

# El Equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Felipe Osterling Parodi <sup>1</sup>

Profesor de Derecho Civil de la PUC

Señala el maestro Bidart Campos que la imagen del estado de derecho corresponde al propósito de garantía y seguridad que persigue el constitucionalismo clásico.

Recuerda al respecto la doctrina de Locke, que reputaba al Estado como una garantía para limitar su propia actividad.

Garantía y seguridad son conceptos fundamentales sin los cuales resulta imposible concebir la armonía en una sociedad organizada. El origen mismo del Estado se sustenta en el pilar de la seguridad, porque refleja aquella certeza que las libres aspiraciones individuales gozan del decidido e incuestionable respeto del poder soberano, que Rousseau concebía como el producto del contrato social, contrato en virtud del cual todas las personas convenían en someter y entregar sus respectivos derechos individuales al soberano, para recibir de él los mismos derechos pero respaldados por la fuerza del Estado, con la garantía y la seguridad de que este órgano velaría por el ejercicio de los mismos.

El Perú republicano es un país constitucionalista. Su tradición reconoce en favor del pueblo, desde la Constitución de 1823, la vigencia del poder constituyente, es decir, el poder de constituir al Estado soberano para garantizar y asegurar a las personas el libre ejercicio de sus derechos individuales. El ejercicio del poder constituyente es precisamente lo que Rousseau denominaba el contrato

social, reconociendo que el poder del pueblo es necesariamente superior al del poder constituido.

Es el poder constituyente el que declaró en el Perú la vigencia del estado de derecho, entendido éste como el autosometimiento al ordenamiento jurídico legítimamente instituido. Este ordenamiento no tiene otra finalidad que la de garantizar la libertad de las personas dentro de un régimen de convivencia pacífica, armoniosa y digna.

Kelsen ha sostenido que el estado de derecho no postula un orden estatal con contenido específico, sino un Estado cuyos actos son realizados en su totalidad sobre la base del orden jurídico. Dentro de este pensamiento, un Estado totalitario se adecuaría a la figura del estado de derecho, si previamente formula su propio ordenamiento legal. Aún cuando Kelsen parece presentar, con sugestiva claridad, un argumento incuestionable desde el punto de vista formal, no es posible admitir, en concepto de quien habla, que estado de derecho es cualquiera en que un Estado se somete a reglas preestablecidas. Es indispensable reconocer que a aquella apreciación le falta un elemento al cual ningún pueblo puede renunciar, y es el de la "legitimidad" del ordenamiento jurídico.

En ese orden de ideas, no hay estado de derecho sino sólo de "hecho" o de "facto" cuando las reglas y normas a las cuales se somete determinado Estado, no proceden de los poderes legítimamente constituidos, pues la legitimidad y, por consiguiente, el

1. Ponencia presentada por el doctor Felipe Osterling Parodi, el 13 de mayo de 1993, con motivo de su incorporación como Miembro de Número a la Academia Peruana de Derecho.

derecho, sólo pueden emerger de la voluntad del pueblo y no de la fuerza de un gobernante. En este caso existirá, indudablemente, un ordenamiento jurídico y esas normas continuarán siendo imperativas, pero no habrá estado de derecho. Sólo existirá un estado de facto sin fundamento constitutivo, sin el respaldo del poder constituyente.

El estado de derecho en el Perú se sustenta en instituciones políticas propias de una democracia representativa, orientadas a garantizar un Estado soberano y justo, sometido a procedimientos y reglas dirigidas a autolimitar el ejercicio del poder.

La Constitución Política peruana consagra la representación popular basada en elecciones libres, la separación de poderes como garantía de control de las funciones del Estado, la jerarquía de normas jurídicas basadas en principios de legalidad y el derecho de petición de los ciudadanos, extensivo a la prerrogativa de control de los poderes públicos, como corresponde a un poder constituyente en su condición de mandante de un poder constituido.

Entre estas instituciones, la división de poderes es una de las más importantes, diría vitales, para la subsistencia del estado de derecho. Montesquieu señalaba que todo hombre que tiene poder, tiende al abuso de ese poder. Y este aforismo, esencialmente cierto, es ratificado permanentemente por la historia. Siendo imposible suprimir el poder, y su ejercicio a cargo de hombres, debía buscarse una técnica para distribuirlo mediante un sistema de controles y frenos; tal es el legado del constitucionalismo inglés, con su mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes, en miras al equilibrio de los mismos (Bidart).

Hoy es incuestionable que no son los poderes los que se separan, sino las funciones que corresponden al poder único y soberano del Estado. Y son esas funciones las que no deben estar en manos de un solo hombre ni poseídas por un solo órgano, pues no sería viable que ese órgano tuviera capacidad para dictar el ordenamiento jurídico y, simultáneamente, ejecutarlo con justicia y decidir sobre su correcta aplicación. Nadie puede ser juez y parte, porque una condición niega la otra. De igual manera, nadie debe detentar la potestad de dictar las leyes a las cuales será sometido y encontrarse investido, al mismo tiempo, de la función jurisdiccional, pues cometería abusos que por acto propio quedarían impunes.

El Perú no es, por cierto, extraño a estos principios. La Constitución consagra como eje político

fundamental de la organización del Estado la separación de sus funciones, señalando entre ellas la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional.

Es innegable que el avance y desarrollo de las instituciones políticas democráticas ha hecho multiplicar las acciones de los órganos supremos del Estado. Pero nadie podrá pretender en los tiempos modernos en que vivimos que la separación de funciones sea tan rigurosa que el poder legislativo no ejecute, o que el poder ejecutivo no legisle. La potestad de los órganos del Estado, reconocida por las Constituciones contemporáneas, supera el ideal teórico de Montesquieu, asignando a cada uno de los órganos del Estado ciertas funciones que también son propias de los otros. De distinto modo sería imposible evolucionar y garantizar a los ciudadanos el correcto equilibrio entre los poderes y el fiel ejercicio de sus derechos.

Me corresponde destacar, entre esas funciones, las que constitucionalmente le fueron asignadas por el poder constituyente al Parlamento peruano, y que dentro de un régimen de derecho son indispensables para lograr el equilibrio en el ejercicio del poder.

El Parlamento peruano, también denominado en la Constitución Política como Poder Legislativo, ejerce fundamentalmente funciones legislativas y de control. La Carta Política reconoce en favor de este órgano del Estado la atribución de legislar sin más limitaciones que aquellas que impone el poder constituyente. Su sometimiento a la Constitución Política del país es, pues, incondicional. El Poder Legislativo goza así de facultades para actuar en todas aquellas materias que requieren un orden, una regulación o una sanción.

Sin embargo, el régimen político del Perú no es parlamentario. Los regímenes parlamentarios no son producto de una teoría a priori, sino de una evolución histórica que se genera primero en Gran Bretaña y que es imitada después por otras naciones europeas, lo que ha permitido pasar de la monarquía autocrática al régimen parlamentario moderno, a través de dos etapas intermedias: la monarquía limitada y el parlamentarismo orleanista (Duverger).

La Carta Política del Estado institucionaliza para el Perú un régimen presidencialista, en el cual el Presidente es a la vez Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, electo por toda la nación, por medio del sufragio universal directo.

Dentro de este régimen, los Ministros de Estado

son los responsables políticos de los actos del Presidente y se constituyen en sus consejeros y colaboradores gubernamentales. Estos Ministros, quienes actúan individualmente o a través del Consejo de Ministros, son a la vez actores de la función pública ejecutiva que corresponde al Jefe de Estado y no meros secretarios, como ocurre en un régimen presidencial clásico.

Y el régimen es presidencialista y no presidencial puro o clásico, porque el Parlamento puede derribar al Gabinete Ministerial con un voto de desconfianza y, a su turno, el Presidente, dentro de las condiciones previstas por la Constitución, puede disolver a la Cámara de Diputados, que actúa como Cámara Política, pero nunca al Senado, que es indisoluble.

En ese orden de ideas, el Parlamento peruano es el órgano fundamental de contrapeso al ejercicio de la función ejecutiva del Jefe de Estado y de sus Ministros, pues a él le corresponde tanto legislar como revisar los actos del Presidente y citar a sus gestores ante la Cámara, para interpelar su actuación en la vida política del país.

Por tradición, el Parlamento peruano es bicameral. Antiguo es el debate sobre la conveniencia del monocameralismo. Este debate continúa teniendo gran actualidad en aquellos países en los cuales su historia u organización política no justifica una tradición bicameral.

Conocido es que el sistema bicameral debe estar básicamente destinado a cumplir una función vital de equilibrio y armonía en los estados federales, ya que en ellos la primera Cámara política representa la unidad de la nación, en tanto que la segunda permite la representación de los estados, a través de sus respectivos delegados.

Considero que en el Perú la experiencia del bicameralismo ha sido y sigue siendo expresión de un proceso de madurez política.

El debate de los proyectos de ley en ambas Cámaras ha permitido tradicionalmente superar en forma debida las proposiciones aventuradas o ligeras, haciendo posible dar respuesta responsable al país sobre sus exigencias. Cabe aquí recordar el debate parlamentario que se suscitó en el segundo semestre de 1987 y en los primeros meses de 1988 respecto al proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre estatificación del sistema bancario, financiero y de seguros. El proyecto se aprobó en pocas horas por la Cámara de Diputados. Fue el Senado de la

República el que a través de debates que duraron varias semanas, y pese a enfrentarse a una mayoría adicta al Poder Ejecutivo, logró que se aprobara un proyecto de ley que, en la realidad de los hechos, resultó inaplicable.

Justo es reconocer, desde luego, que el bicameralismo ha sido también en ocasiones causa de la lentitud y el retraso en la discusión de los asuntos que atañen al Parlamento. Pero tal lentitud y retraso no justifica, en mi opinión, el sistema unicameral.

Por otra parte, una razonable distribución de funciones entre ambas Cámaras determinaría que, salvo el sistema bicameral para legislar, no se entrecruzaran atribuciones parlamentarias.

No propicio para el Perú, desde luego, ni una segunda Cámara Aristocrática, ni una segunda Cámara Federal. Pero sí insisto en una segunda Cámara Democrática. Creo que continúa vigente el pensamiento de que la dualidad de cámaras es necesaria para la democracia liberal. Una cámara única puede ser, paradójicamente, o muy poderosa o muy débil, y podría conducirnos al "régimen de asamblea". Como señala Maurice Duverger, la convención nacional, en Francia, era un instrumento de la dictadura jacobina: más que dominar al Gobierno, estaba dominada por él.

Dice el propio Duverger que la segunda cámara, la llamada "Cámara de Reflexión", "al controlar las decisiones de la primera, evitaba las medidas precipitadas, descuidadas, rápidas, y aseguraba un mejor trabajo parlamentario". Pero agrega que "el defecto esencial de todos los Parlamentos es la lentitud y no la precipitación y añadir un freno parlamentario agravará el mal que precisamente sería necesario corregir". Según Duverger "una disposición adecuada del trabajo interno de la asamblea asegura toda la "reflexión necesaria".

Esos argumentos desconocen, para la realidad peruana, dos hechos esenciales.

El primero, que la experiencia en nuestro país enseña que cuando el origen de un representante está circunscrito a un ámbito geográfico determinado, llámese provincia, departamento o región, ese representante usualmente actúa cautelando intereses territoriales, bien sea por el impulso de fines generosos, como sería el desarrollo y bienestar de la circunscripción a la que representa, bien sea impulsado por fines egoístas, como sería su eventual reelección. Si la medida adoptada por el Parlamento

a nivel nacional afecta desfavorablemente a su territorio, entonces el representante podrá tener dificultades con sus electores, inclusive para visitar su propia circunscripción. Si la medida, por el contrario, es favorable a él, será recibido en olor de multitud. Se pierde así la macrovisión requerida para afrontar y resolver los problemas nacionales, la misma que suelen poseer los representantes electos en distrito electoral único por todo el país. Estas deformaciones del quehacer político son propias de la condición humana. Y el texto constitucional, por más sabio que pretenda ser, no es capaz de cambiar tal condición.

En segundo lugar existe la errónea creencia, muy divulgada por cierto, de que el Parlamento es una "fábrica de leyes". Craso error. El Parlamento es un foro de debate político, donde los representantes expresan las opiniones ideológicas y programáticas de las comunidades a las que pertenecen. El Parlamento es un ente fiscalizador de los actos del Poder Ejecutivo, lo que constituye misión indispensable para el debido contrapeso en el ejercicio del poder. El Parlamento también es, desde luego, un ente legislativo. Pero esta última función está auto-limitada, en los tiempos modernos, por la delegación que suele otorgarse al Poder Ejecutivo para legislar.

El Poder Ejecutivo usualmente está integrado por personas afines, a diferencia del Parlamento donde existe mayoría y oposición, y esta última, con frecuencia, variopinta. Por ello carece de mérito, como muchas veces se trata de hacer ver, que el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad delegada para legislar, produzca leyes en abundancia y sin discrepancias.

El Poder Legislativo se reserva, a su vez, la capacidad de legislar en aquellas materias que considera que no deben ser objeto de delegación. Y bien merece la pena, en estos casos, el sacrificio del tiempo en aras a dictar leyes prudentes y ponderadas, fruto de la reflexión.

Mi experiencia parlamentaria me conduce ineludiblemente, inevitablemente, a propiciar la subsistencia del sistema bicameral, con 40 miembros en el Senado de la República y 120 miembros en la Cámara de Diputados, más aún si consideramos que los principales países sudamericanos optan por dicho sistema, con excepción de la República del Ecuador, cuya experiencia, según sus propios protagonistas, ha sido negativa.

El régimen político del Perú, por otra parte,

reconoce al Parlamento la autonomía e independencia que corresponde a un verdadero órgano de control. Los parlamentarios peruanos, a su turno, no están sujetos a mandato imperativo de acuerdo con la propia Constitución Política.

Esta autonomía, conferida al Parlamento como ente integrado y a cada parlamentario en forma individual, hace posible que cualquier representante esté facultado a solicitar a los Ministros de Estado y a los órganos de la administración, los informes que estime necesarios para llenar su cometido, y a su vez, el Congreso o cada Cámara por separado puede nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatorio comparecer al requerimiento de dichas comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Otra muestra de autonomía reconocida por la Carta Política es la organización que corresponde al Parlamento, la misma que se decide mediante los reglamentos que el propio Congreso aprueba, los que tienen fuerza de ley en todo el territorio de la República.

Para garantizar aún más dicha autonomía en relación a los demás órganos que ejercen funciones del Estado, los parlamentarios no pueden ser procesados ni detenidos sin previa autorización de su respectiva Cámara, salvo por delito flagrante.

Estas características son, y en ello coinciden los principales constitucionalistas, premisas fundamentales de un Parlamento autónomo e independiente, de cuyo ejercicio depende el verdadero equilibrio del poder.

En doce largos años de vigencia de la Constitución Política de 1979, se ha madurado acerca de los errores y virtudes de las instituciones políticas del Perú. Y por ello considero indispensable que el Pleno del Congreso Constituyente, al margen del importante debate sobre la unicameralidad o bicameralidad, reflexione sobre las experiencias que ha tenido el Perú en su intento histórico por descentralizar la gestión pública del gobierno unitario.

Pero cualquiera que sea la opción que se adopte, las características de autonomía e independencia del Parlamento no están, no pueden estar, en tela de juicio. Tal como concibo las funciones del Congreso de la República, podría intentarse fórmulas para agilizar su trabajo, garantizando su eficiencia al servicio del país, pero nunca se podrá, por una sana democracia, restringir los atributos y poderes que

por naturaleza le corresponden a este órgano dentro de un régimen presidencialista como el que existe en el Perú.

La Comisión de Constitución del Congreso Constituyente ha aprobado hace pocas semanas un precepto que permite al Poder Ejecutivo disolver el Congreso de la República cuando surja "crisis extrema o discrepancias insalvables entre el Ejecutivo y el Legislativo"

Creo que se está incurriendo en un grave error, posible de ser rectificado por el Pleno del Congreso Constituyente.

El derecho de disolución del Parlamento es propio de los regímenes parlamentarios y no de los presidencialistas. Y este derecho, en los regímenes parlamentarios, está usualmente circunscrito, cuando existe bicameralismo, a la disolución de la Cámara política. Siempre se trata del ejercicio de un derecho con muchas restricciones, para no generar inestabilidad política.

En los regímenes parlamentarios el Parlamento puede censurar a todos los miembros del gobierno, incluyendo al Jefe de Gobierno. No ocurre lo mismo en los regímenes presidencialistas. Aquí el Jefe de Gobierno, esto es el Presidente de la República, es políticamente irresponsable. La responsabilidad es asumida por los Ministros. Por tanto, la posibilidad parlamentaria de derrumbar a un gabinete no alcanza al Jefe de Gobierno, o sea al Presidente de la República.

Caso contrario ocurre, por ejemplo, en Francia. Aquí el Presidente de la República es Jefe de Estado, no Jefe de Gobierno. Y quien dirige el Gobierno es el Primer Ministro, quien sí puede ser censurado por el Parlamento.

Por ello la facultad que se está concediendo al Poder Ejecutivo de disolver un Congreso unicameral genera un profundo desequilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, otorgándole facultades excesivas al Presidente de la República. La necesidad de que el Consejo de Ministros deba aprobar tal medida, en nada enerva la facultad presidencial, pues usualmente el gabinete está integrado por personalidades afines al Presidente de la República.

Las causas para disolver el Parlamento son, por otra parte, de tal vaguedad, que puede apelarse a ellas sin mayor trámite. Las expresiones "crisis extrema" o "discrepancias insalvables" son causales

subjetivas cuya calificación corresponderá privativamente al Poder Ejecutivo.

Son propios del libre juego democrático los consensos y los disensos. "Discrepancias insalvables" es un término lato que, al final de cuentas, queda a criterio exclusivo del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la no aprobación por el Poder Legislativo de un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo considere de importancia.

Tal subjetividad es muy diferente a la causal prevista por la Constitución de 1979, que autoriza al Presidente de la República a disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros. Aquí hay una causal objetiva y, en esa hipótesis, quedaba el Senado como garante de la vigencia del Poder Legislativo, pues él no puede ser disuelto.

La fórmula aprobada por la Comisión de Constitución, de ser adoptada por el Pleno del Congreso Constituyente, introducirá un claro elemento de perturbación, y sobre todo de desequilibrio, entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un evidente sometimiento de aquél a éste.

Otro factor de desequilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo sería el de la reelección presidencial inmediata. Es cierto que la decisión sobre esta materia ha sido postergada por la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente para debatirla antes de concluir el proyecto de Constitución respectivo. Pero también es verdad que voces autorizadas de la bancada oficialista han propugnado, con énfasis, incorporar esa institución.

En este tema ha puesto especial interés la Comisión Especial que nombró la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima para estudiar la reforma de la Constitución y que estuvo integrada por los señores ex-decanos y presidida por su decano en ejercicio el ilustre jurista y maestro doctor Andrés Aramburú Menchaca.

Dicen los miembros de esa Comisión Especial que, según los reeleccionistas, cualquier tipo de restricción al derecho de elegir es antidemocrático y que por ello debe permitirse que sean sólo los ciudadanos quienes determinen si reeligen o no a un gobernante que se encuentre en el poder al momento de la elección o que ha ejercido la Presidencia de la República en anterior oportunidad. Expresa la Comisión Especial que, ante este argumento, quienes rechazan la reelección sostienen que la demo-

cracia no consiste únicamente en que por la vía del voto los ciudadanos elijan un gobernante, sino que debe ser vista como un sistema integral que busca proteger a la propia ciudadanía del abuso de los gobernantes y de las mayorías. Y agrega que la reelección puede constituir un mecanismo antidemocrático al permitir la permanencia de un gobernante en el poder en lugar de fomentar la alternativa que franquee el verdadero acceso de cualquier ciudadano al gobierno de su país.

El señor decano y los señores ex-decanos señalan con acierto que la razón para permitir o prohibir la reelección no está en la teoría democrática. Los hechos señalan que tan democrático puede ser un sistema que permita la reelección como uno que la prohíba. Y agregan que esto lo demuestran numerosos estados democráticos reeleccionistas y antireeleccionistas.

Más allá de los argumentos jurídicos, expresa la Comisión Especial, debe tenerse presente que en la realidad de nuestro país no existen garantías suficientes de independencia para lograr la transparencia del sufragio y para evitar la injerencia del Poder Ejecutivo en los resultados de un proceso electoral. La gran fuerza de la figura presidencial, la poca eficacia en la fiscalización del uso de los fondos públicos, el fácil manejo del aparato estatal para la publicidad, llevan a concluir, a juicio de la Comisión Especial, que en tanto no exista un mayor desarrollo de las instituciones democráticas es preferible no permitir que una misma persona intente permanecer en el poder.

Adhiero a estas expresiones, pero con una variante respecto a su conclusión final.

Descarto, por las mismas razones que aduce la Comisión Especial, la reelección inmediata. La posibilidad de reelección, luego de transcurrido sólo un período presidencial, como lo establece la actual Constitución, despierta ambiciones inmediatas. Tal vez la fórmula más sabia es permitir la reelección luego del transcurso de dos períodos presidenciales, como lo preceptúa, por ejemplo, la Constitución venezolana.

Prohibir en lo absoluto la reelección, como lo prescriben las Constituciones de México y del Ecuador, no me parece solución adecuada, porque ello constituye un veto de por vida a personalidades distinguidas que pueden haber sido presidentes idóneos para su patria.

Creo que en esta materia debemos buscar un

justo término medio aristotélico, que impida el afán de perpetuidad, pero que permita, luego de una debida sedimentación, la posibilidad de que un ex-gobernante sea nuevamente electo.

Unicameralidad, disolución del Congreso y reelección inmediata del Presidente de la República son los tres temas medulares que, a mi juicio, podrían causar un severo desequilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Pero no son los únicos. Por ello deseo referirme, muy sucintamente por cierto, a otras materias que juzgo de importancia.

Siguiendo la línea de pensamiento de la Comisión Especial nombrada por la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima, a la que antes me he referido, propicio, prescindiendo por cierto de las coyunturas políticas que hoy vive el Perú, regresar al artículo 138 de la Constitución de 1933, cuyo texto es el siguiente:

“Para ser proclamado Presidente de la República por el Jurado Nacional de Elecciones, se requiere haber obtenido la mayoría de los sufragios, siempre que esta mayoría no sea menor de la tercera parte de los votos válidos”.

“Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, el Jurado Nacional de Elecciones dará cuenta al Congreso del resultado del escrutinio. En este caso, el Congreso elegirá Presidente de la República entre los tres candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos válidos.”

La proposición que formulo tiene como objetivo fundamental evitar la inestabilidad política entre las dos vueltas electorales, que generalmente demanda largas semanas, y habituar al Congreso de la República a buscar consensos y no disensos, puntos de encuentro y no de confrontación.

Como señalan Enrique Bernal y Marcial Rubio (Constitución y Sociedad Política) “El sistema de elección a dos vueltas es en realidad un invento francés reciente que proviene de la IV República y que responde a necesidades políticas muy puntuales”. Duverger no encuentra en la adopción de ese sistema razones jurídicas que lo justifiquen y ensaya más bien una interpretación de tipo político: a) Luchar contra el pluralismo y orientar a Francia hacia un bipartidismo, y b) Forzar a alianzas electorales en las que la sociedad se bipolariza en dos coaliciones electorales, una de derecha y otra de izquierda.

Y agregan Bernales y Rubio que “la segunda vuelta tiene un claro propósito antidemocrático y persigue distorsionar la voluntad popular forzándola a opciones bipolares antagónicas que no corresponden con el espectro pluripartidario e ideológico de la gran mayoría de los pueblos (incluido el francés)”.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el sistema francés de segunda vuelta es aplicable no sólo al Presidente de la República sino también a los Parlamentarios, salvo que éstos hubieran obtenido, en la primera vuelta, el 50% de los votos. El propósito de la doble vuelta, para ambas elecciones, es que quien gane el proceso presidencial pueda alcanzar mayoría en el Parlamento. Las dos vueltas se realizan en Francia dentro de un plazo de ocho días debido a la alta técnica alcanzada en los procesos electorales.

La realidad del Perú, sin embargo, no sólo es muy distinta a la de Francia, sino aquí el sistema de la doble vuelta se aplica sólo para la elección presidencial y no para la parlamentaria.

La segunda vuelta, señalan Bernales y Rubio, al contrario de lo que suponen sus promotores, puede ser causa de agudos conflictos y de mayor inestabilidad.

Toca ahora referirme al artículo 211, inciso 20, de la Constitución de 1979, que prescribe que es atribución y obligación del Presidente de la República dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso.

Recuerdo aquí un cordial debate, a mediados de la década del ochenta, con mi distinguido colega Enrique Chirinos Soto, cuando ambos desempeñábamos la función de Senadores de la República.

Dije aquella vez, en el hemiciclo del Senado, que esa facultad presidencial permitía al Jefe de Estado dejar sin efecto, transitoria y extraordinariamente, leyes de la República, en los casos previstos por la norma constitucional.

Enrique Chirinos Soto, por su parte, expresaba que el precepto tan sólo concedía autorización al Presidente de la República para reglamentar las leyes.

La respuesta a esta afirmación surgía de inmediato: si el inciso 11 del mismo artículo 211 otorga al Presidente de la República la potestad de reglamen-

tar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, principios evidentes de hermenéutica jurídica impiden interpretar, exactamente con esos mismos alcances, el inciso 20. No se trataba pues de reglamentar, en aras al interés nacional, una norma de rango legal. Se trataba de suspender sus efectos.

Me parece recordar que Enrique Chirinos Soto, al concluir el debate, convino con mi interpretación.

La norma es, sin duda, plausible. Razones de celeridad, de emergencia, cuando está de por medio el interés nacional, justifican que el Poder Ejecutivo dicte tales medidas. Pero han surgido problemas en su aplicación.

En primer lugar, ha habido libertinaje por parte del Poder Ejecutivo para apelar a estos llamados “decretos de urgencia”. En centenares de ellos no sólo se ha carecido del denominado “interés nacional”, sino que su contenido ha sido totalmente ajeno a “materia económica y financiera”. Y luego el Presidente de la República -y no me refiero a todos los Presidentes, por cierto- al dar cuenta al Congreso parecería haber pretendido que éste, simplemente, lo archivara.

Fueron esas dos razones, fundamentalmente, las que determinaron que el Congreso de la República, durante el período 1991 - 1992, aprobara una ley de control parlamentario sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, control que desde luego se refería a la facultad concedida al Presidente de la República conforme al citado inciso 20 del artículo 211 de la Constitución, el mismo que legítimamente le correspondía dentro de sus atribuciones legislativas y de fiscalización.

Propicio, en suma, la subsistencia del inciso 20, pero limitándolo estricta y enfáticamente a materia económica y financiera, bajo responsabilidad, y con mecanismos que permitan la revisión inmediata de esos llamados “decretos de urgencia” por el Poder Legislativo.

En la búsqueda de los pesos y contrapesos debo referirme a las observaciones del Presidente de la República, en todo o en parte, respecto al proyecto de ley aprobado en el Congreso.

La observación presidencial de todo el proyecto impide, desde luego, que él sea promulgado por el Poder Ejecutivo. El mismo criterio debe seguirse, en mi opinión, en el caso de observación parcial. No me parece razonable que objetados algunos artículos del proyecto de ley, el Poder Ejecutivo pueda pro-

mulgar los artículos no cuestionados. Usualmente el proyecto de ley es un todo orgánico al que no puede recortársele artículos.

Estimo que cuando un proyecto de ley es observado por el Presidente de la República, total o parcialmente, tales observaciones, conjuntamente con todo el proyecto de ley, deben presentarse al Congreso de la República. Y el Congreso, a su turno, no sólo debe tener la facultad de aprobar o desaprobar las observaciones presidenciales, como parece desprenderse del último párrafo del artículo 193 de la Constitución, sino de recrear todo su texto a fin de expedir una norma idónea, tratando de armonizar las posiciones encontradas entre dos poderes del Estado. Recuerdo aquí con claridad cómo nos sentíamos maniatados en el Senado de la República, para rehacer un proyecto de ley conciliando posiciones y enriqueciéndolas, cuando existían observaciones presidenciales.

Y al tratar el tema de las observaciones presidenciales no puedo dejar de referirme, por experiencias relativamente recientes, al proyecto de ley de presupuesto, que constituye una ley autoritativa del gasto público.

Considero que el Poder Ejecutivo debe tener la atribución de observar el proyecto de ley de presupuesto, porque toca a él, en definitiva, recaudar los ingresos del erario fiscal y ejecutar los gastos. Precisa, por ello, establecerse los mecanismos adecuados para evitar los tradicionales apremios que determinan que el proyecto de ley de presupuesto sea aprobado el último día de la legislatura ordinaria. Ambos Poderes del Estado deben concederse los plazos suficientes para que el proyecto pueda ser observado por el Poder Ejecutivo y para que tales observaciones puedan ser debatidas, con amplitud, por el Poder Legislativo.

Y sobre el tema presupuestal agrego, con todo énfasis, que los representantes del Congreso no deben tener iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, tal como lo establece el artículo 199 de la Constitución Política. En aquellas oportunidades en que el Parlamento de la República ha violado la norma constitucional, aprobando un proyecto de ley que crea gasto público -y este proyecto no fue observado por el Poder Ejecutivo como debió ocurrir- la ley, en la realidad de los hechos, nunca se cumplió.

Y era lógico que esto ocurriera. Si es el Poder

Ejecutivo el que debe administrar la hacienda pública, y si cuenta para ello tan sólo con las previsiones de gasto consignadas en la ley de presupuesto, sería absurdo e imprudente exigirle la generación de un desbalance presupuestal.

Planteo, como penúltimo tema, que se preserve la Comisión Permanente del Congreso. La experiencia señala que ella puede operar adecuadamente, en la medida en que sus derechos y obligaciones estén claramente delimitados por la propia Constitución y por la ley. La Comisión Permanente, como se sabe, funciona durante el receso del Congreso. Y cuando se convoca a Legislatura Extraordinaria, que interrumpe sólo parcialmente el receso parlamentario, la Comisión Permanente debe continuar funcionando, pero sin ocuparse de los asuntos materia de la convocatoria a dicha legislatura.

Estimo, finalmente, que el Presidente del Consejo de Ministros debe ser "un ministro sin cartera", para actuar como coordinador entre los demás ministros, de quien es un *primus inter pares*, y ser, a su vez, el permanente interlocutor con el Presidente de la República y vocero del Gobierno ante la opinión nacional. No propicio, en forma alguna, convertir al Presidente del Consejo de Ministros en Jefe de Gobierno. Esta debe ser función que también corresponde al Jefe de Estado, esto es, al Presidente de la República. El Presidente del Consejo de Ministros, en fin, deberá concurrir al Congreso de la República con los otros Ministros de Estado, a fin de debatir con frecuencia, como práctica democrática, las políticas del gobierno y los proyectos de ley más importantes en cada sector.

Quiero concluir expresando que si hoy algún concepto ha logrado patente universal, es el de la democracia representativa. No sólo han quedado atrás los tiempos de las dictaduras totalitarias de cualquier tinte ideológico y los regímenes autoritarios, sino inclusive ha terminado el enfrentamiento Este-Oeste que forzaba a la humanidad a escoger entre regímenes políticos que adherían a concepciones de democracia abiertamente contradictorias. Si algo caracteriza estos finales del siglo XX es el de una revolución pacífica por la democracia y por las libertades ciudadanas.

Por ello, un justo balance, un justo equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, garantizará en nuestra patria estabilidad política y vigencia plena de la democracia representativa.