

Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo

*Algunas explicaciones en torno
a la crisis política peruana⁽¹⁾*

JUAN F. JIMÉNEZ MAYOR

El difícil momento constitucional surgido en el Perú a partir del 5 de abril de 1992, es estudiado cuidadosamente por el autor, y le sirve de reflexión para analizar cada una de las instituciones del Estado a la luz de los conflictos y consensos presentados. A través del estudio de la actividad legislativa del Estado, el autor llega a la conclusión que la crisis de representación y legitimidad en el sistema, recae principalmente en el rol asumido por los actores políticos en los años de vigencia de la Constitución de 1979.

1. Marco referencial

El problema político en el Perú puede reflejarse claramente en la dicotomía resultante entre la legalidad y la legitimidad. Las explicaciones de esta síntesis no estructurada eficazmente en nuestro sistema político, no hay que encontrarlas en las instituciones puramente conformadas. Hay que analizar el fenómeno y las instituciones no sólo a través del marco jurídico-constitucional, sino también con la interacción de sus sujetos políticos.

Las relaciones de conflicto o consenso, de representación o de represen-

¹ Este ensayo se elaboró a lo largo del primer semestre de 1993 y se terminó en julio de ese año. Parte de la información referencial estadística y de análisis que aparece en el texto fue elaborada por el autor en una consultoría para la Comisión Andina de Juristas entre setiembre y octubre de 1992, en el marco del estudio sobre la crisis política del Perú y la problemática del golpe del 5 de abril, la cual se tuvo que recomponer y ampliar para los fines de la investigación requerida en el curso de Derecho Constitucional Peruano, dictado por el profesor Domingo García Belaunde, en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Católica.

tatividad y frente a ello las instituciones, sólo tienen dos vías luego de procesar el insumo social con el cual se alimentan: ser o no eficaces. Entonces, las instituciones se configuran no tanto por la legalidad que las sustenta, sino por los tipos de demandas sociales que son capaces de procesar y dar respuesta. Bajo esta concepción, pues, el análisis de las instituciones debe pasar del plano legal al plano de los conflictos y consensos determinados por las relaciones sociales imperantes, las cuales no sólo delinean los tipos de demandas, sino las respuestas desde la propia institucionalidad, a través de decisiones y prácticas de Estado⁽³⁾.

Como se ve, la matriz resultante debe dar cuenta de las relaciones que se mantienen al interior de la estructura del poder y todo este conjunto de relaciones determinará en el análisis el tipo de demanda, la manera cómo es procesada y la respuesta o decisión que adoptan los organismos estatales. Ello revelará, por cierto también, el grado de desarrollo institucional o su carácter disfuncional dentro de la estructura constitucional.

Como es fácil colegir, existe dentro de este enfoque, múltiples entradas de análisis para explicar la crisis del sistema político y la ineficacia institucional. En esta perspectiva, uno de los elementos claves que a nuestro entender pueden explicar este fenómeno es el desarrollo de la actividad legiferante del Estado, donde se aprecia el modo de procesamiento de dichas demandas, la capacidad de respuesta del Estado dentro del aparato institucional y los niveles de cooperación u obstruccionismo en las relaciones interorgánicas. Es decir, su eficiencia o actividad retardaria.

En efecto, este plano de análisis permite percibir las relaciones interorgánicas, según el concepto de Loewenstein, al interior del Estado para este procesamiento⁽⁴⁾. Es decir, en qué medida el sistema institucional y las relaciones institucionales responden a dichas demandas y puede articular respuestas eficaces a los continuos problemas que se presentan en la sociedad. Evidentemente en este enfoque juegan un rol fundamental los actores que desarrollan los roles protagónicos en sus instituciones, concretamente quienes son los detentadores del poder y cómo lo ejercen.

Este trabajo se circunscribe en este marco conceptual. Sin embargo, la idea de desarrollar explicaciones a la crisis política a partir de las relaciones interorgánicas y en concreto a través de la actividad legiferante, puede ser una tarea sesgada si la asumimos como totalizante de la crisis. No creemos que sea el único elemento en concreto del proceso que terminó con las medidas del 5 de abril de 1992, pero sí uno fundamental que como elemento objetivo explica en parte los niveles del enfrentamiento institucional o sólo los pretextos para una solución abrupta e inconstitucional, como fue la disolución del Congreso.

En la crisis han intervenido —y quizás preponderantemente— otros conceptos, que explican con mayor contenido el desfase Estado-sociedad y la complacencia popular ante las medidas que quebrantaron el orden constitucional. La crisis ha sido una crisis de representación y de legitimidad en el sistema, desatada a nuestro criterio no por el marco legal o funcional establecido por la Carta de 1979, sino —y principalmente— por el rol asumido por los actores políticos en la escena en los años de vigencia de la Constitución. Creemos que es preciso partir de esta hipótesis para entender la crisis, aunque somos conscientes de las dificultades que plantea asumir esta hipótesis de trabajo, sobre todo en el hecho

³ Burdeau, Georg. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Nacional. Madrid, 1981. p. 39

⁴ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel. Barcelona, 1979. p. 108.

de encontrar los elementos objetivos totalizantes que permitan sustentar la tesis mencionada.

En esta medida, este trabajo no pretende abarcar el problema como un todo integral, que busque explicar las verdaderas causas que llevaron a las medidas del 5 de abril y al fenómeno de afianzamiento del Gobierno por el consenso popular, que para analistas extranjeros pudo haber sido inverosímil. Este creemos que es un trabajo muy ambicioso y que responde a categorías mucho más profundas que deben encontrarse en el propio desarrollo histórico del Perú y su agitada vida política.

Trataremos entonces, enfocar los niveles de la crisis política a través de elementos medibles científicamente y que responden a una lógica de actuación política por los propios actores del poder: el Gobierno y el Parlamento. Un modo de entender esto, a nuestro criterio, será apreciar los grados de colaboración o enfrentamiento abierto que ambos órganos desarrollaron, fundamentalmente a partir de agosto de 1990, con la asunción del gobierno del presidente Fujimori, pero concretamente en relación al aspecto legislativo. No abarcaremos otros rubros, ubicados principalmente en el lado de la participación política y el control parlamentario al Gobierno, por escapar al enfoque particular que le queremos dar a este ensayo monográfico, por las limitaciones antes expuestas y de las que somos concientes al analizar el proceso.

2. *El funcionamiento del Parlamento Peruano, la actividad legislativa y la crisis*

La actividad legiferante, como instrumento básico a través de la cual se establecen los medios para la satisfacción de las demandas sociales y las normas básicas de estructuración de las relaciones colectivas es de la mayor importancia. La participación en esta tarea es compartida. No es posible considerar hoy en día un Parlamento que monopolice *in extremis* la función legislativa; o al revés, que exista un Ejecutivo que no tenga injerencia en esta función. La evolución de los sistemas constitucionales ha llegado a establecer la necesidad que la función legislativa sea una atribución asumida por ambos órganos. El Ejecutivo cumple también con esta labor sea por delegación o por derecho propio, dependiendo de los sistemas constitucionales.

Nadie duda que el Ejecutivo es hoy el órgano del Estado mayor dotado de los recursos humanos y logísticos para la elaboración y procesamiento de normas jurídicas. La interrelación del Gobierno con la sociedad, permite apreciar en forma directa y con mayores elementos los problemas que se presentan a su interior y procurar enfocar las soluciones para los mismos. Esta estructura y el hecho de poseer un aparato burocrático del que se dispone, así como una labor de asesoría calificada, hace del Gobierno la entidad adecuada para el manejo del procesamiento legislativo. Empero, debe tenerse en cuenta en este esquema otras consideraciones, ya que la función legislativa es una atribución inherente y genuina a otro órgano del Estado: el legislativo, donde descansa por principio el derecho de hacer las leyes⁵.

⁵ Esta ha sido, por lo demás, la función clásica de considerar al órgano legislativo. Marcial Rubio y Enrique Bernales consideran que la función legislativa es por naturaleza tarea propia del Parlamento y solo por excepción del Ejecutivo. Rubio Correa, Marcial y Enrique Bernales. *Constitución y Sociedad Política*. Ed. Mesa Redonda. 1ª reimpresión. Lima, 1985. p. 337.

La primacía del Ejecutivo frente al Legislativo en materia de procesamiento y elaboración de leyes en el Perú es un hecho revelador de la forma en que se desarrollaron las relaciones Parlamento-Ejecutivo no sólo en el período en estudio, sino que ha sido una constante en la década de los ochenta. Una revisión de las principales leyes dadas en los últimos años muestra que el Ejecutivo ha sido el gran legislador en este período⁶. Los principales códigos que regulan la vida ciudadana (Código Civil, Penal, Procesal Civil y Procesal Penal, de Ejecución Penal, etc.); las leyes que regulan los diversos aspectos de la organización del Estado (leyes orgánicas); así como las normas que establecen las más importantes políticas normativas del Estado en relación a temas claves como pacificación, regulación de la economía, empleo, Poder Judicial, entre otros, son constataciones que prueban plenamente esta afirmación.

La realidad superó largamente la proyección que sobre figuras nuevas se introdujeron en la Constitución de 1979. La legislación delegada, en esta medida, resultó ser la gran solución, sin la cual la realidad social habría rebasado la estructura institucional del país en cuanto a la materia normativa.

En este plano se puede verificar la dimensión de estas relaciones. Un Legislativo desfasado, impotente para la formulación y aprobación de iniciativas importantes para el país; y un Ejecutivo que impuso un dinamismo avasallador en esta materia, caracterizan el período. Esta situación real, donde el Parlamento terminó por aceptar sus propias limitaciones, ha producido 767 Decretos Legislativos, sin considerar los 2,262 Decretos Supremos de Urgencia o Extraordinarios expedidos desde la vigencia de la Carta del 79 (ver cuadro 1).

Cuadro 1
ACTIVIDAD LEGIFERANTE GOBIERNO/PARLAMENTO

	Belaunde	García	Fujimori*
Leyes**	1080	980	140
Decretos Legislativos	348	263	156
Dec. Supremos de Urgencia	667	1033	531
Decretos Supremos Extraord. (Ley 25397)	—	—	31

* Hasta el 5 de Abril de 1992

** Incluye las 30 Resoluciones Legislativas dadas en el período

Fuente: Diario Oficial El Peruano, Boletín Oficial

Elaboración propia

El Parlamento, que antes de 1968 era la única institución del Estado encargada de la elaboración de las leyes, pasó en el período 1980-1992 a ser un protagonista de segundo nivel en esta materia, aunque constitucionalmente detentaba la atribución legislativa. Ello no sólo se verifica de un análisis cuantitativo sino por la calidad de las mismas; una somera revisión de las materias que tratan las leyes que ha expedido el Parlamento en los últimos años, puede permitirnos percibir que la gran mayoría de las leyes dadas por el órgano legislador, han sido, en gran medida, normas referidas a temas particulares y no de interés general.

⁶ Sobre el tema puede verse: Jiménez Mayor, Juan. *La técnica Legislativa y los Errores en la Elaboración de las Leyes. Análisis del Procedimiento Legislativo Peruano*. Tesis PUCP, Lima 1990.

La voluminosa cantidad de leyes expedida por los parlamentos de 1980 en adelante, se desvirtúa ante el análisis de las materias legisladas. Es penoso observar que gran parte del tiempo la dedicó el Parlamento para la elaboración de normas que no tuvieron una importancia ni proyección nacional. El Parlamento dictó una serie de leyes que bien pudieron expedirse a través de normas de inferior jerarquía. Inclusive, aún las leyes de carácter general que emitió el Legislativo, fueron muy relativas en cuanto al tratamiento integral de temas; eran más bien leyes minúsculas, que en la mayoría de los casos buscaban remitir al reglamento de la ley o la delegación de facultades la normatividad propia de la situación a regular. El estudio y análisis de esta producción legislativa amerita un trabajo aparte.

Este, por lo demás, no ha sido un problema nuevo entre nosotros. El tema de las leyes minúsculas o localistas tiene una antigua raigambre institucional; como lo refiere con sentido crítico un viejo parlamentario como Roberto Ramírez del Villar:

«Si nosotros comparamos nuestro Parlamento con los anteriores, veremos que, en este año, 71 leyes dadas es una cantidad relativamente pequeña en comparación de lo que hacían los parlamentos, veremos que la gran mayoría eran simplemente leyes de obras públicas, leyes destinadas a hacer la carretera cual, a reparar el templo de aquí o la obra tal, etc. Este tipo de ley de carácter administrativo (...) eran las que daba la gran mayoría de las legislaciones...»⁽⁷⁾.

La crítica es válida para señalar con qué poco criterio se ha asumido y se asume la función legislativa en el Perú. Muchas leyes importantes y necesarias para el país se han quedado en el tintero o en todo caso se ha preferido delegar en el Ejecutivo la responsabilidad, aún sin que exista solicitud formal para ello. Esta es una de las razones para entender porqué el Parlamento siempre ha mantenido serios límites en cuanto a su aceptación ciudadana, ya que ha sido una institución sorda a los clamores de la opinión pública. Quizás el tema más notable en estos doce años, que revela esta desazón institucional, sea el de la respuesta adecuada del Estado en el tema de la pacificación, donde evidentemente hubo una desidia grave por afrontar el problema y una falta de capacidad de liderazgo de nuestra clase política expresada en el Parlamento.

Este panorama nos puede servir de preámbulo para situarnos en el problema que nos ocupa. La relación entre el Ejecutivo-Legislativo para la dación de las leyes, no puede tratarse sin tomar en cuenta estos elementos de la problemática parlamentaria, pues a la larga van a explicar las deficiencias o limitaciones del propio órgano legislador como condición para que la actividad legislativa del Ejecutivo sea cada vez más importante. Es al interior del Parlamento donde encontramos los problemas de fondo de la actual participación desmesurada en muchos casos del Ejecutivo. El problema parlamentario entonces, define en gran parte la crisis.

*Dentro del
Parlamento es
en donde
encontramos
los problemas
que permiten la
presencia
legislativa del
Ejecutivo.*

7 Ramírez del Villar, Roberto y Marcial Rubio Correa. *Rol del Parlamento*. Intercampus. Lima, s/f. p. 35

2.1. El Parlamento y las iniciativas del Ejecutivo

El derecho de iniciativa legislativa es una de las formas en que la doctrina y las Constituciones consideran que debe reflejarse las relaciones Gobierno-Parlamento en materia legislativa. La importancia del tema es fundamental. El Ejecutivo en la mayoría de los países del mundo es el que determina la mayor cantidad de leyes que expide el Parlamento, así como las más importantes que se discuten en las asambleas. La incidencia en la legislación nacional es cada vez más importante.

Jean Claude Colliard en un interesante trabajo sobre los regímenes parlamentarios ha dicho respecto a la intervención del Gobierno en la relación interorgánica, que es precisamente el Ejecutivo el que establece la mayor cantidad de leyes que procesa el Parlamento:

«En el conjunto de leyes, aquellas cuya iniciativa ha sido tomada por los miembros del Parlamento son de lejos la excepción (...), mientras que, por el contrario, el 90 o el 95%, a veces incluso más son de origen gubernamental (Ejecutivo). Se pueden multiplicar los ejemplos; todos o casi todos van en el mismo sentido. Así, en la RFA, de 2,395 leyes votadas en los primeros 20 años, 1,826, o sea el 76% son de origen gubernamental. En Austria en el año 1968, 127 de las 150 leyes votadas emanan del Ejecutivo, o sea el 85%. La proporción supera el 99% en Holanda (una sola proposición de origen parlamentario votada entre 1960 y 1966), 85% en Bélgica y alcanza el 60% en Italia...»⁽⁸⁾.

La consideración del Ejecutivo como entidad con derecho de iniciativa, por todo lo dicho, es un acierto. En un origen la estricta separación de poderes diseñados por los teóricos del liberalismo negó esta posibilidad. El criterio fijado por los autores de la Constitución americana evidencia esa tendencia negativa, que se expresó normativamente entonces. Sin embargo, pese a esto, ese abismo creado entre ambos órganos del Estado ha sido un tema que la interpretación y la práctica se han encargado de adecuar, a fin de posibilitar esta atribución de algún modo⁽⁹⁾.

Contrariamente a lo que ocurre en los países mencionados por Colliard, en el Perú no se repite esta constante legislativa del Ejecutivo en el Parlamento, ya que las normas que expide el Congreso peruano de iniciativa gubernamental apenas ha llegado al 30%. En efecto, durante el período 1980-1985, el Parlamento expidió 1,071 leyes, de las cuales fueron iniciativa del Poder Ejecutivo sólo 214, es decir, el 19.9% del total de iniciativas. En el período 1985-1990 de 980 leyes expedidas por el mismo órgano, 298 fueron de origen gubernamental, representando el 30.5%. En el reciente período de Gobierno, de 1990-1992 de 140 leyes expedidas por el Parlamento, apenas 30 tuvieron origen en el Ejecutivo, es decir, sólo el 20%⁽¹⁰⁾.

Es un hecho evidente que ha existido un desinterés por parte del Ejecutivo en presentar proyectos de ley al Parlamento para el procesamiento de sus iniciati-

⁸ Colliard, Jean Claude. *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*. Ed Blume. Barcelona, 1981. p. 297

⁹ Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Ed. Alfa. Buenos Aires, 1963. Tom. VIII.p. 312

¹⁰ Los datos extraídos son de 1980-1990 la Dirección General Legislativa del Senado de la República y la Cámara de Diputados.

vas. Este «desinterés», ha sido cada vez mayor por cuanto los sucesivos gobiernos que desde 1980 han ejercido el poder en el Perú, han preferido, sin lugar a dudas la utilización de las figuras nuevas que trajo la Constitución de 1979, como la legislación delegada y la legislación de urgencia. Ello definitivamente trastocó el tradicional sistema de la elaboración de las leyes.

En efecto, si vemos lo ocurrido en este período concluiremos que en verdad existe un real exceso en la utilización de estas instituciones. Durante el período 1980-1985 el Parlamento como hemos visto expidió 214 leyes que tuvieron iniciativa en el Ejecutivo; sin embargo, en ese mismo lapso el gobierno expidió 349 decretos legislativos y 667 decretos supremos extraordinarios. De igual manera, durante el período 1985-1990 el Parlamento expidió 298 leyes que tuvieron su origen en el Ejecutivo, habiendo expedido en el mismo período 263 decretos legislativos. Finalmente, en el período 1990-abril de 1992, el Parlamento expidió sólo 30 leyes con origen del Ejecutivo y 156 decretos legislativos.

Al Ejecutivo, de acuerdo a esta tendencia, al parecer le interesa muy poco la tramitación de un proyecto en el Parlamento, pues tiene en sus manos mecanismos más eficaces para la dación de normas con rango legal. Salvo la solicitud de facultades legislativas y sobre todo con mayor gravedad en el último período, el Ejecutivo prefiere los mecanismos de legislación propios, desplazando al Parlamento a un segundo nivel.

Las razones por las cuales el Gobierno no legisló conjuntamente con el Parlamento pueden ser varias. Algunas ya hemos intentado descifrar cuando decimos que se prefirió la legislación directa que no genera problema y es más rápida. Sin embargo, es necesario saber que contribuyó a esta tendencia el hecho de la no estructuración de un verdadero procedimiento de urgencia legislativa para las propuestas que presenta el Ejecutivo al Parlamento.

Como se sabe el artículo 189° de la Constitución vigente de 1979, estipula que los proyectos venidos por el Ejecutivo con el carácter de urgentes tienen preferencia por el Congreso. Ello responde a una tendencia moderna de considerar las propuestas del Ejecutivo de modo preferente, canalizadas de modo rápido, a fin de que alcancen efectividad en el tiempo.

La ratio de esta norma se encuentra en el propio reconocimiento de la lentitud natural del Parlamento en la elaboración de las leyes. Por ello se consignó este mecanismo «extraordinario» para facilitar la labor de este órgano del Estado, siguiendo en ello la experiencia de otros países. Sin embargo, la interpretación que se efectuó de este artículo constitucional en los Reglamentos de las Cámaras, a nuestro modo de entender, fue completamente deficiente, pues se entendió que la «urgencia» se refería meramente al debate de los proyectos y no en todo el trámite legislativo, que incluye como se sabe varias etapas. Esto difiere mucho de lo que ocurre por ejemplo en España, donde la figura de la urgencia supone reducir a la mitad los plazos establecidos con carácter general⁽¹¹⁾.

Otro caso lo constituye la Constitución chilena. En su artículo 71° se estable-

*En el conjunto
de leyes,
aquellas cuya
iniciativa ha
sido tomada por
los miembros
del parlamento,
son de lejos la
excepción..*

11 Santolalla López, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Ed. Nacional. Madrid, 1984. p. 246

ce que el Presidente de la República tiene derecho a la tramitación urgente de sus proyectos, y en tal caso la urgencia se puede dar tanto en uno como en todos los trámites; empero, siempre la Cámara debe pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días⁽¹²⁾.

La reciente Constitución colombiana en su artículo 163° también recoge esta figura y establece plazos máximos para la tramitación de la iniciativa, la que no podrá exceder también de treinta días. Incluye además una novedad, respecto a la reiteración de la manifestación de urgencia en uno o en todo el procedimiento legislativo⁽¹³⁾.

Son, pues, variadas las razones de esta situación anómala de preferencia por la opción propia de legislación frente a la compartida con el Parlamento. La crisis del sistema aquí se percibe claramente, así como la tendencia a obviar al órgano legislativo como protagonista en el rol asignado por la Carta de 1979, lo que será más grave en los noventa.

Aunque la situación no ha sido muy distinta en los últimos gobiernos, es un hecho evidente que el grado de enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo tuvo una connotación especial en el período 1990-92 y quizás explica a su modo la escasa capacidad del Parlamento y el poco interés del Gobierno por buscar articular colaboración y respaldo en sus iniciativas. Pero la crisis también tiene otras dimensiones, como veremos.

3. *El discurso de Fujimori y las medidas del 5 de abril*

En imprevisto manifiesto a la Nación, el Presidente de la República, Alberto Fujimori, el día 5 de abril, anunció la disolución temporal del Parlamento Nacional y la instauración de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.

Entre las razones invocadas para la medida anunciada destacaron las siguientes:

a) *La inoperancia del Parlamento.*- De acuerdo a la perspectiva presidencial, existía una descomposición de la institucionalidad existente, donde el caos, la corrupción, la falta de identificación con los grandes intereses nacionales que existe en el Poder Legislativo y el Poder Judicial, traban la acción del gobierno orientada al logro de los objetivos de la reconstrucción y el desarrollo nacionales.

Afirmó que en la lucha contra el narcotráfico el Parlamento ha mostrado debilidad e inconsistencia, y manifestó que los parlamentarios han actuado de forma irresponsable, negativa, obstruccionista y demagógica, no respetando los mandatos constitucionales, los cuales han sido violados constantemente. Mencionó el caso de la Ley N° 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República, que a criterio del gobierno pretende maniar a éste, recortándole atribuciones elementales para gobernar. De igual forma el caso de negarle la posibilidad de observar en todo o en parte la Ley de Presupuesto, fue una medida arbitraria.

«En un acto que ofende y agrede al país, el Congreso ha elevado groseramente su Presupuesto y extendido indebidamente las cédulas vivas a ex-parlamenta-

12 *Constitución Política de Chile*. Ed. Buitano y Hurtado Ltda. sf.

13 *Nueva Constitución Política de Colombia*. Ed. Lesi. Bogotá s/f. p. 41

rios... El Parlamento ha sido indiferente al reclamo de austeridad, eficacia y seriedad en el trabajo legislativo del ciudadano común. Muchas sesiones se han trabado por falta de quorum, quedando muchos proyectos importantes para la marcha del país encarpados por irresponsabilidad, desidia, y holgazanería de los mal llamados «Padres de la Patria»...»

«El pueblo del Perú rechaza un parlamentarismo irresponsable, estéril, antihistórico y antinacional que hace prevalecer el interés de grupos y cúpulas partidarias sobre el del Perú...El país quiere un Parlamento despojado de los vicios del caciquismo político y del clientelismo...»

b) La corrupción del Poder Judicial.- Sobre este tema, el Presidente Fujimori denunció que la administración de justicia está:

«ganada por el sectarismo político, la venalidad y la irresponsabilidad cómplice, es un escándalo que permanentemente desprestigia a la democracia y a la ley. El país está hartado de esta realidad y desea soluciones. No quiere más feudos de corrupción allí donde debiera reinar una moral intachable».

Manifestó que la corrupción y la infiltración política han llegado a tal grado que ésta se da en todos los niveles e instancias del Poder Judicial, sentenciando que:

«...en el Perú la Justicia siempre ha sido una mercancía que se compra o se vende al mejor postor».

c) La negativa participación de las «cúpulas partidarias».- Sobre el tema de los partidos políticos, el Presidente dijo que existe una actitud obstruccionista y de conjura encubierta contra los esfuerzos del pueblo y gobierno por parte de las cúpulas partidarias.

«Las cúpulas actúan con el único interés de bloquear las medidas económicas que conduzcan al saneamiento de la situación de bancarrota que ellas dejaron. Igualmente, hay grupos a quienes interesa que fracase la estrategia de pacificación porque no se atreven a tomar posición clara frente al terrorismo».

d) El deficiente proceso de regionalización.- Según el primer mandatario, el proceso de regionalización, nació contaminado por los vicios del sistema político tradicional, lo que constituye un multiplicado problema, pues ha generado mini centralismos regionales y una nueva frustración nacional.

«Fronzosas burocracias hambrientas de poder y de recursos fiscales se han instalado en la mayoría de los Gobiernos Regionales y están produciendo todos los vicios y taras del viejo centralismo limeño».

El Jefe del Estado manifestó que se sintió en la responsabilidad de asumir una actitud de excepción para procurar aligerar el proceso de esta reconstrucción nacional. Por ello decidió las siguientes medidas:

a) Disolver temporalmente el Congreso hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica del Poder Legislativo, la que se aprobará mediante un plebiscito nacional;

- b) Reorganizar totalmente el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público;
- c) Reestructurar la Contraloría General de la República.

De acuerdo a lo manifestado por el Presidente, la continuidad gubernamental se daría transitoriamente a través de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, entre cuyos objetivos están la modificación de la Constitución Política en lo que atañe al Poder Legislativo y Poder Judicial; moralizar radicalmente el Poder Judicial y las instituciones ligadas a él; modernizar la administración pública; pacificar el país; luchar contra el narcotráfico y las actividades ilícitas; «lograr la eliminación de los casos aislados de inmoralidad y de corrupción en las fuerzas del orden»; sancionar los actos de inmoralidad y corrupción en la administración pública; promover la economía de mercado; reordenar el sistema educativo; descentralizar las facultades del Gobierno Central; y elevar a mediano plazo, los niveles de vida de la población.

Se designaría una Comisión integrada por connotados juristas para que elaboren un proyecto de reforma constitucional, con el fin de adecuar la Carta Magna a los fines de desarrollo, modernización y pacificación del país. En su oportunidad se convocaría a un plebiscito para la aprobación de las reformas. En tanto se mantenía esta situación de transitoriedad, quedaban en suspenso los artículos de la Constitución que no sean compatibles con los fines del gobierno. La función legislativa será asumida por el Consejo de Ministros, el mismo que quedaba facultado para expedir decretos leyes.

La historia del proceso es conocida, por ser historia reciente. Ya sabemos las frustraciones que conllevó las medidas del 5 de abril en sus propios autores, por la presión internacional y las modificaciones que tuvieron que hacerse a este plan de tareas para la «reconstrucción del país». Ahora, sería interesante revisar algunos aspectos de estas críticas, compararlas con cifras concretas de estos casos y analizar la veracidad o falsedad del discurso y las medidas.

4. El sistema de «Pesos y Contrapesos», la actividad legislativa y las crisis

4.1. La Ley de Control Parlamentario de los Actos Normativos

Antes de la dación de la Ley N° 25397, Ley de Control Parlamentario de los Actos Normativos del Presidente de la República, desde hacía buen tiempo la comunidad jurídica venía solicitando la expedición de una ley que normara las atribuciones presidenciales dispuesta en los artículos 104°, 211° inc. 20), 231° y la institución de la delegación de facultades legislativas del artículo 188° de la Constitución. Existía consenso en el foro de la necesidad de un cuerpo normativo que regule estas facultades. El país tuvo que esperar mucho tiempo la dación de un texto integral sobre el tema⁽¹⁴⁾.

Políticamente fue imposible la dación de una ley en circunstancias como las que explican el proceso 1980-85 y 1985-90. Las mayorías parlamentarias conformadas entonces, posibilitaron una estrecha relación Parlamento-Ejecutivo, que

14. Una ley de este tipo no se materializó antes por motivos que escapan a lo estrictamente jurídico, debiendo encontrarse la explicación fundamental en el plano político, analizando la composición parlamentaria de los gobiernos anteriores y su función acorde con el Ejecutivo.

en muchos casos representó niveles de colaboración *in extremis*, desnaturalizando y desconociendo el fuero parlamentario. Ello negó toda posibilidad de control normativo, más aún si se entendía que lo contrario era instaurar frenos de poder al Ejecutivo. Lo mejor entonces fue consignar tácitamente que esas atribuciones están arregladas al juicio del gobernante de turno, de acuerdo a las fluctuantes circunstancias que se puedan dar en el país. Este fue el criterio que primó.

El proceso democrático instaurado en 1990, trajo un fenómeno nuevo en la vigencia de la Constitución de 1979 para el cual sería probada: la inexistencia de mayorías definidas en el Parlamento. Ello significaba que la relación Legislativo-Ejecutivo, tenía que recomponerse y darse a través de otros niveles donde primaría el diálogo y el consenso entre las distintas fuerzas representadas.

A pesar de esta circunstancia clave para entender el proceso, la dinámica será distinta. En lugar de la búsqueda de fórmulas de consenso o acercamiento al Parlamento por parte del Gobierno, éste optó por el enfrentamiento y la contradicción. Un hecho importante en la escena, que grafica de modo claro esta visión, fue el hecho de la participación minúscula de parlamentarios en los gabinetes del presidente Fujimori, lo que se refleja además con la nula presencia de parlamentarios en la Presidencia del Consejo de Ministros. En efecto, ninguno de los Presidentes del Consejo de Ministros del período fue representante a Congreso: Juan Carlos Hurtado Miller, Carlos Torres y Torres Lara, Alfonso de los Heros y Oscar de la Punte, lo que representa además un estilo de gobierno distinto al de sus predecesores⁽¹⁵⁾.

Las circunstancias políticas, pues, desencadenaron un proceso diferente, que explican la crisis política desatada a partir del 5 de abril, producto de excesos y de un enfrentamiento desencadenado principalmente por el propio Gobierno. El Ejecutivo siempre fustigó la acción y el trabajo parlamentario. No buscó el diálogo que lleve a la concertación, sino el enfrentamiento que desencadenó una pugna política en la cual contrariamente a lo denunciado por el Presidente y la información sobre el tema, el Parlamento no respondió con una performance negativa y obstruccionista. Por el contrario, existen testimonios de la colaboración que este órgano prestó para la difícil tarea de gobierno del país, como las quince leyes de delegación de facultades otorgadas en las más diferentes materias en dieciocho meses de Gobierno⁽¹⁶⁾.

*Desde el año
1990, la
hostilidad del
Ejecutivo
hacia el
Legislativo
fue evidente
en muchos
ámbitos.*

¹⁵ En efecto, tanto el ex presidente Belaunde y en mayor medida el ex presidente Alan García, tuvieron predilección en escoger a los Presidentes de sus Consejos de Ministros entre los parlamentarios de su bancada. Así, Belaunde, tuvo cuatro Consejos, tres de los cuales convocó como Presidentes del Consejo a parlamentarios: Manuel Ulloa, Sandro Mariátegui y Luis Percovich (el cuarto fue Fernando Schwalb, que a la sazón era VicePresidente de la República). Alan García, manteniendo esta tendencia tuvo cinco Gabinetes, todos presididos por parlamentarios: Luis Alva Castro, Guillermo Larco Cox, Armando Villanueva del Campo, Luis Alberto Sanchez y Guillermo Larco Cox.

Quizás el hecho que el presidente Fujimori no haya tomado en cuenta a sus parlamentarios obedezca, además del sello peculiar del Gobernante, al hecho del escaso peso específico, tanto político como personal, de los representantes de su agrupación en el Congreso.

¹⁶ El presidente Fujimori en reiteradas oportunidades elevó duras críticas contra el Parlamento. En una ocasión, inclusive, llegó a sugerir que existían nexos entre el narcotráfico y el Congreso, cuando el Congreso derogó a fines de 1991 un decreto legislativo que regulaba en «lavado de narcodólares». Cons-

La actitud de hostilidad del Gobierno se reflejó en muchos ámbitos, como en el abuso de la utilización de figuras constitucionales extraordinarias, como son los decretos supremos de urgencia que dispone el inciso 20) del art. 211° de la Constitución. Su uso fue por decir lo menos, exagerado, transformando las más diversas normas del Estado y legislando a través de decretos, con prescindencia de los mecanismos legales, desnaturalizando la institución en lo que compete a lo extraordinario y urgente de la medida. En menos de dos años de Gobierno se expidieron 531 Decretos Supremos y 31 Decretos Supremos Extraordinarios expedidos al amparo de la Ley N° 25397 de Control Parlamentario. Esta situación, superó lo acontecido durante el gobierno del presidente García, que en los dos primeros años de gestión expidió 329 decretos⁽¹⁷⁾.

Si no se hubiera interrumpido el proceso democrático, el gobierno del presidente Fujimori, habría expedido, de acuerdo a la tendencia 1,770, decretos supremos extraordinarios, es decir, 700 decretos más que su antecesor.

Esta problemática, amén de otros temas de conflicto, como la aprobación por Decreto del Convenio Antidrogas con los Estados Unidos, los excesos incurridos en la delegación de facultades otorgadas por la Ley N° 25327 y los constantes desatinos y críticas del presidente Fujimori al Parlamento, crearon a no dudarlo, un espíritu homogéneo de cuerpo para la dación de una ley que busque reordenar el ámbito legislativo del gobierno. Así es que nace la Ley N° 25397⁽¹⁸⁾.

Esta ley fue producto de un alto grado de consenso en el Congreso de la República. Nació como iniciativa de varios Senadores, conjugándose posteriormente en un proyecto integral en la Comisión de Constitución de esa Cámara. Fue la fusión de los siguientes proyectos, lo que le dio organicidad al mismo:

- Proyecto N° 11/90-S del senador Enrique Bernaldes, por el cual se regula el procedimiento y responsabilidad con la dación de cuenta del Presidente de la República al Congreso;
- Proyecto 143/90-S actualizado por su autor, el senador Manuel Ulloa, reemplazando el inciso 20) del artículo 211° de la Constitución;
- Proyecto 426/90-S perteneciente al senador Alberto Borea, por el cual se establece que las medidas extraordinarias que pueda dictar el Presidente de la República de conformidad con el art. 211° inciso 20) de la Constitución estarán referidas exclusivamente a materias económicas y financieras y serán dictadas por decreto supremo; y
- Proyecto 617/90-S actualizado por su autor, el senador Róger Cáceres, adicionando un párrafo al inciso 20) del artículo 211° de la Constitución.

La Comisión de Constitución del Senado estimó pertinente unificar estos proyectos para la dación de la ley. «Creemos que este proyecto llena un gran vacío que el Estado de derecho no puede permitir que subsista más...»⁽¹⁹⁾. Este fue el fundamento básico que inspiró la norma.

El Senado aprobó, con las modificaciones que introdujo el debate, su proyecto

tante, además, fue el cuestionamiento de los emolumentos de los parlamentarios y su escasa producción legislativa.

17 Sobre el tema hay que mencionar que el Presidente García fue proclive a la utilización de este tipo de normas.

18 En virtud a la delegación de facultades otorgada por la Ley N° 25397 el Ejecutivo expidió 126 decretos legislativos.

19 Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado de la República

el 6 de noviembre de 1990. En la Cámara de Diputados el proyecto demoró casi un año en estudio, siendo modificado en parte y remitiendo un nuevo texto a la colegisladora, no logrando el Senado insistir en su propuesta original, aprobándose finalmente el 12 de diciembre de 1991. Como era de esperarse, este proyecto fue materia de observación presidencial, habiéndose reconsiderado la autógrafa del proyecto durante la Segunda Legislatura Extraordinaria de 1991, en enero de 1992, promulgándose el proyecto por el Congreso.

La Ley N° 25397 es lo que en doctrina se denomina una ley de desarrollo constitucional o leyes interpretativas de la Constitución. La Carta de 1979, facultaba la dación de este tipo de leyes y reconoció la titularidad de la potestad legislativa del Congreso en el artículo 186° inciso 1) y por ende la posibilidad de que el Congreso interprete normativamente la Constitución. Esta facultad como es natural, tenía límites claros como es la no modificación del texto constitucional vía interpretación, pues ello constituye un exceso. La interpretación tiene parámetros de actuación, pero en todo caso define una opción legislativa clara frente a otras que aunque válidas se descartan.

En esta medida, podemos decir que la Ley N° 25397 no era ni es inconstitucional⁽²⁰⁾. Está entre las atribuciones del Parlamento fijar criterios de desarrollo constitucional vía interpretación de lo que se considera regulable; no ha habido exceso alguno en lo que compete al tema a tratar. La ley, pues, bien puede desarrollar estas materias y escoger la vía interpretativa que, sin mellar el espíritu de la Constitución, la regule. Formalmente, pues, no existió problema.

Por ello se discrepa de los argumentos iniciales del presidente Fujimori, en su observación del proyecto al Congreso, cuando manifestó que «el Congreso se ha irrogado potestad que no tiene mediatizando las atribuciones constitucionales del Presidente de la República». Y menos aún cuando afirma que «el Presidente tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución. No podría ejercer esa obligación si sus atribuciones son recortadas y mediatizadas».

Ahora bien, en cuanto al contenido mismo de la ley que curiosamente no ha sido derogada y está hoy vigente, desarrolló cuatro temas claves de control normativo: decretos supremos extraordinarios, decretos legislativos, estados de excepción y convenios internacionales ejecutivos. Quizás sea interesante revisar algunos conceptos de la ley, para enfrentarlos a la concepción del gobierno sobre esta materia, pues este tema ha sido expuesto por algunos analistas como clave para entender la crisis política.

La ley desarrolló lo que significan los Decretos Supremos de Urgencia. Estableció el ámbito de aplicación del artículo 211° inciso 20) y confirmó su carácter temporal, lo que no significa en modo alguno violación de la Constitución, por cuanto en ello se recogió una opción que estaba en el debate de la aplicación del 211° inciso 20), afirmando la temporalidad de la medida. De igual modo, fijó los temas sobre los cuales se podía legislar en esta materia, señalando taxativamente las materias autorizadas, descartando así la arbitraria expedición de Decretos Supremos Extraordinarios en conceptos que escapan a su naturaleza intrínseca. Se establecía así un sano criterio para corregir defectos en cuanto a los abusos cometidos en el pasado.

²⁰ Recordemos que pese al golpe esta ley sigue vigente. Quizás se ha considerado su derogación, en el actual esquema parlamentario. Ello es un indicativo del papel que cumplen las mayorías parlamentarias y grupos políticos en las democracias modernas, pues pese a los diseños de control que se establecen en los sistemas políticos, éstos pueden convertirse en nada. Sobre el tema se puede ver: García Morillo, y Montero Gibert. *El Control Parlamentario*. Ed. Madrid, 1989.

En segundo lugar, la Ley N° 25397 estableció el procedimiento del control posterior a seguirse por el Parlamento para estos decretos supremos extraordinarios, no condicionando su vigencia a ningún acto normativo previo del Poder Legislativo, sino su aplicación inmediata. Se creó un mecanismo que empezaba con la revisión del texto del decreto por parte de las Comisiones de Constitución de cada Cámara. Si se estimó que la norma había sobrepasado los límites, la ley establece un mecanismo que requería un pronunciamiento del Congreso para declarar la derogatoria del dispositivo, a través de un «acuerdo del Congreso». La interpretación de esta última parte trajo problemas; si al decir «acuerdo del Congreso» se refería la ley al término genérico por el cual el órgano manifestaba voluntad o si ésto significaba que se está introduciendo una nueva categoría normativa en nuestro ordenamiento jurídico no dispuesto por la Carta Fundamental, lo que colisionaría con el principio normativo que consagra nuestra Constitución⁽²¹⁾.

Por otra parte, respecto al tratamiento que dió la ley a la institución de la legislación delegada, existieron algunos problemas, pues existió en parte un exceso con la disposición del artículo 15, que establecía la condicionalidad de la vigencia de los Decretos Legislativos en materia de leyes orgánicas «cuando así lo dispone la ley autorizativa». Esta disposición desvirtuó la institución de la legislación delegada, pues contraría lo que establece el artículo 188°.

*No se podía
invocar la
constitucionalidad
de una ley
para justificar una
inconstitucionalidad
mayor*

La legislación delegada por principio es una institución que no debe condicionarse. Se delega o no se delega, pero no se pueden fijar parámetros extraconstitucionales. Hacerlo es desvirtuar la atribución, por cuanto ésta se fundamenta en la necesidad imperiosa de legislación técnica eficaz y urgente. Se debió aprovechar la dación de esta ley para realizar algunos ajustes necesarios a la institución. Sin embargo, lo único que se hizo en la ley fue recoger lo que la propia Constitución establecía, además de legislar sobre cuestiones como la numeración, la aprobación de los

mismos y el procedimiento que seguiría por las Comisiones ordinarias que estudiarían su contenido. Como en otras cosas, lo más importante se dejó para la posteridad.

En relación a los Convenios Internacionales Ejecutivos, la ley en comentario dispuso el procedimiento a seguir para el control posterior, señalando que los casos de excesos por parte del Poder Ejecutivo producen un intervalo de suspensión de aplicación interna del Convenio, hasta lograr su convalidación por los medios constitucionales del artículo 102° o la denuncia del mismo. Esta solución no configuró a nuestro entender un exceso, pues lo que hizo fue confirmar la potestad parlamentaria de aprobación del tratados y los mecanismos de respeto de esta atribución dentro del fuero parlamentario.

Finalmente, donde encontramos problemas es en el tratamiento de los estados

²¹ Sobre este asunto hay que decir que la denominación normativa «acuerdo del Congreso», no es ajena a la Constitución, pues en verdad existe como tal en la Carta de 1979 en el artículo 307, cuando dispone que «El Congreso puede decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría de sus miembros, la incautación de todo o parte...»

de excepción. En este punto creemos que el legislador se equivocó, pues introdujo mecanismos no sólo de control sino facultades decisorias a una atribución que es inherente por principio del Presidente de la República, cuya disposición de acuerdo a la Carta depende única y exclusivamente de él, debiendo circunscribirse la actuación del Parlamento a un nivel de fiscalización de lo que puede ocurrir en la vigencia de estas situaciones anormales, pero no en la decisión de si son o no convenientes.

Todo esto nos permite identificar algunos problemas de concepto en el texto de la Ley N° 25397. Es evidente que se dieron excesos normativos en su concepción, sobre todo en lo referente a la regulación de los estados de excepción. Sin embargo, la solución a estos asuntos debió corregirse dentro de un proceso constitucional, haciendo funcionar los instrumentos legales que se facultan para declarar la inconstitucionalidad de una ley. Ello no es justificante en lo absoluto, para las medidas del 5 de abril. No se puede invocar una inconstitucionalidad para provocar una inconstitucionalidad mayor. Ello a todas luces es un contrasentido.

4.2. Las leyes observadas

La observación es una atribución inherente a la institución de la Presidencia de la República. Su uso se circunscribe a voluntad exclusiva del mandatario del Estado y su fundamento debemos encontrarlo, entre otros aspectos, en la armonía que debe establecerse entre la relación Gobierno-Parlamento. Su concepto se enmarca dentro de lo que la doctrina ha establecido como frenos y contrapesos del poder, que sostiene el sistema del Estado. Por medio de esta institución se evitan los posibles abusos del órgano legislativo en cuanto a leyes arbitrarias o contrarias a los fines del Gobierno; es la mejor forma de evitar el ejercicio absoluto de la potestad legislativa, por parte del Parlamento.

La figura de la observación no representa un concepto de superioridad del Ejecutivo frente al Parlamento, como algún sector de la doctrina estableció, aunque sí conlleva en sí mismo el concepto de enfrentamiento. Su desarrollo puede llegar a establecer los niveles de la pugna política sobre temas de trascendencia nacional, donde existe una posición contradictoria entre Ejecutivo y Legislativo. Ello entonces puede servir de instrumento al investigador acerca de los temas conflictivos dentro de un proceso determinado o de los niveles en que éste puede darse.

No tiene sólo un sentido técnico la atribución de la observación de los proyectos remitidos por el Congreso. Hay en todo un trasfondo político que marca la pauta del conflicto, sobre todo cuando existe insistencia por parte del órgano legislativo y es «derrotado» por así decirlo el Gobierno.

El proceso en estudio creemos que no escapa de esta visión, aunque tiene ciertas peculiaridades que es preciso destacar. En primer lugar debemos decir, sobre este tema, que el régimen del presidente Fujimori reflejó un alto grado de enfrentamiento, el cual pudo haber sido más grave si el Parlamento hubiera expedido más leyes de acuerdo a los niveles producidos por gobiernos anteriores. En efecto, una revisión de lo que expedía el Parlamento anterior, por ejemplo, nos informa que el promedio por legislatura de las leyes emitidas entonces ascendió aproximadamente a 200 leyes —recordemos que durante el gobierno de Fernando Belaunde se expidieron 1,080 leyes y el gobierno de Alan García 980—, lo que refleja un nivel interesante de producción. Si a ello agregamos que se observaron 38 autógrafas en el gobierno de Belaunde y 60 en el de García,

veremos que la proporción de este conflicto no fue tan grave entonces como la que estamos analizando.

Cuadro 2
PROYECTOS DE LEY OBSERVADOS POR PERIODO DE GOBIERNO

GOBIERNO	OBSERVACIONES
Fernando Belaunde	38
Alan García	60
Alberto Fujimori**	36

** Hasta Abril de 1992.

En efecto, en el gobierno de Fernando Belaunde se dictaron en total 1,080 leyes y fueron observadas 38, lo que significa aproximadamente que de cada 30 leyes el Presidente observó una. Durante el gobierno de Alan García esta media sube a 16. Sin embargo, durante el proceso democrático instaurado en julio de 1990 la cosa se agrava a niveles impredecibles, pues una de cada cuatro —3,5 para ser más exactos— leyes aprobadas por el Parlamento, fue observada por el Presidente de la República.

Este dato puede ser aún más revelador si recordamos la pobre producción legislativa del Parlamento en el período en estudio, que ascendió a solo 140 leyes, de las cuales 30 son resoluciones legislativas⁽²²⁾. Si el Parlamento hubiera mantenido los niveles de producción anteriores a 1990, la cantidad de observaciones hubieran sido mucho mayores que las 36 registradas en el proceso (Ver anexos, cuadro B).

La observación, pues, ha constituido un hecho que ha connotado en forma clara el conflicto de poderes dentro del esquema de atribuciones constitucionales, durante el período democrático-institucional del presidente Fujimori.

4.3. Las leyes de Presupuesto

Entre las normas que aprueba el Parlamento, el Presupuesto General de la República es, sin lugar a dudas, una de las más importantes. Constituye un verdadero programa de gobierno a corto plazo, en el que consta la real situación económica y financiera del país, la forma cómo se distribuirán los ingresos nacionales y las entradas de toda fuente que recaudará el Estado durante el plazo de vigencia de la ley.

Su importancia no sólo es técnica. Históricamente constituyó el punto de apoyo del Parlamento para lograr las conquistas que hicieron consolidar su presencia dentro del Estado. Fue la función financiera la que obligó a los monarcas de la Edad Media a reunir a representantes de los distintos estamentos, para solicitar su consentimiento, a fin de aprobar los impuestos que necesitaban para sus objetivos. Esta fue la primera labor del Parlamento y la que sirvió a su desarrollo y conquista ulterior.

²² Las resoluciones legislativas son normas que emite el Congreso, específicamente para autorizar viajes del Presidente de la República —que constituyen la mayoría—, otorgación de pensiones de gracia y la aprobación de convenios internacionales.

El principio de esta intervención reposa en algo fundamental: a los que van destinadas las exacciones y los impuestos se les debe dar la oportunidad de decidir si están o no de acuerdo en que éstas se realicen. Sin embargo, el Presupuesto responde a otro principio básico, que se enmarca en el orden y el control en la elaboración del programa financiero de los recursos del Estado. Es al Parlamento a quien compete, dentro de sus funciones de fiscalización, la tarea de controlar en qué, cómo y cuándo se gastarán e ingresarán los recursos del Estado.

Existen diversas teorías que explican la naturaleza y los fundamentos del presupuesto. Para algunos será la simple previsión y evaluación de gastos e ingresos con autorización para efectuarlos y cobrarlos. Otros conciben al Presupuesto como el documento que contiene la previsión de los resultados de los ingresos y los egresos del Estado por un determinado período, generalmente anual, que aprobado por medio de una ley adquiere carácter de norma para el desenvolvimiento de la actividad financiera del Gobierno.

Modernamente se postula al Presupuesto como un «acto legislativo», en contraposición a las teorías que le niegan tal carácter y lo enfocan sólo como un acto administrativo o tan sólo como un documento contable en perspectiva. Para estos autores se trata de una ley que da eficacia y valor jurídico a las cuentas y egresos, al tiempo de otorgar carácter coactivo, imperativo y de «normación de conductas» a los que va dirigida; tiene en sí todos los atributos de una norma jurídica⁽²³⁾.

Para otros, sin embargo, el Presupuesto constituye un acto administrativo como hemos señalado, si bien no se niega su carácter de ley formal. En el fondo, el Presupuesto sólo es una relación contable que efectúa el Gobierno de los ingresos previsibles y de los gastos en que incurrirá. Sería algo así como una mera reunión de cifras, cuadros y números que, autorizados, permiten recaudar y gastar dentro del Estado, pero que no representa una ley propiamente tal.

Nuestra posición es por considerarlo una ley, tanto en la forma como en el fondo. Como bien dice Rodríguez Bereijo:

«El Presupuesto como institución jurídica fundamental del derecho público tiene carácter normativo; esto es, no consiste únicamente en una mera relación contable de las cantidades que el Estado prevé que se realizarán en concepto de ingresos y gastos en un período de tiempo determinado, sino que, sobretodo, el Presupuesto constituye la expresión jurídica de las obligaciones y los derechos, de las potestades y de los deberes que competen a la administración en materia de ingresos y gastos públicos. El Presupuesto es, pues, una norma jurídica o si se quiere mejor, un conjunto de normas jurídicas»⁽²⁴⁾.

En nuestro país más que los reglamentos parlamentarios y la Constitución, el cuerpo normativo que ha regido el proceso de la elaboración del proyecto de Presupuesto y su aprobación por el Parlamento en el período, ha sido la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, la Ley N° 14816, que data de 1964 y a la que se le agregaron modificaciones posteriores, incluida la introducida desde la vigencia de la Constitución de 1979⁽²⁵⁾.

23 Rodríguez Bereijo, Alvaro: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Ed. Tecnos. Madrid, 1970. p. 19.

24 *Ibidem*. p. 39-40.

25 Hoy en día esto está recogido en gran parte en el Decreto Ley N° 25807, Ley Marco del Proceso Presupuestal.

La primera tarea del Congreso en esta materia, era reunirse para tomar cuenta del acto por el cual se remitía el proyecto de Presupuesto por el Ejecutivo, el cual se enviaba, a su vez a la Comisión Bicameral de Presupuesto, que era una Comisión Especial integrada por ocho representantes de cada Cámara. Aquí empezaba el trabajo del Congreso y era al interior de esta importante Comisión parlamentaria, donde se realizaba la revisión integral del proyecto, y donde se negociaba democráticamente aspectos del proyecto, inclusive con el propio Gobierno.

La Comisión Bicameral de Presupuesto ha tenido una importante función a lo largo de estos años en la materia que le compete. Sin embargo, hay que decir que lo sucedido en el período 1990-1992, varía en relación a lo acontecido en la década del ochenta. Recordemos que las anteriores composiciones parlamentarias tuvieron una clara posición partidista en relación al Gobierno de turno, lo que permitía una estrecha relación Parlamento-Gobierno, que se expresaba en la dación de esta importante ley sin ningún tipo de problemas. El proceso se ha dado, como se sabe, sin mayores problemas dentro de esta relación de poderes, llegándose a prácticas perniciosas, como permitir la vigencia automática del proyecto de presupuesto del Ejecutivo, de conformidad con el artículo 198° de la Carta Fundamental. Entre 1985 y 1990, estos casos se dieron en tres oportunidades: la leyes de Presupuesto para 1985, 1987 y 1990, las que se aprobaron por decreto legislativo.

Empero, a partir de agosto de 1990 la composición parlamentaria fue muy distinta. No existían mayorías definidas, lo que reflejaba posibilidades de enfrentamiento. La Comisión Bicameral de Presupuesto, en esta medida, sólo recogía esta realidad, por lo que ya al segundo año de Gobierno la presidencia de esta Comisión la ocupó un representante de la oposición, el Diputado Fernando Calmell del Solar. El proyecto de presupuesto entonces debía elaborarse con otros parámetros y condiciones: era necesario encontrar fórmulas de consenso que hagan posible alcanzar la aprobación final. Ello no fue una labor fácil, pues comprometía la posición política de muchos sectores y la estrategia económica del Gobierno. De ahí la fluida intervención del Ejecutivo en todo el proceso de elaboración de la ley, lo que no ocurrió antes, para negociar en parte su proyecto y aspirar a una aprobación lo mejor posible conforme a lo que postulaba.

Por ello, quizás, es que muchos analistas y políticos veían con buenos ojos la forma en que se debatía el proyecto de Presupuesto, el cual representaba un producto con un alto consenso parlamentario, cosa que no ocurrió en los diez años anteriores, donde la oposición tuvo que contentarse con ser un convivado de piedra en el debate.

Sin embargo, esta nueva realidad trajo como consecuencia que se dieran leyes que no eran del total agrado del Gobierno. En la tarea de buscar consensos, se abrió un espacio de negociación con los sectores políticos, donde cada grupo buscaba expresar legislativamente opciones, engendrando un cuerpo normativo donde cada uno tenía algo que decir. Ello llevó al problema que nos preocupa: la observación de la Ley de Presupuesto. Fue el caso de las leyes N° 25303 y 25388.

i. La Ley N° 25303

El caso de la Ley N° 25303, Ley de Presupuesto General para 1991, abrió un capítulo nuevo en la historia de la Constitución de 1979. Nunca antes se produjo una promulgación parcial a una ley y menos como consecuencia de la observación de artículos en una Ley de Presupuesto. Ello, como no podía ser de otro

modo, derivó en un largo debate, altamente politizado, que concluyó con la promulgación de la ley por parte del Congreso de la República.

El Gobierno en un comunicado oficial publicado el 27 de diciembre de 1990, afirmó que el Poder Ejecutivo es autónomo y que está estudiando la autógrafa de Ley de Presupuesto, anunciando posibilidades que hasta entonces no se había dado en el país: la observación presupuestal. El 31 de diciembre de 1990, el Presidente promulgó parcialmente la ley, observando quince artículos de la misma. Ello obedeció, según declaraciones del propio Presidente, a discrepancias con el tratamiento de rubros de interés nacional.

La medida se realizó de acuerdo a lo que en doctrina constitucional se denomina «promulgación parcial» y que la Constitución no prohíbe. En todo caso es una situación jurídica no prevista. Las opiniones sobre el tema se dividieron, Manuel Ulloa Elfas, por ejemplo, afirmó que el Ejecutivo estaba facultado para ello. De igual opinión fue Enrique Chirinos Soto⁽²⁶⁾. Javier Valle Riestra también afirmó que el Presidente actuó correctamente pues la Constitución faculta la promulgación parcial: «Promulgar es calificar la ley, que es una atribución del Jefe del Estado; por lo tanto, el Presidente cuando se trata de una ley ordinaria y cuando se trate de la ley de Presupuesto, puede observarla parcialmente. Eso corresponde a una corriente, a una doctrina que existe con discrepancias en Argentina y en otros países»⁽²⁷⁾.

La reacción de importantes sectores de la oposición no se hizo esperar. El 3 de enero de 1991, apareció un comunicado multipartidario de la Junta de Portavoces de la Cámara de Diputados, donde se postuló la tesis de que la promulgación parcial constituye una flagrante violación constitucional del artículo 193° y una invasión de las atribuciones del fuero parlamentario que afecta la institucionalidad y el equilibrio de poderes.

El asunto se complicó con una autoconvocatoria del Congreso —facultad usada por primera vez por el Parlamento⁽²⁸⁾—, para tratar el tema, y donde finalmente se resolvió el tema de las observaciones. En ella la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados acordó declarar la «nulidad del acto administrativo de la promulgación hecho por el Presidente de la República a la Ley Anual de Presupuesto por las 15 observaciones», tesis que acogió el pleno del Parlamento.

El Poder Ejecutivo, empero, no dejaría las cosas tal cual. Algunos días después de esta medida por el Congreso, emitió el D.S. N° 003-91-EF que suspendió los artículos 99° y 135° de la Ley de Presupuesto, normas que en buena parte provocaron el conflicto. Luego, a fines del mes de enero, el Gobierno convocaría

*La Ley 25303
(Ley de
Presupuesto
General para
1991), abrió un
capítulo nuevo
en la historia de
la Constitución
de 1979.*

26 Al parecer, Enrique Chirinos Soto fue consultado personalmente por el Presidente Fujimori antes de tomar las medidas.

27 Diario El Comercio, 6 de Enero de 1991, Sección A, p. 4

28 El asunto es interesante. Pese a la autoconvocatoria, el Ejecutivo emitió el D.S. N° 012-91-PCM, convocando al Congreso a legislatura extraordinaria para tratar el tema. El Parlamento no lo tomó en cuenta. En el Senado, por ejemplo, esta convocatoria se tomó en la sesión como «documentos llegados a la Mesa», dentro del Despacho de Primera Hora de la sesión inaugural de la legislatura extraordinaria. Era una manera elegante de decir que no servía esta convocatoria.

a una Legislatura Extraordinaria por cuatro días⁽²⁹⁾, para reformar el texto de algunos artículos de la Ley de Presupuesto, además de otros temas. Al final de la misma se aprobó la Ley N° 25038 que modificó algunos artículos, pero mantuvo otros.

ii. La Ley N° 25388

El proyecto de Ley General de Presupuesto para 1992, a diferencia de la anterior, fue observada por el Presidente no habiéndose promulgado la misma por este motivo. Ello dió como resultado que el país no cuente con el instrumento legal, como lo establece el art. 198° de la Constitución, el 1° de enero de ese año.

Este nuevo enfrentamiento por la materia presupuestal, se dió, a pesar que, aparentemente, el Ministro de Economía, Carlos Boloña enviara algunos documentos al Congreso, aprobando el contenido de la misma. Finalizada la tarea por el Congreso, en Diciembre de 1991, el Presidente de la Comisión Bicameral de Presupuesto, diputado Fernando Calmell señaló que la aprobación de la Ley de Presupuesto constituía un avance del sistema democrático «que no se veía desde hace mucho tiempo. Desde hace dos años el Congreso está cumpliendo con su labor de aprobar el proyecto de Presupuesto previo análisis, contrariamente a lo que sucedía antes en que las mayorías lo sancionaban a carpetazos sin discutirlo a fondo o simplemente se esperaba que el Ejecutivo promulgara su proyecto». Recordó que el Gobierno realizó atingencias al proyecto aprobado por la Comisión Bicameral, que en casi todos los casos han sido aceptados⁽³⁰⁾.

El Presidente de la República formuló el 30 de diciembre de 1991, observaciones a la autógrafa de Presupuesto, devolviéndola al Congreso. Entre las razones invocadas estuvo la de lograr:

«...el manejo presupuestal sin los tropiezos y conflictos tradicionales, evitando además que se constituyan en factores de presión inflacionaria y de generación de un mayor déficit fiscal, causante de situaciones indeseables para el país...Una sana y realista revisión presupuestal permitirá el uso racional de los escasos recursos del Estado.»

La primera observación que detalla el documento remitido al Congreso, es contra el Presupuesto asignado al Poder Legislativo. Manifiesta que existe un incremento que no se justifica. «El Ejecutivo considera sinceramente que hay sectores realmente necesitados hacia los que deben priorizarse los recursos del Estado»⁽³¹⁾.

El Congreso el 8 de enero de 1992 promulgó la Ley de Presupuesto luego de haberse reunido en legislatura extraordinaria para tratar el tema, terminando de este modo este segundo conflicto interorgánico.

Ahora bien, se ha afirmado que el tema de la observación presupuestal marcó un definido desencuentro Ejecutivo-Legislativo, lo que habría sido un hito importante en la secuencia de hechos que llevaron al posterior quiebre constitucional. Sin embargo, creemos que, como principio fundamental tampoco en este caso, se puede invocar —como se ha hecho— situaciones de supuesto conflicto constitucional para de este modo instaurar una dictadura en el país.

²⁹ Del 4 al 8 de febrero.

³⁰ *Diario El Comercio* 16 de Diciembre de 1991, Sección A, p. 4

³¹ Texto de la Observación Presidencial

Como es fácil colegir por todo lo anterior, se trató de dos problemas distintos aunque ambos con un trasfondo general; el desacuerdo en los postulados de la ley, los mecanismos adoptados en ambas oportunidades fueron disímiles. En un caso se trató de una promulgación parcial, observándose quince artículos que no fueron publicados. En el otro, de la observación de la autógrafa y su devolución al Congreso, no habiendo publicación de la misma, por parte del Ejecutivo.

Sobre ambos casos nuestra posición es distinta. Creemos que si bien es posible de acuerdo a la Constitución observar cualquier ley, dentro de las cuales está la de Presupuesto (salvo la de reforma constitucional), no lo es promulgar parcialmente una ley. Trataremos de fundamentar brevemente esto.

La observación es una institución recogida en el artículo 193° de la Constitución vigente de 1979. Es una atribución del Presidente de la República, que demuestra la presencia del Gobierno en el proceso de elaboración de la ley; es una instancia más del procedimiento legislativo.

Como tal, es una facultad que puede darse para todo o parte del proyecto de ley aprobado por el Congreso. Ello porque la concepción de la ley puede ser buena, pero al mismo tiempo contener normas que son consideradas por el Ejecutivo como inconvenientes; o cuando se considera que el proyecto como un todo no es conveniente para el país. La observación también puede darse cuando se considera que el proyecto rebasa funciones constitucionales o simplemente es inaceptable para el Gobierno. En el fondo también es un mecanismo de control.

La Ley de Presupuesto como hemos dicho, es una ley y como tal está sujeta a los procedimientos propios que establece la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Empero, la elaboración de la ley es, como se sabe, especial, por cuanto no integra el sistema bicameral, sino que es aprobada mediante un trámite especial en reunión de Congreso. Esta concepción no le otorga, sin embargo, ninguna facultad especial o naturaleza diferente, de la que la propia ley contiene como tal. Una facultad o naturaleza singular es la vigencia anual por ejemplo.

¿Qué impedía la observación? A la luz de la Constitución no hay artículo alguno que lo impida. Es más, la Carta recoge el principio de que nadie está impedido de hacer lo que ella no prohíbe⁽³²⁾.

Esta hipótesis puede confirmarse con el análisis de los plazos. Nada obliga a que la ley se apruebe el mismo 14 de Diciembre de cada año. Sin embargo, ello ha ocurrido en todos los casos desde 1980. ¿Qué ocurriría si el proyecto se debate y aprueba por ejemplo en Octubre? Creemos que tendríamos la ley aprobada, que incluso se puede promulgar y publicar y que empezará a regir en enero de ese supuesto año. Quizá esto es lo ideal. En este caso el proyecto podría observarse sin ningún problema y nadie lo objetaría, por cuanto no están en juego los plazos —recordemos que parte del debate se dió por las circunstancias que el país dejaba de tener Presupuesto—. Con ello lo que queremos decir es que el hecho que no se permita la observación por un problema de plazos es algo que no resiste el menor análisis, por cuanto esto responde a un problema del propio Parlamento y no de una facultad en sí inherente del Presidente. En otras palabras el Gobierno no tiene la culpa de la demora en la aprobación de la ley de Presupuesto por el Parlamento.

Esto nos lleva a concluir que el proyecto de Ley de Presupuesto aprobado es observable por el Ejecutivo.

Ahora bien, respecto a la promulgación parcial, tenemos que decir que ésta es

32 Norma recogida en el art. 2°, inc. 20) de la Constitución de 1979.

una figura no contemplada por la Constitución. Todo proyecto de ley es un expediente que viene de aprobarse según un proceso que lo define íntegramente. El procedimiento legislativo comprende un expediente que no puede desdoblarse en lo que consideramos lo más o menos conveniente. Si estamos de acuerdo lo promulgamos; si no, lo observamos. La tercera posibilidad sería no promulgar, caso en el que lo asume el propio Congreso; pero la cuarta posibilidad no existe, pues la promulgación parcial desnaturaliza el procedimiento legislativo del cual la promulgación es un acto muy importante.

En un trámite bicameral, una Cámara aprueba un proyecto y lo envía a la Colegisladora para su estudio y ulterior aprobación. La otra Cámara puede considerar o no el proyecto original; si ello ocurre deberá regresar a la Cámara de origen para ver si insiste o no en su proyecto. Se tramita como un todo y no se envían partes de lo que se considera válido o no. El proyecto es un todo integral y no se desdobra en tantas partes como se considere «a gusto de parte». Esa es la tónica del procedimiento legislativo del cual el Presidente de la República es parte al intervenir en la promulgación y publicación de la ley.

Finalmente, hay que decir que la Constitución, establece la observación de la ley, pero no faculta la promulgación parcial. Ello constituye una atribución que debía estar taxativamente permitida por cuanto resulta una facultad *sui generis* que no está considerada entre las inherentes a la función presidencial y trastoca, como hemos visto, el procedimiento legislativo.

Por último, y como colofón a todo lo dicho, hay que decir que el país asistió a un debate interesante en torno a las denominadas «zonas grises» de la Constitución. Aunque hubo posiciones definidas de grupos parlamentarios y sectores políticos, hay que decir que muy reputados constitucionalistas y parlamentarios estuvieron en contra de negar una atribución como ésta al Presidente.

4.4. Delegación de Facultades

La atribución constitucional de la delegación de facultades legislativas del art. 188º, fue uno de los principales aportes hechos por la Constitución de 1979. Recogida de la legislación comparada más reciente, como el caso de la Constitución española de 1978, fue diseñada como una facultad extraordinaria dada por el órgano que detenta esta función: el Parlamento. Sin embargo, la fórmula recogida fue muy genérica, no estableciendo los parámetros necesarios para el uso de esta facultad constitucional. Ello explica que en los doce años de uso, se hayan llegado a abusos e imperfecciones que en mucho han desfigurado la institución.

No vamos aquí a desarrollar el debate en torno a la institución. Sí quisieramos, en cambio, realizar algunos apuntes en relación a su frecuente y en algunos casos excesiva utilización, particularmente en referencia a lo sucedido en el período comprendido desde agosto de 1990 a abril de 1992.

Si analizamos las cifras de los cuadros que presentamos sobre las leyes de delegación de los gobiernos de Belaunde y García podemos colegir que no fue una figura frecuente. Sin embargo ello no es exacto, pues ésta se dió de modo evidente en muchas oportunidades. Producto de esta deficiente manera de legislar la institución, se ha entendido que una delegación de facultades legislativas puede insertarse en otra ley, fuera de sus disposiciones ordinarias, dentro de las transitorias o finales, negando así el carácter especial que deben tener estas normas. Ello explica las escasas leyes consignadas (*ver cuadros 3 y 4*).

Sin embargo, las leyes que delegaron facultades legislativas al Gobierno del Ing. Fujimori, en número no representan una cifra nada despreciable atendiendo a la conformación parlamentaria en el presente período. En efecto, fueron quince las leyes que en menos de dieciocho meses de Gobierno se expidieron para facilitar la tarea legislativa del Ejecutivo y en las materias más diversas. En un Parlamento, donde el Gobierno no tenía mayoría, realmente representa un triunfo político que se tengan tantas leyes de delegación y sobre temas tan importantes y variados (ver anexos, cuadro A). Sobre este último punto, debemos manifestar, que los temas abarcaron los más amplios campos del derecho, buscando transformar —como en efecto sucedió— la legislación. De esta manera, se han logrado expedir en este régimen varios cuerpos normativos trascendentes, como el Código Penal; los Códigos Procesal Penal y Civil; la Ley Orgánica del Poder Judicial; la reforma tributaria; la ley del sistema bancario y de seguro; la legislación sobre pacificación, fomento al empleo e inversión privada, entre otros temas.

Ello significa que la pugna de poderes públicos que algunos han encontrado, donde el Parlamento habría jugado un rol negativo, no fue tal. Por lo menos en este nivel. Los hechos demuestran que por sobre las discrepancias, existió una voluntad para colaborar en el área legislativa, pues se tenía conciencia de las estructurales modificaciones que había que hacer a campos de la vida jurídica del país. Esto, en todo caso, es un indicador de este proceso y demuestra en los hechos que el obstruccionismo parlamentario, tan denunciado antes y después del golpe del 5 de abril, no fue del todo cierto⁽³³⁾.

Cuadro 3
LEYES DE DELEGACION

Total de Leyes de delegación al amparo del art. 188° de la Constitución*	15
* Período de Agosto de 1990 a Abril de 1992 Fuente: Diario Oficial El Peruano	

Cuadro 4
LEYES DE DELEGACION POR PERIODO DE GOBIERNO

	Total de Leyes Expedidas
Fernando Belaunde T.	25*
Alan García P.	21*
Alberto Fujimori F.	15

* Recordemos que la delegación de facultades se ha dado en el Perú en una ley especial o como contenido de otra. Ello sucedió con mucha frecuencia en los gobiernos anteriores de Fernando Belaunde y Alan García, y durante el funcionamiento del Parlamento hasta abril de 1992, lo que explica el bajo número de leyes para los dos gobiernos de la década de los ochenta que consignamos en este cuadro.
Fuente: Diario Oficial El Peruano.

33 Por otro lado, en el aspecto de control, es bueno recordar que el Parlamento no censuró sino a un ministro en el período (el Ministro de Agricultura, Enrique Ross Link), lo que debe tomarse como un triunfo del Ejecutivo atendiendo a la difícil composición parlamentaria para los fines del Gobierno, pues bien se pudo censurar a más ministros, como ha sucedido en otros períodos históricos.

Cuadro 5
DECRETOS LEGISLATIVOS EXPEDIDOS POR PERIODO DE GOBIERNO

	TOTAL
F. BELAUNDE	348
A. GARCIA	263
A. FUJIMORI	156

Fuente: Diario Oficial El Peruano

Ahora bien, una característica del período en estudio, fue el exceso que se cometió con la atribución conferida por la Ley N° 25327, por medio de la cual se expidieron 126 decretos legislativos, muchos de los cuales no se circunscribieron a la materia delegada. Esta circunstancia resintió fuertemente al Parlamento, tomándose este asunto como una suerte de «exceso de confianza» que era preciso corregir. Por ello y porque es una atribución natural del Parlamento la revisión del orden legal del país, es que se inició todo un proceso en el cual se verificó la legislación expedida, siendo este un serio punto de conflicto entre ambos poderes del Estado.

Sin embargo, es bueno recordar que los anteriores gobiernos tuvieron similares actitudes respecto a esta atribución, lo que reflejaba que era necesario introducir mecanismos que perfeccionen la institución. Así, durante el segundo Gobierno de Fernando Belaunde, el Congreso delegó facultades al Ejecutivo por Ley N° 23230, con la finalidad de que realice una revisión integral de la legislación expedida a partir del 3 de octubre de 1968, vale decir, del Gobierno militar. La respuesta a tan amplia delegación, fue la dación de 214 decretos legislativos, lo que constituyó todo un record dentro del período constitucional.

El Gobierno de Alan García, no llegó a estas cifras alarmantes, aunque en virtud a la Ley N° 25187 se delegó al Ejecutivo para que modifique o sustituya las normas que regulan el Poder Ejecutivo, ministerios, organismos centrales, instituciones públicas y empresas del Estado en concordancia con la ley de bases de regionalización. Producto de esta delegación, se expidieron 42 decretos legislativos. Si asumimos que el total de decretos legislativos expedidos hasta la fecha son 767, y que 379 han sido expedidos al amparo de sólo 3 leyes, veremos cómo se ha desfigurado esta institución, pues 3 leyes fundamentan la vigencia del 49.4% del total de decretos legislativos expedidos hasta hoy. Sólo esta conclusión nos permite señalar que esta no es la institución que crearon los constituyentes de 1979 y que de alguna forma había que controlar.

5. *A modo de conclusión*

La realidad del Parlamento peruano en los últimos años ha demostrado que existen problemas en su configuración. El sentido arcaico en el tratamiento de algunas instituciones parlamentarias, que en muchos casos no se ha diferenciado de la estructuración constitucional de principios de la República, produjo naturales desencuentros en el manejo de la institución, que sin duda ha contribuido a la crisis constitucional que embarga al proceso político peruano.

Aunque los sistemas parlamentarios están soportando en todo el mundo serias

críticas por la disfuncionalidad en el desempeño de sus atribuciones y facultades, es preciso señalar que en el Perú esta actuación merece un estudio especial por las particularidades que de él se desprenden. Ello, porque en nuestro país la crisis parlamentaria afronta situaciones límite que se derivan de una normación anacrónica y de un negativo rol cumplido por parte de los responsables de esta tarea: los parlamentarios.

El Parlamento peruano no ha sabido cumplir fielmente todas y cada una de las funciones a su cargo y amoldarse a las necesidades que el Estado le reclamaba. La distancia o el divorcio esbozado por la propia Constitución, en la relación Parlamento-sociedad, puede ser una de las hipótesis sobre la cual se debe realizar el análisis de lo sucedido en el Perú.

La superposición de factores formales tradicionales frente a soluciones concretas a los delicados problemas del país, revela también otro de los grandes problemas que ha significado la presencia de un Parlamento desfasado como el nuestro. La primacía de la pose frente a la acción; del formulismo frente a la solución de alternativas; de la obstrucción en contraposición a la medida concreta, ha delineado toda una etapa en el proceso democrático.

Como ocurre en otras latitudes, lo viejo envuelve con una fuerte tendencia. La actitud conservadora que respeta sin mayores argumentos el precedente, los trámites administrativos y la forma de trabajo, afirma el atributo por el que más vale lo viejo conocido. De igual forma, las viejas paredes del local del Congreso parecen haber corroído a los miembros vivos de la institución. El formalismo, la tradición y la lentitud que de todo ello se deriva, han establecido una primacía frente a opciones modernas que sin desdeñar la legalidad, pretendieron introducir mecanismos eficaces que buscaran la utilización racional de los recursos de que se dispone. Sin embargo, y a pesar de ello, la introducción de estos mecanismos tenía límites en el propio ordenamiento constitucional.

Mucho de nostálgico se percibe en esta apreciación. El dogma político de considerarse el primer poder del Estado, rebasado por la realidad, pretendió explicar el rol de atribuciones que se desempeñaron mal, sin concebir las tareas propias que el Estado moderno requiere. El Parlamento lo podía todo y todo estaba bajo su ámbito y aunque sus límites fueron precisados, ésta fue una consideración de segundo plano.

La crisis dentro de este esquema es explicable. Sin embargo, lo que verdaderamente hacía crisis o donde ésta se aprecia en su verdadera magnitud, es en la función legislativa, respecto de la cual el Parlamento adoleció de los medios para efectuarla a plenitud. De esta forma, fracasó en la función que le era más propia y aunque se habían diseñado por primera vez institutos de cobertura legiferante dentro del Gobierno, como la legislación delegada, la apreciación de este fracaso por parte del Parlamento no es difícil de percibir en los años de vigencia de la Constitución del 79.

La Constitución diseñó al Parlamento como el Poder Legislativo, órgano que detenta la facultad de aprobar las leyes que requiere la República. La facultad es inherente a él y sólo por delegación expresa podrá transferir esta potestad a otros órganos como el Ejecutivo o las Asambleas Regionales. El tiene el monopolio exclusivo de la elaboración de las leyes, siendo el ámbito de éstas como hemos visto ilimitado. Sin embargo, la realidad ha demostrado que este esquema está agotado. La función legislativa no puede ser ya potestad de un sólo órgano. Ello desdice la realidad y fomenta excesos legislativos que hemos apreciado en el proceso, tanto en lo que compete a la legislación delegada como en la de urgen-

cia, donde se infiere la voluntad definida de sectores que se asumen como propios en la actividad legiferante. De esta forma, todos los Códigos expedidos en estos años se han resuelto vía decretos legislativos, asumiéndose con razón la imposibilidad material para su elaboración dentro de la asamblea legislativa. En todo caso se tenía conciencia de las profundas limitaciones.

En todo el proceso y principalmente desde agosto de 1990 con la composición parlamentaria, se percibe una nueva problemática dentro de la interacción Parlamento-Gobierno. Esto significó una definición distinta de la relación, que llegó a niveles importantes de enfrentamiento, pero que no debe justificar —como nada justifica— las abruptas medidas del 5 de abril. Por el contrario y pese a este enfrentamiento que se reconoce existió, hubo por parte del Parlamento disuelto una interesante cooperación interorgánica, expresada en facultades legislativas y un escaso control normativo de la actividad legiferante del Ejecutivo, que en este trabajo hemos intentado demostrar.

El plano propagandístico y de difusión de la perspectiva gubernamental del Gobierno, amén de la inoperancia orgánica natural del Parlamento, llevó a una apreciación negativa por parte de la ciudadanía de su desempeño institucional. Ello fue manipulado, ciertamente, por el Ejecutivo y adaptado a su estrategia autoritaria, dentro de un proceso que aún está en estudio y que debe delimitarse. El enfrentamiento existió, pero de un balance de lo positivo y negativo, no es un despropósito afirmar que existió más afán componedor que disociador, por lo menos respecto a la posición del Parlamento.

6. Anexos

Cuadro A

DELEGACION DE FACULTADES LEGISLATIVAS AL PODER EJECUTIVO

Período agosto 1990 - abril 1992

Ley	Materia
25279	Delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar normas referidas a aspectos tributarios, inversiones y otros.
25280	Delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar mediante decreto... el Código Penal.
25281	Delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar mediante decreto... el Código Procesal Penal.
25282	Delegando facultades al Poder Ejecutivo en el plazo de 180 días para dictar el Código Procesal Civil.
25292	Delegación de facultades al Poder Ejecutivo para dictar la nueva Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros.
25294	Legislado la Consulta Popular en el Dpto. de San Martín y la Delegación de facultades para que regule transitoriamente la administración pública en el Dpto. de San Martín.
25296	Delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar el Código de Menores.
25297	Delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar el Código de Ejecución Penal.

- 25305 Conceden un término adicional de 60 días para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer la facultad de dictar mediante decreto..., el Código Penal.
- 25321 Amplían a 150 días el plazo a que se refiere la Ley N° 25282.
- 25324 Prorroga el plazo de la Comisión revisora a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- 25327 Delegando facultades al Ejecutivo, sobre Pacificación, Fomento del Empleo y Crecimiento de la Inversión Privada.
- 25331 Delegando facultades y prorrogando plazo de la Ley N° 25251, para que se dicte la Ley del Artista.
- 25348 Delegando facultades y ampliando plazo de la Ley N° 25323, para la dación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- 25375 Ampliando la delegación de facultades otorgadas al Poder Ejecutivo para la promulgación del Nuevo Código Procesal Civil.

Fuente: Diario Oficial El Peruano

Elaboración propia

Cuadro B

PROYECTOS DE LEY OBSERVADOS POR EL PODER EJECUTIVO

Período agosto de 1990 - abril de 1992

1. Los créditos otorgados por el Fondo Nacional de Fomento de las Empresas Promocionales para Impedidos (FONFEPI), tendrán una tasa de interés que no será superior a la tasa promocional más baja que otorgue la banca de fomento.
OBSERVADO el 30-11-90
2. Disponiendo que los profesionales en educación con título otorgado por los Institutos Superiores Pedagógicos o Centros Superiores de Formación Magisterial, equivalentes reconocidos por la Ley del Profesorado, tienen derecho a incorporarse al Colegio Profesional de Profesores del Perú, creado por Ley N° 25231.
OBSERVADO el 27-12-90
3. Estableciendo que los servicios aéreos especiales, remunerados comerciales, en apoyo de las operaciones destinadas a la explotación de recursos naturales, energéticos, petroleros, mineros, pesqueros y similares, serán ejecutados por las Fuerzas Armadas del Perú y por las empresas de servicio aéreo del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 24882.
OBSERVADO el 27-12-90
4. Ley que regula las tarifas eléctricas y de agua
OBSERVADO en 11-12-90
5. Observando parcialmente el proyecto de ley de Presupuesto Público para 1991 (promulgación parcial además de la observación).
OBSERVADO el 30-12-90
6. Modificando el inciso «a» del art. 2° de la Ley N° 25158, mediante la cual se asigna el 20% de los recursos del FOFITT al Ministerio del Interior, para implementar a la Policía de Carreteras.

OBSERVADO el 02-07-91

7. Otorgando la bonificación diferencial por riesgo de salud que establece el inciso b) del art. 53° del Decreto Legislativo N° 276, al personal nombrado y contratado del Ministerio de Salud, por trabajos excepcionales durante la prestación de su servicio.

OBSERVADO el 02-07-91

8. Comprendiendo dentro de los alcances de la Ley N° 24050, a los técnicos especializados en farmacia.

OBSERVADO el 02-07-91

9. Autorizando al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que, en coordinación con los representantes del Museo de Historia Natural, emita una serie de sellos postales alusivos a la conservación de la naturaleza.

OBSERVADO el 22-07-91

10. Estableciendo que los ex-servidores del Banco de la Nación que cesaron en la Empresa Nacional del Tabaco S.A., régimen del D.L. N° 20530, se nivelarán y se modificarán en la forma establecida en la Ley N° 25146.

OBSERVADO el 02-09-91

11. Restituyendo el porcentaje máximo de un cinco por ciento de los activos y primas de las instituciones bancarias, financieras y de seguros, según corresponda para determinar el monto global de las contribuciones a que se refiere el art. 33° del Decreto Legislativo N° 197, Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

OBSERVADO el 04-09-91

12. Estableciendo que los trabajadores despedidos como consecuencia de los Decretos Leyes N°s 21462, 21815 y 20043, de los DD.SS. N°s 010-77-TR y 011-77-TR y la RS N° 014-79-TR, que no hubieren cobrado sus beneficios sociales se reincorporarán a los centros de trabajo de los cuales fueron cesados.

OBSERVADO el 10-09-91

13. Dejando sin efecto los DD.SS. N°s 016-91-ED y 017-91-ED, mediante el cual se dispone dejar en suspenso las funciones de los Directores de los Centros Educativos y se declara ilegal la huelga del SUTEP.

OBSERVADO el 06-11-91

14. Dejando sin efecto los DD.SS. N°s 143 y 148-91-EF, en los que se establece adoptar medidas urgentes para la racionalización de los recursos humanos en las empresas de derecho público del sector bancario.

OBSERVADO el 17-12-91

15. Derogan los Decretos Legislativos N°s 647, 675, 687, 731, 736, 746, 747, 760, 762, 764 y otras disposiciones. (Promulgado por el Congreso).

OBSERVADO el 20-12-91

16. Declarando en emergencia las actividades agrarias y ganaderas en el ámbito regional.

OBSERVADO el 26-12-91

17. Observando parcialmente el proyecto de ley de Presupuesto Público para 1992.

OBSERVADO el 30-12-91

18. Observando el artículo 118° de la autógrafa de la Ley de Presupuesto para 1992, por no haber sido remitido a la Presidencia de la República.

OBSERVADO el 20-01-92

19. Reconociendo a las Rondas Urbanas como forma de organización popular,

- pacífica y democrática las mismas que estarán conformadas por vecinos de cualquier circunscripción.
OBSERVADO el 03-01-92
20. Dejando sin efecto los Decretos Supremos N^{os} 241-91-EF y 245-91-EF, referente a reducción de personal en el Banco Popular del Perú, así como las acciones efectuadas al amparo de los mismos.
OBSERVADO el 03-01-92
 21. Ley de Control de los actos normativos del Presidente de la República.
OBSERVADO el 07-01-92
 22. Declarando en emergencia la Cuenca Hidrográfica del Río Rímac.
OBSERVADO el 07-01-92
 23. Derogando el D. Leg. 763, mediante el cual se prohíbe toda incorporación o reincorporación al Régimen del D.L. N^o 20530.
OBSERVADO el 08-01-92
 24. Declarando de interés social la expropiación del Fundo «El Asesor» ubicado en Ate-Vitarte, en favor de la Asoc. de Vivienda de los trabajadores de la Beneficencia Pública de Lima.
OBSERVADO el 08-01-92
 25. Dejando sin efecto el Decreto Supremo N^o 024-90-JUS, Reglamento de la Ley de Habeas Corpus y Amparo, Ley N^o 23506.
OBSERVADO el 08-01-92
 26. Dejando sin efecto el DS. 307-91-EF, que crea la URT.
OBSERVADO el 08-02-92
 27. Derogando los incisos f) y g) del artículo 21 del D.Leg. 637, Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros.
OBSERVADO el 02-01-92
 28. Sustituyendo los artículos N^{os} 102, 124, 129, 154, 155, 293 del D.Leg. 755, Ley del Mercado de Valores.
OBSERVADO el 13-03-92
 29. Derogando la Ley N^o 25110, que dispone la expropiación de un terreno en el Distrito del Rímac, en favor de Cooperativa de Vivienda.
OBSERVADO el 23-01-92
 30. Modificando los arts. 1^o, 20^o, 33^o, 55^o, y 57^o del D. Leg. 752, Ley de Situación Militar.
OBSERVADO el 10-03-92
 31. Sustituyendo los arts. 5^o, 40^o, 50^o, 51^o, 52^o, 53^o y 65^o del D. Leg. N^o 745, Ley de Situación del personal de la PNP.
OBSERVADO el 10-03-92
 32. Derogando el D. Leg. N^o 744, Ley Orgánica de la PNP.
OBSERVADO el 10-03-92
 33. Modificando los arts. 11^o, 12^o, 13^o, 14^o, 15^o, 18^o, 19^o, 20^o, y 21^o del D. Leg. N^o 743, Ley del Sistema de Defensa Nacional.
OBSERVADO el 10-03-92
 34. Modificando la tasa de interés en los préstamos efectuados bajo el sistema de financiamiento de vivienda de valor constante
OBSERVADO el 30-09-91
 35. Dejando sin efecto el DS N^o 098-91-EF para la zona que delimita el Convenio Aduanero Peruano-Colombiano
OBSERVADO el 11-12-91
 36. Disponiendo que las empresas de servicio público publicarán la justifica-

ción técnico-económica de su estructura de costos de tarifas o precios por dichos servicios
OBSERVADO el 03-01-91

Fuente: Dirección General Legislativa del Senado de la República
Elaboración propia

Cuadro C
PROYECTOS DE LEY OBSERVADOS POR EL PODER EJECUTIVO
Y RATIFICADOS POR EL CONGRESO
Período agosto 1990-abril 1992

Ley	Materia
25388	Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1992.
25397	Ley de Control Parlamentario.
25398	Ley que complementa Ley de Habeas Corpus N° 23506.
25399	Derogando los Decretos Legislativos N°s 647, 675, 687, 731, 736, 746, 747, 760, 762, 764 y otras disposiciones.
25400	Derogando el Decreto Legislativo 763, mediante el cual se prohíbe toda incorporación o reincorporación al régimen del Decreto Ley N° 20530.
25401	Dejan sin efecto DS. N°s 016-91-ED y 017-91-ED, mediante el cual se dispone dejar en suspenso las funciones de los Directores de los centros educativos que al 20 de julio de 1991, no se hayan reincorporado a su centro de trabajo; y se declara ilegal la huelga general indefinida decretada por el SUTEP, respectivamente.
25403	Declaran en emergencia la actividad agraria nacional.

Fuente: Dirección General Legislativa del Senado de la República
Elaboración propia