

El Balance del Legislativo y el Ejecutivo para una próxima Constitución

Marcial Rubio Correa

La ruptura del proceso constitucional, acaecida el 5 de abril de 1992, representó el epílogo del fracaso de ciertos aspectos de la Constitución en su parte orgánica. En efecto, los conflictos entre los órganos ejecutivo y legislativo se sucedieron desde los inicios de la vigencia de dicha norma política y se constituyeron en uno de los principales condicionantes del quebrantamiento del orden constitucional.

A través del presente aporte, el Dr. Marcial Rubio hace un diagnóstico de la situación de conflicto generada en las relaciones ejecutivo-legislativo, al tiempo que plantea brevemente mecanismos democráticos para su solución.

Los últimos doce años de gobierno constitucional han demostrado que hay que hacer reajustes importantes a la manera como está legislada la relación entre Legislativo y Ejecutivo y, naturalmente, también a cada uno de dichos órganos.

1. LOS PUNTOS DE PARTIDA

Nos interesa resaltar principalmente dos:

- El primero, que las normas de relación entre Legislativo y Ejecutivo no deben pretender eliminar los conflictos entre ambos, sino darles solución adecuada. La relación entre ambos órganos del Estado siempre tendrá conflictos. Esto forma parte consustancial del ejercicio del poder. Una de las consecuencias importantes de tener una Constitución es precisamente que se puede dar por adelantado, reglas que solucionen lo más pacíficamente (y con menor costo para el pueblo) los conflictos entre los grandes poderes del Estado.

Por consiguiente, la finalidad de la Constitución no es otra que diseñar soluciones previas para los conflictos entre Legislativo y Ejecutivo. Por consiguiente, el constituyente tiene que ponerse en la situación en la que ambos órganos van a chocar entre sí, y dar las soluciones más eficaces.

- El segundo es que, para encontrar soluciones, es bueno mirar libros y Constituciones de otros países, y también nuestra historia. La mejor

Constitución para el Perú saldrá de una síntesis sabia entre el conocimiento que acumuló la humanidad, y las necesidades que plantea nuestra historia concreta.

2. LO QUE MUESTRA LA HISTORIA RECIENTE

Lo que nos dicen los libros sobre la manera de tratar al Legislativo, al Ejecutivo y sus interrelaciones, es materia conocida. No lo describiremos en este artículo. Sin embargo, si nos interesa anotar ciertos hechos de nuestra historia reciente que valdría la pena tomar al diseñar la nueva Constitución.

2.1. La función legislativa no está bien distribuida

Este hecho salta a la vista desde que los tres presidentes constitucionales que tuvo el Perú, usaron y abusaron sistemáticamente de los Decretos de Urgencia. Una manera de apreciar este fenómeno es simplemente constatar el mal uso de la atribución constitucional del inciso 20 de artículo 211 de la Constitución. Es un juicio prescriptivo frente a los hechos.

La otra es constatar que si todos y cada uno de los presidentes se vieron en la necesidad de legislar de urgencia, quiere decir que el poder Ejecutivo debe tener mayores atribuciones legislativas que las que la Constitución le otorga y, desde luego, esto no puede sino significar que el Congreso debe ver reducidas las suyas. Por lo demás, la creciente

producción legislativa del Ejecutivo, es un fenómeno no sólo peruano, sino mundial (y que, por lo demás, existe en todos los países de América Latina).

De otro lado, podemos apreciar que el Congreso también mostró sus propios problemas en producción legislativa. En este artículo sólo quiero referirme a las leyes que la Constitución exige para lograr su cabal vigencia, en la medida que las prescripciones constitucionales generales, requieren de leyes que las desarrollen y hagan operativas.

Al 5 de abril de 1992, puede decirse que prácticamente la mitad de las leyes requeridas por la Constitución, no habían sido aún dadas. De otro lado, muchas de las que aparecieron durante los doce años pasados, fueron aprobadas mediante Decretos Legislativos. No hubo código importante que fuera finalmente aprobado por el Congreso (y los especialistas están cada vez más de acuerdo en que ello es prácticamente imposible en las condiciones actuales de organización del Estado).

En resumen, sería deseable que el Congreso legislara sobre las materias trascendentales que le exige la Constitución para tener debida vigencia, y sobre algunos otros asuntos que fueran particularmente importantes en el Perú, y que lo que no cayera dentro de este ámbito, pasara a ser atribución legislativa del Poder Ejecutivo.

La idea no es nueva. Uno de los ejemplos más claros es la Constitución vigente de Francia. Desde luego, no se trata de copiar dicho modelo, pero sí de tomarlo como fuente de inspiración para diseñar uno propio, que asigne las competencias legislativas a la manera como el Perú las requiere. Para esto, un estudio estadístico de la manera cómo se utilizó el artículo 211 inciso 20 de la Constitución, resultaría muy significativo. Ya hay varios estudios avanzados y podría hacerse un excelente trabajo de sistematización de experiencia histórica sin demasiado esfuerzo.

Un detalle complementario, pero importante en esta materia, es que la nueva Constitución deba avanzar en el reparto de competencias legislativas entre el Gobierno Central (que incluiría en este aspecto tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo) y los gobiernos regionales. La solución adoptada en la Constitución de 1979 fue deficiente en este aspecto y la experiencia del proceso de regionalización de los últimos años debe ser aprovechada para corregir los defectos y lograr una descentralización más adecuada del poder. Por consiguiente cuando hablamos de las atribuciones de legislar, no sólo debemos pensar en el Gobierno Central, sino también en los regionales (mi impresión es que la atribución normativa de los gobiernos locales está, en general, bastante clara).

2.2. El Presidente es demasiado poderoso

De un lado, el Presidente de la República es desproporcionadamente fuerte en el Perú pero, de otro, no existen instrumentos políticos suficientes, ni en sus manos ni en las del Congreso, para resolver las crisis políticas entre ellos.

Lo que normalmente debe ocurrir es cualquiera de estas dos cosas, o ambas encadenadas en el tiempo como un proceso continuo:

- El Congreso puede censurar al Gobierno de manera que al establecerse otro, cambie de política en las materias en las que se produjo la censura. Esto es: si un Ministro de Agricultura fue censurado por no preocuparse de buscar financiamiento para la campaña agrícola, el siguiente ministro de agricultura que jure el cargo, deberá buscar dicho financiamiento.
- El Gobierno (Presidente de la República y Consejo de Ministros), puede disolver el Congreso cuando esté drásticamente enfrentado a él. En este caso, se debe convocar a nueva elección parlamentaria, de la cual resultará una mayoría que será favorable o contraria al Gobierno. En ambos casos el conflicto se resuelve. Desde luego, el gobierno puede disolver al Congreso haya o no haya censura de ministros. El proceso político es ligeramente distinto en uno y otro caso, pero lo sustancial es idéntico: el pueblo vota y decide con quién está de acuerdo.

En la Constitución de 1979 no existe ninguna de estas dos situaciones como solución cabal de los problemas. El Congreso puede censurar a los ministros o a todo el gabinete, pero eso no garantiza cambio de política por la sencilla razón de que, formas aparte, quien elige y nombra a los Ministros es el Presidente de la República y, a él, nadie puede derrocarlo por razones políticas porque goza de la irresponsabilidad que es propia a los Jefes de Estado.

Además, si bien es cierto que la Constitución dice que ningún acto del Presidente es válido sin refrendación ministerial, todos saben que muy raramente un ministro se enfrenta al presidente y le dice "no firmo esto y vamos a una crisis política que nos enfrente". Desde luego, que hay ministros que ante esta situación en vez de enfrentarse al Presidente renuncian, pero eso es justamente una perversión de lo que busca la Constitución porque, el nuevo ministro, será nombrado sólo si firma lo que su predecesor no quiso. En otras palabras, el control de los ministros para con el Presidente, no existe en nuestro modelo constitucional. Así, en base a esta complicada red de normas y hechos, el Presidente de la República acaba siendo un jefe de Estado, irresponsable políticamente y, al mismo tiempo,

po, jefe de gobierno. Es un contrasentido para cualquier forma razonable de organizar el poder.

De otro lado, si el Gobierno quiere disolver el Congreso, tiene los siguientes problemas: tiene que esperar que sean censurados tres consejos de ministros (lo que nunca sucedió en el Perú de los últimos decenios) y, además, sólo puede disolver la Cámara de Diputados a pesar que en muchos asuntos trascendentales como por ejemplo la aprobación de leyes, el Senado tiene iguales poderes que su legisladora. En otras palabras, la disolución constitucional del Congreso no es posible y la de la Cámara de Diputados no es verosímil (aunque formalmente sí es posible).

Lo que debería ocurrir es que el Gobierno disuelva el Congreso y convoque a elecciones porque considera que no puede trabajar con él por razones puramente políticas. La disolución no puede estar sometida a requisitos burocráticos, no debe depender de lo que haga el Congreso. Debe ser atribución, es decir, arma política que atañe utilizar exclusivamente al gobierno como, a su turno, la censura ministerial queda a arbitrio del Congreso.

Entonces tendríamos que modificar la Constitución dentro de este espíritu. Dar lanzas eficientes a uno y otro lado, de manera que de la pugna entre ellos salga siempre una solución efectiva a las crisis políticas. Se trata de que los problemas se resuelvan y no, como ocurre con la Constitución de 1979, que haya entre Ejecutivo y Legislativo un "matrimonio sin divorcio" (frase de Maurice Duverger).

2.3. Esto supone reformar al Poder Ejecutivo

Estas modificaciones suponen una significativa transformación de la actual estructura del Poder Ejecutivo, cuyas líneas maestras deben ser:

- El Presidente de la República debe ser un Jefe de Estado y no debe ser un Jefe de Gobierno. Esto es, no debe intervenir en las decisiones de política cotidiana, aunque debe tener poderes suficientes para enderezar la marcha de los órganos del Estado cuando sea necesario. El Presidente no debe ser el jefe del Ejecutivo, sino estar claramente ubicado por encima de todos los órganos y poderes. Incluso el Poder Ejecutivo lo debe sentir ajeno. En la medida que logremos esto estaremos organizando un Estado con conflictos mejor resueltos. Sí es razonable decir que el Jefe de Estado en el Perú debe tener mayores poderes que los que corresponden a los reyes europeos de las monarquías constitucionales y, aún, a los presi-

dentales como el italiano o el francés. Esto corresponde a nuestra tradición de país con líderes carismáticos. Pero es muy distinto hablar de un Jefe de Estado con poderes que de un jefe de gobierno. Esta distinción es muy clara para la teoría constitucional.

- Debemos tener un Jefe de Gobierno que sea un Primer Ministro efectivo, que tenga independencia relativa considerable del Presidente de la República. Esto puede lograrse buscando que el Presidente lo proponga y el Congreso le de un voto, así en adelante, el Presidente no puede destituirlo por decisión unilateral. Desde luego, siempre está atrás el fantasma de qué pasa si en el Congreso no se ponen de acuerdo sobre quién debe ser. Esto es bastante sencillo de resolver: se puede dar un plazo transcurrido el cual, si no hay acuerdo mayoritario en el Congreso, entra en funciones el Primer Ministro propuesto por el Presidente y, por un tiempo, se sube el quorum necesario para aprobar la censura ministerial de manera que el Congreso en realidad se vea forzado a ponerse de acuerdo para no perder atribuciones por el trascurso del tiempo. Las fórmulas imaginables pueden ser muchas. Lo importante es que podamos tener en el Perú un jefe de gobierno que sea sensible a lo que piensa el Congreso y lo tome en cuenta. Con la actual Constitución ello no es necesario y el Gobierno puede seguir haciendo lo suyo desoyendo la censura ministerial. Así ocurrió, por lo demás, en casi todos los contados casos de ministros censurados en el Perú de los últimos decenios.
- Los ministros deben ser políticos y no administradores. En la actualidad, el ministro es más lo segundo que lo primero y eso es malo. La función de un ministro es pensar en los aspectos políticos de la repartición que le toca por función. Firmar resoluciones, ocuparse de los problemas menudos del Minsiterio, etc., son en realidad distracciones a su función central y desnaturalizan el ejercicio del poder. Mientras las cosas sean así, el único que puede pensar y decidir por función es el Presidente de la República y eso contribuye, una vez más, a la centralización de poder en él. A la Constitución le compete dictar las normas conducentes a que el ministro sea un político y pueda delegar todas las funciones administrativas a funcionarios de su confianza y, naturalmente, bajo su responsabilidad. Esto permitirá un mejor uso del poder del Consejo de Ministros y, con seguridad, permitirá también que el Jefe de Gobierno sea mejor controlado por quienes ejercen los cargos ministeriales.