartir de competencias legislativas entre Gobierno y Parlamento, para restarle un poco de carga potencial legislativa al Congreso. Pero, políticamente, es un proyecto constitucional que acrecienta aun más las atribuciones del Ejecutivo, que restringe al Parlamento; limitarle más todavía sus competencias, en este caso a nivel legislativo, aumentaría el desequilibrio y políticamente podría ser muy grave, porque lo único que haría sería dejar un Parlamento cada vez más débil.

El proyecto mantiene la idea del Parlamento como órgano titular de la potestad legislativa; conserva también la figura de los Decretos Legislativos y le da, esta vez, un tratamiento expreso a los Decretos de Urgencia, que antes no estaban previstos en la Constitución.

¿Considera usted que podríamos hablar de una redefinición de la función legislativa en el Estado moderno?

ECHS: Sí, pienso que sí. Hay leyes en el Estado moderno que no salen del Congreso. Por ejemplo, una ley de reforma tributaria definitivamente no sale del Congreso. Cuando hay necesidad de esa ley, en el Perú y en cualquier parte del mundo, el Congreso aprueba una ley de delegación de facultades legislativas sobre reforma tributaria. Entonces, está muy claro que en todas partes el Poder Legislativo ha perdido mucha o por lo menos buena parte de su capacidad legislativa, la cual se ha trasladado, en todas partes, al Ejecutivo. Por ejemplo, en la Cámara de los Comunes, el 90% de los proyectos de ley aprobados son iniciativa del Ejecutivo, el Ejecutivo es el que legisla. Claro que ese Ejecutivo es una comisión de la Cámara de los Comunes, pero, como fuera, el caso es que el Parlamento evoluciona para convertirse sobre todo en un foro, en el gran foro de la opinión pública. Todos los problemas se ventilan en este Parlamento, porque cuando no los ventila la mayoría, los ventila la minoría, y nosotros tenemos la representación proporcional gracias a la cual casi todos los sectores del país están representados. Entonces, primero es un gran foro, y segundo tiene una función fiscalizadora, y ambas funciones son, en la evolución política contemporánea, más importantes que su original función legislativa.

En cuanto a la regulación de los Decretos Legislativos, ¿qué modificaciones introduce el proyecto?

FEP: En primer lugar, se contempla tanto la posibilidad que el Congreso delegue facultades legislativas al Poder Ejecutivo como también que las pueda delegar a la Comisión Permanente del Congreso. Esto último es una verdadera novedad que ha sido insuficientemente fundamentada y que valdría la pena estudiar. En cuanto a la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, la novedad quizá radique en que se señala la existencia de unas materias indelegables al Ejecutivo, que son aquellas que no se pueden delegar a la Comisión, lo que, haciendo la concordancia respectiva, nos lleva a señalar que se trata de materias referidas a la reforma constitucional, a la aprobación de tratados internacionales, Ley de Presupuesto, Ley de la Cuenta General de la República y Leyes Orgánicas. Me parece válido el excluir estas materias de la delegación al Ejecutivo, porque son materias que por su propia naturaleza deben ser tratadas, debatidas y aprobadas en el seno del Congreso.

“En el tránsito de un proyecto de ley de una cámara a otra, la opinión pública se pronuncia y puede evitar precipitaciones y errores” (ECHS)

¿Comparte usted los términos en que se ha regulado el Decreto de Urgencia en el proyecto de Constitución de 1993?

ECHS: Sí, hay una modificación que yo propuse. Porque, francamente, mejor es gobernar con la verdad, y es que las medidas extraordinarias se adoptan mediante decretos de urgencia con fuerza de ley; eso lo dice ahora la Constitución claramente. En la Constitución del '79 yo diría que estaba implícito, pero no estaba claramente expresado, lo que se prestaba a muchas confusiones y a muchas discusiones, inclusive a acciones judiciales. Entonces, como son decretos de urgencia con fuerza de ley, la propia Constitución establece que estos decretos pueden ser corregidos, derogados o modificados por el Congreso.

FEP: Yo pienso que se avanza con respecto a la Carta de 1979, porque ahora sí se reconoce expresamente, a nivel constitucional, la figura del Decreto de Urgencia que no estaba prevista en la Constitución de 1979 y que se había ido creando en los hechos. Es también positivo que el proyecto defina con claridad que estos decretos de urgencia tienen fuerza de ley. Pero le faltó avanzar en otros aspectos, recogiendo la experiencia de los últimos años. Por ejemplo, mantiene aquella norma según la cual hay que dar cuenta al Congreso de los decretos de urgencia que dicte el Ejecutivo y, añade, que el Congreso puede modificar o derogar estos decretos. Sin embargo, el proyecto no prevé un procedimiento de dación de cuentas. Lo correcto hubiera sido que, dado que el Ejecutivo está asumiendo estas funciones normativas a través de decretos de urgencia, se estableciera que en un plazo determinado el Congreso se pronuncie expresamente para convalidar, derogar o modificar este tipo de norma. Debiendo señalar en todo caso qué efectos tendría la falta de pronunciamiento del Congreso (caducidad, invalidez o convalidación).

Nada de ello se dice expresamente en la propuesta constitucional, lo que da a entender que una vez dictado el Decreto de Urgencia, si el Congreso no dice nada, quedará convalidado. Con esto se afecta una característica doctrinaria esencial de los decretos de urgencia que es su provisionalidad y su temporalidad. Su provisionalidad porque se supone que su vigencia debería quedar librada a una posterior ratificación del Congreso. Ello no está contemplado en el proyecto, y por ende no tiene carácter provisional puesto que el Decreto de Urgencia rige salvo que el Congreso lo modifique o derogue. Por otro lado, en cuanto a la temporalidad, al no haberse señalado un tiempo de vigencia, podrían convertirse en un mecanismo alternativo a la legislación con vocación de permanencia, lo cual es opuesto a lo que en doctrina se entiende por decretos de urgencia, los cuales deben responder a coyunturas muy específicas y temporales.

¿Es conveniente, tal como lo establece el proyecto, que los decretos de urgencia no versen sobre materia tributaria?

ECHS: El Parlamento ha nacido para eso, el Parlamento ha nacido en todas partes para consentir el impuesto. Entonces el principio constitucional dice que sólo de la ley nace el impuesto y, ¿quién da la ley? La da el Congreso. Se le puede delegar al Poder Ejecutivo, pero con decretos de urgencia no pueden crearse o regularse impuestos, ya sería darle demasiadas facultades al Presidente de la República y contra lo que se dice no le hemos dado tantas.

FEP: Me parece un grave error. La realidad es que un importante porcentaje de los decretos de urgencia de estos últimos años ha versado sobre materia tributaria. Yo entiendo que hay que poner un límite, un férreo control sobre el Ejecutivo para evitar el abuso de esta competencia en materia tributaria. Pero, al dejar fuera esta materia, estamos cerrando la posibilidad de que en casos verdaderos de emergencia, se puedan adoptar medidas temporales y provisionales con estas características. Es decir, se ha cerrado la puerta al terreno más utilizado por los decretos de urgencia.

Un asunto adicional sobre el cual debemos reflexionar es que en el fondo la regulación que contiene el proyecto tiene consecuencias cuando se presenta la figura de la disolución del Parlamento. En efecto, el proyecto de Constitución establece que, al producirse la disolución del Congreso, durante dicho lapso -cuatro meses-, el gobierno legisla a través de decretos de urgencia. Y si éstos sólo tienen competencia económica y financiera -excluyendo la materia tributaria-, en el hipotético caso de una disolución que dicte el Ejecutivo, los decretos de urgencia sólo podrían tener un carácter económico y financiero. Entonces, ¿qué pasaría con materias que no tienen este carácter durante el momento que no hay Congreso?

¿La Ley de Presupuesto puede ser observada por el Presidente de la República?

ECHS: Sí, ya podía serlo con la Constitución de 1979, ahora también lo puede ser. El Presidente de la República puede observar todas las leyes excepto las de reforma constitucional; esa es la única excepción que establece la Constitución.

FEP: De una revisión del proyecto de Constitución, éste no da una respuesta definitiva al problema, toda vez que prevé la figura de la observación de las leyes por el Presidente y, aparentemente, no hace ningún distingo en el sentido que la Ley del Presupuesto no pudiera estar incluida en las normas potencialmente observables por el mandatario. Sin embargo, creo que por la misma esencia de la Ley de Presupuesto -que si nos damos cuenta es una de las pocas leyes que tiene regulado todo un procedimiento especial de tramitación, debido a que supone un punto de encuentro entre el Ejecutivo, el Congreso y las reparticiones del Estado-, ella no puede ser objeto de observación, porque la idea de su estructura es que el Ejecutivo elabore su presupuesto y lo envíe al Congreso.

El Congreso no genera nuevo gasto público, no puede acrecentar el gasto, lo único que puede hacer, en todo caso, es restringir el existente, negociar con el gobierno su configuración. Si el Ejecutivo pudiera ob-

servar la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso, virtualmente seguiría siendo en el fondo quien decide cuál es el presupuesto.

Cambiando de tema, ¿en el proyecto de Constitución los ciudadanos tenemos algún mecanismo para controlar la labor de nuestros representantes?, ¿existe la posibilidad de revocación del mandato?

ECHS: No hay forma de revocación del mandato parlamentario. Yo no estoy de acuerdo con la revocatoria del mandato parlamentario. Sería ir al mandato imperativo y el parlamentario se convertiría en un esclavo de sus electores, o en un esclavo de quienes se toman la representación de sus electores. El parlamentario tiene que ser libre, esa es la esencia del mandato parlamentario. Libre respecto del poder, libre respecto de acusaciones por el ejercicio de sus funciones y libre también respecto de sus electores.

“Lo que supone el equilibrio de poderes es (...) que el Parlamento cuente también con un conjunto de atribuciones lo suficientemente significativas (...) que lo constituyan en un verdadero contrapeso de este protagonista que es el Poder Ejecutivo” (FEP)

Sin embargo, creo que sí hay fiscalización. La fiscalización se da a través de la opinión pública y se ve en los resultados de la próxima elección. Cuando la opinión pública quiere castigar a un parlamentario, lo castiga; cuando quiere encumbrarlo, lo encumbra.

A mí no me seduce para nada la idea de ir a la representación uninominal, como la Cámara de los Representantes de los Estados Unidos, en la que cada representante representa a un distrito y esto establece una relación de clientelaje. Tienen a sus clientes y tienen que servirlos, con lo cual se apartan completamente del interés nacional y están al servicio

de intereses “parroquiales”. No se puede imaginar uno que un representante de un distrito de Virginia vaya a votar una ley que grave el tabaco, por ejemplo. Ese sistema de representación democrática a mí no me gusta. No estoy de acuerdo. Eso lo hemos tenido en el Perú con la denominada elección provincial. Sería el renacimiento del caciquismo y del caudillaje. Es mil veces preferible el Distrito Electoral Único a nivel nacional, en el que triunfan las grandes tendencias y en el que también los partidos y los movimientos llevan al Congreso a sus grandes personalidades. No es cierto que con el Distrito Nacional Único no haya representación para las provincias. En este Congreso de ochenta personas, Arequipa tiene más de media docena de representantes, y creo que eso tenemos en todas partes.

FEP: Es importante resaltar que durante las elecciones para este proceso constituyente, se habló mucho de la intención gubernamental de plasmar en la nueva Carta mecanismos concretos para que el ciudadano fiscalice a sus representantes, para evitar que una vez electo el congresista se independice de los electores. Inicialmente, se habló de figuras como la renovación parcial periódica del Congreso, y también la revocación del mandato.

En las primeras versiones del anteproyecto de Constitución, se mantenían tanto la renovación parcial como la revocación del mandato parlamentario. Sin embargo, en el texto final aprobado, vemos que ambas instituciones han sido suprimidas. En el proyecto de Constitución se presenta una situación paradójica, y es que existe un artículo que prevé en forma genérica, como un derecho de participación de los ciudadanos, la revocación de todo tipo de autoridades. Sin embargo, cuando pasamos del terreno genérico al concreto, y revisamos las normas sobre el Parlamento, no encontramos ninguna norma referida a revocación. Luego, cuando vamos a la figura de la disolución del Congreso, encontramos camuflado dentro del artículo 174, un párrafo que con respecto a la disolución dice “no hay otra forma de revocatoria del mandato parlamentario”; es decir, que fuera de la disolución del Congreso, no hay otra forma de revocación de los parlamentarios. En el fondo, lo que nos están queriendo decir es que, salvo la decisión de disolución -que corresponde al Presidente de la República y no al ciudadano-, no hay otra forma de revocación.

Por lo tanto, no existe en el proyecto forma de revocación ciudadana del parlamentario. Se ha traicionado esa propuesta. Los constituyentes, sintiéndose potenciales parlamentarios, no han querido quedar sujetos a un control popular. Es decir, el parlamentario mantiene plenamente aquello de no estar sujeto a mandato imperativo y no tiene que rendir cuenta de sus

actos al pueblo, y el ciudadano no tiene ningún mecanismo para conseguir la remoción o la revocación del parlamentario ineficiente o que defrauda lo ofrecido.

Pasando a otro aspecto, algunos critican la Constitución de 1979 y el proyecto de 1993 por la concentración en el Presidente de las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. ¿Qué opina usted al respecto?

ECHS: Esa concentración no tiene nada de extraño. En Estados Unidos, el Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Había la tentación de ir a una especie de dualidad, de una magistratura bicéfala como hay en Francia. Yo quise eso en la Constitución de 1979, que el Presidente de la República fuera Jefe de Estado y el Presidente del Consejo, Jefe de Gobierno. Esto fue rechazado airadamente por el Partido Popular Cristiano encabezado entonces por Roberto Ramírez del Villar. De manera que ese empeño mío fracasó y no hubiera prosperado en la nueva Constitución. ¿Por qué? La razón es muy sencilla, es una ficción, pues si al Presidente de la República lo elige el cuerpo electoral y si el Presidente de la República tiene la facultad -que nadie le va a discutir- de nombrar y remover al Presidente del Consejo de Ministros, no se puede pensar que el Presidente del Consejo sea un Jefe de Gobierno.

FEP: Creo que aquí existe uno de los puntos medulares para evaluar la relación entre Gobierno y Parlamento, y que incide muchísimo en que el Presidente de la República tenga bastante poder en la tradición constitucional peruana. Esta tradición genera un problema que es real: en el fondo, quien tiene la voz cantante en materia política y en las decisiones básicas es el Presidente de la República y, sin embargo, no tiene responsabilidad política. En cambio los ministros -conductores de sectores específicos de la Administración Pública- carecen de un rol protagónico, pero sí tienen responsabilidad política.

Esto es incongruente, porque quien tiene la atribución, la autoridad, es precisamente quien debe tener alguna forma de responsabilidad. Ciertamente es que un Presidente no puede estar expuesto a todos los vaivenes de interpelaciones y censuras, a que pueda ser cambiado, pero es un error que carezca de todo tipo de responsabilidad política.

Yo creo que para equilibrar el sistema, ha debido pensarse en transferir algunas de las competencias de gobierno al Consejo de Ministros, de modo tal que esas sí quedarían sujetas a un control parlamentario a través de la interpelación y la censura. De lo contrario, el resultado es un sistema muy desequilibrado, con un Presidente todopoderoso y sin responsabilidad políti-

ca, y con ministros frágiles que -como ya anunciaba Villarán hace varias décadas- se convierten un poco en fusibles que están entre el Parlamento y el Ejecutivo, acosados por ambos y capaces de ser derribados por ambos, sin tener demasiada autonomía y capacidad de juego político.

En cuanto al Presidente del Consejo de Ministros, ¿qué diferencias encuentra con su tratamiento en el proyecto de 1993?

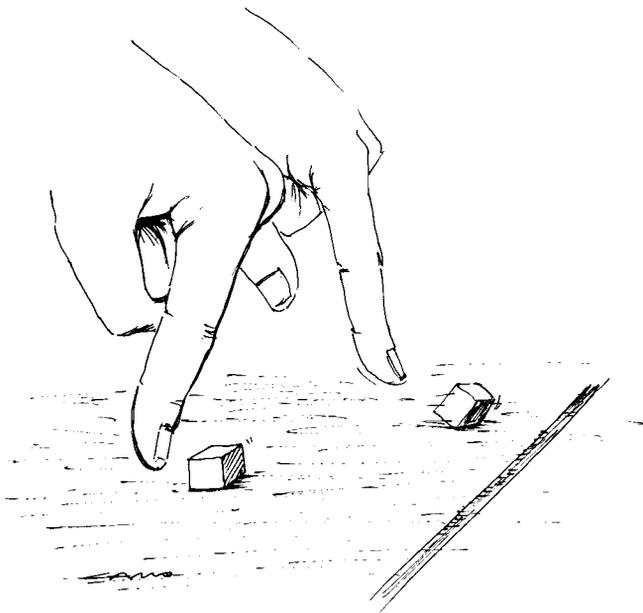
ECHS: Creo que en la Constitución de 1993 hemos definido mejor que nunca al Presidente del Consejo. Primero, puede ser un Ministro sin cartera; segundo, es el portavoz autorizado del gobierno luego del Presidente; tercero, coordina las funciones de los demás Ministros; cuarto, se presenta luego de asumir sus funciones dentro de los treinta días ante el Congreso para pedir un voto de confianza, o sea que además de la investidura presidencial va a tener la investidura parlamentaria, y al plantear el voto de confianza va a presentar su política y las medidas que necesita; y por último, va a estar presente periódicamente en el Congreso, él o uno de sus portavoces ministeriales autorizados en la estación de preguntas; es el "question time" de la Cámara de los Comunes que hemos traído a la Constitución peruana para facilitar la relación Ejecutivo-Legislativo, para darle fluidez, para desdramatizar las interpelaciones y las censuras y para que se gobierne con transparencia, porque el país, a través de las preguntas que se realicen al Presidente del Consejo, estará enterado todo el tiempo cómo se gobierna. Nosotros debemos poder decir, como decía don Antonio Mauro en España, "aquí se gobierna con luz y con taquígrafos", con cámaras de televisión y transmisores de radio, así debe gobernarse el Perú.

En la Constitución de 1993, no es obligatorio que el Presidente del Consejo de Ministros tenga cartera, puede no tenerla. La Constitución dice que puede ser ministro sin cartera. Y yo creo por experiencia que conviene que el Presidente del Consejo sea ministro sin cartera; yo estuve muy cerca de don Pedro Beltrán cuando fue Presidente del Consejo. ¿Qué hizo don Pedro?, delegó todo el despacho del Ministerio de Hacienda, y en buena cuenta se quedó como un ministro sin cartera y pudo entonces trazar los grandes lineamientos de la política económica y pudo también coordinar la acción de los demás ministros que es lo que queremos que haga ahora el Presidente del Consejo.

FEP: En realidad, hay algunas innovaciones en cuanto a la figura del Presidente del Consejo de Ministros en el proyecto de Constitución. Se establece que el Presidente del Consejo puede ser un ministro sin carte-

ra, y se señala como una de sus funciones específicas -que por lo demás no son muchas ni demasiado relevantes- que es, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno y coordinador de las funciones de los demás ministros. Aquí hay que reparar en que, al ser un ministro sin cartera, va a tener más tiempo para dedicarse a su función de coordinación, lo cual me parece adecuado y positivo. Pero una cosa es conducir y otra cosa es coordinar, y aquí no se dice qué es en el fondo un Primer Ministro. Además se señala que, después del Presidente de la República, es el portavoz. Bueno, yo creo que calificarlo, de portavoz no es avanzar demasiado, pues era evidente que luego del Presidente de la República quien era el portavoz era el Primer Ministro.

Por otro lado, en el fondo no se trata de un verdadero Primer Ministro, no es un Jefe de Gobierno, ya que no podría serlo sin alterar el carácter presidencial de nuestro régimen.



En conclusión, la reforma avanza, pero se queda en el camino en la figura de fortalecer al Consejo de Ministros y al Presidente del Consejo de Ministros, a quienes debieron transferírseles algunas funciones de gobierno como contrapeso al Presidente, al interior del Poder Ejecutivo.

Tal como está contemplada, la institución constituye un avance sin carácter decisorio. El Consejo de Ministros no puede decidir nada sin la aprobación del Presidente. En cambio, el Presidente puede cambiar libremente al Presidente del Consejo y a los ministros aunque el Congreso no esté de acuerdo. Esto es bastante desequilibrado.

El proyecto constitucional de 1993 obliga al Presidente del Consejo de Ministros a asistir al Congreso con el Gabinete al inicio de su gestión para exponer su programa y hacer de él una cuestión de confianza. ¿Qué opina al respecto?

ECHE: Primero, habría que señalar que desde la Constitución de 1933 el Gabinete va al Congreso. Segundo, la Constitución de 1979, bajo la cual siempre iban los gabinetes, no sólo no contemplaba el voto de confianza sino que lo prohibía; decía, "la exposición del Presidente del Consejo no da lugar a voto del Congreso". ¿Porqué?, porque le habíamos dado sólo a la Cámara de Diputados el derecho de censurar a los ministros o de negarles confianza, y el Senado no lo tenía; asistiendo el Senado a la sesión del Congreso, había que suprimir este derecho, esa fue la razón.

Pero la verdad es que un debate sin conclusión, es un debate tonto, es un debate en el que no se sabe que se discute. En el futuro seguramente se va a discutir la cuestión de confianza que lleve el Presidente del Consejo y la moción de desconfianza o de censura que proponga la minoría parlamentaria. Así era bajo la Constitución de 1933, se daban razones para la confianza, se daban razones para la censura, y el país tenía una idea clara de lo que quería el Gobierno.

FEP: Aquí, el proyecto de Constitución modifica la Carta de 1979 y se acerca un poco más a lo que estaba previsto en la Constitución de 1933. En la Carta de 1979, luego de asumidas sus funciones, el nuevo Consejo de Ministros con su Presidente a la cabeza, tenía que concurrir al Congreso para exponer su plan de acción, las principales medidas que iba a tomar, así como su política de gobierno. Pero se señalaba expresamente que esta presentación no daba lugar a ningún tipo de voto por parte del Congreso.

El proyecto de Constitución modifica lo anteriormente dicho, porque dispone que dentro de los treinta días de asumir sus funciones, el Presidente del Consejo y su equipo ministerial, concurren al Congreso a exponer su plan de gobierno y las medidas que van a adoptar; pero también se señala que es obligatorio, tras esta propuesta, su sometimiento a una cuestión de confianza. Entonces, sin que el ministro lo tenga que solicitar, la cuestión de confianza se presenta y el Parlamento va a tener que pronunciarse. De modo que si el equipo ministerial logra un voto de confianza, entendemos que su gestión ministerial se inicia con un respaldo parlamentario. En cambio, si no obtiene la mayoría calificada de más de la mitad que supone el logro del voto de confianza, tendríamos el caso de un Consejo de Ministros cesado, lo cual empieza a acumularse ante la perspectiva de una eventual disolución del Congreso por el Ejecutivo.

¿Qué quiere decir esto? A mi parecer, la idea de que el Consejo de Ministros recién nombrado concurra al Congreso me parece positiva. Sin embargo, este mecanismo que está pensado como una forma de control del Congreso hacia el Consejo de Ministros y al Ejecutivo, puede convertirse en un “bumerang”. Puede colocar al Congreso en una situación bastante difícil, porque se ve inevitablemente forzado a pronunciarse sobre un voto de confianza, cuando no necesariamente piensa siquiera en plantear una censura, teniendo sobre su cabeza una especie de espada de Damocles, ya que de acumularse dos caídas de equipos ministeriales procede la disolución. De ahí que la aprobación del voto de confianza no implique necesariamente un voto sincero de respaldo, sino más bien de temor, o sólo por razones tácticas.

“... con decretos de urgencia no pueden crearse o regularse impuestos, ya sería darle demasiadas facultades al Presidente de la República y contra lo que se dice no le hemos dado tantas” (ECHS)

Según el proyecto de 1993 el Presidente puede disolver la Cámara única si ésta niega su confianza o censura a dos Consejos de Ministros. A ello se añade que, producida la disolución, el plazo para convocar a nuevas elecciones parlamentarias es de cuatro meses. ¿Qué opina al respecto?

ECHS: Es muy interesante. El Presidente de la República disuelve el Congreso. El decreto de disolución contiene el decreto de convocatoria al nuevo Congreso. En otros países, creo que el plazo es dos semanas; por ejemplo en Gran Bretaña el Primer Ministro consigue la firma del Rey, disuelve la Cámara de los Comunes y a las dos o tres semanas ya está elegida la nueva cámara. En el Perú no se puede hacer eso por una sencilla razón: los mecanismos electorales son sumamente lentos. Entonces, hemos llegado a la fórmula de cuatro meses; esta fórmula de cuatro meses es interesante porque son cuatro meses de dictadura, cuatro

meses en los que el Ejecutivo gobierna por decreto, legisla mediante decreto. Es la dictadura temporal a la romana, la dictadura en el sentido original de la palabra. En Roma, el dictador podía hacerlo por seis meses; en el Perú, si hay disolución el Ejecutivo ejerce la dictadura por cuatro meses.

Al nuevo Congreso debe darle cuenta de sus actos, y el Congreso puede llegar hasta a la destitución del Presidente de la República, en todo caso a la comparecencia del Gabinete ante la cámara para explicar cómo ejerció la dictadura. Y con la limitación, que parece solamente lírica, de que va a quedar en funciones la Comisión Permanente y que el Ejecutivo debe remitirle los decretos de urgencia que haya aprobado en esa dictadura. Claro, es lírica en cuanto que la Comisión no tiene poder para corregir los decretos, pero queda ahí, como quedaba el Senado en la Constitución de 1979, como un foro. Repito que para mí el Parlamento es sobre todo un foro. Entonces, al recibir los decretos dictatoriales, la Comisión Permanente los analizará, los juzgará, los destrozará o no; de todas maneras hay un foro abierto para la opinión. Entonces, la dictadura por lo menos no se ejercerá en silencio. Esto concuerda con una vieja idea que yo tengo: legalizar la dictadura. En el Perú hay que legalizar la dictadura; si la dictadura es legal, si tenemos un sistema de dictadura legal, nos vamos a alejar de la dictadura propiamente dicha, o sea de la dictadura con golpe de Estado.

FEP: El tema de la disolución del Congreso por el Ejecutivo fue uno de los que más polémica suscitó durante el debate constituyente reciente. La propuesta gubernamental inicial era modificar la Carta de 1979, señalando que el Presidente puede ejercer esta potestad de disolver el Congreso sin necesidad de que existiera un factor habilitante específico. Esto fue muy cuestionado, porque se dijo que en un esquema marcadamente destinado a fortalecer al Presidente de la República como el que tiene el proyecto, éste era otro elemento más para mostrar la supremacía del Ejecutivo y la debilidad del Congreso.

Aquí, otra vez se nos plantea un problema entre la teoría y la práctica. A nivel teórico, creo que lo correcto es que el Ejecutivo pueda disolver el Congreso por una sola vez, cuando lo estima políticamente necesario, asumiendo que sus relaciones con el Congreso no son fáciles y que el Ejecutivo dispone de un respaldo popular mayor al del número de representantes con que porcentualmente cuenta en el Congreso. Sin embargo, pasando al terreno concreto, esto es propio de un sistema de corte parlamentario. En un sistema más bien orientado hacia lo presidencial como el nuestro, darle al Ejecutivo la potestad de disolver el Congreso cuando le pareciera conveniente era realmente desmesurado, significaba colocar permanentemente al Congreso bajo la

amenaza de que en cualquier momento lo puedan disolver, y esto era un nuevo elemento de desequilibrio. Por eso, se llega a una transacción, y en el proyecto finalmente aprobado, la mayoría consiente con la minoría en que, si la Carta de 1979 exigía para la disolución el derribamiento de tres Consejos de Ministros ahora van a ser sólo dos, lo que constituye una solución intermedia.

Respecto al plazo de cuatro meses para convocar a nuevas elecciones parlamentarias...

FEP: Siempre podrá discutirse cuál es el plazo razonable. La verdadera esencia de la disolución es que el pueblo tenga la posibilidad de elegir un nuevo Parlamento que corresponda a las tendencias y a la correlación de fuerzas vigentes. No es éste un mecanismo previsto para instaurar una dictadura temporal, un "régimen de facto" que se deshace por cuatro meses de un control parlamentario. Yo creo que aquí ha primado una solución otra vez de corte autoritario de la mayoría, que entiende la disolución, no como una figura esencialmente de renovación parlamentaria por decisión popular, sino como un mecanismo para quedarse -el gobierno- por un lapso excesivo liberado del control parlamentario.

Se dirá que la Comisión Permanente del Congreso no se disuelve. Es verdad. Pero como vemos, las atribuciones propias de la Comisión Permanente son bastante limitadas, no puede hacer mucho durante esta especie de dictadura constitucional. Yo creo que no debería durar el plazo de disolución más allá de lo estrictamente necesario para permitir la organización y realización de elecciones. Y dos meses seguramente hubiera sido más que suficiente.

Finalmente, ¿considera usted que el sistema de controles políticos previsto es garantía para la continuidad democrática?

ECHS: Creo que sí, ya lo he explicado anteriormente. No hay ninguna facultad, no hay ninguno de los poderes y órganos del Estado que no tenga algún control. Se ha previsto en la Constitución de 1993 un adecuado sistema de pesos y contrapesos.

FEP: En realidad, creo que el problema de la viabilidad democrática en el Perú puede verse favorecido pero, sin duda, no resuelto por una Constitución. Es decir, a esta Constitución llegamos no

por necesidad, sino como una salida política frente al golpe del 5 de abril, frente a un compromiso asumido por el Gobierno ante la Comunidad Internacional. En todo caso, se hubieran podido introducir reformas al texto de 1979, que es en general superior al proyecto de 1993. En ese sentido, considero que esta Constitución al no nacer de una verdadera necesidad sino simplemente como una salida política, cumple un papel ante todo de legitimación del golpe de Estado. Es decir, este proyecto es en exceso producto de la voluntad de una mayoría coyuntural, no obstante que al final se hayan dado algunas positivas transacciones. En ese sentido, cuando varíe en un futuro la correlación de fuerzas, habría que preguntarse cuánta vida va a tener esta Constitución tan identificada con una coyuntura, con un Gobierno y con un Presidente.

Aparte de eso, permitir la posibilidad de una reelección presidencial inmediata, que está pensada en el actual Presidente, es tratar de convalidar una metodología del golpe de Estado para continuar en el poder. Como la Carta de 1979 no contemplaba esta posibilidad y se carecía de mayoría parlamentaria, era difícil que el Congreso aprobara esa reforma. Y como eso no se pudo hacer por las buenas, se hizo por las malas, a través del golpe. Yo creo que ya era bastante admitir la coexistencia de este régimen, ahora "reinstitutionalizado", hasta 1995, pero pretender darle la opción de postular y obtener una nueva continuidad en el cargo me parece que es enturbiar las relaciones políticas del país. Es, insisto, legitimar la metodología del golpe de Estado como forma de permanecer en el poder, la reforma constitucional a la medida de las aspiraciones de un gobernante, y eso me parece a la larga contraproducente.

Por otro lado, en este contexto, de una Constitución que favorece al Presidente, de marcado autoritarismo real, de una ausencia virtual de control al Poder Ejecutivo, uno puede preguntarse qué tan iguales, limpias y libres pueden ser las elecciones de 1995. Todo eso aporta elementos negativos antes que positivos para la estabilidad democrática del país. Si se quería la reelección presidencial inmediata, tema que es polémico, quizás lo más sensato hubiera sido diferirla para una posterior ocasión, pero no para el actual gobernante que había dado un golpe de Estado. Pero claro, ese era el terreno de lo razonable, y en este caso más bien ha primado el criterio de la necesidad política coyuntural de un gobierno autoritario y personalista que busca permanecer en el poder más allá de 1995. ■