

EL ABSOLUTISMO PRESIDENCIAL

Dr. Valentín Paniagua

Abogado. Profesor de Derecho Constitucional de las Facultades de Derecho de la Universidad de Lima y la PUC.

"La transformación del Virrey en Presidente de la República dejó vivo el mismo gobierno personal que es la negación de la democracia". (.....)

"Las reformas constitucionales que acaba de aprobar la República en medio de un entusiasmo creador, están inspiradas en el noble empeño de reemplazar el artificio con la verdad, el nombre con la cosa, el régimen personal, inseparable de la intriga y de la violencia, condenado al extravío y al error, por un régimen de opinión y de justicia, que temen los espíritus vulgares o cortesanos, pero que es el único que puede tolerar un pueblo libre" (A.B. Leguía en la jura de la Constitución diciembre de 1920).

El Perú ha sido forzado, una vez más, en su historia, a debatir un texto constitucional. Concebido como coartada y salvoconducto del movimiento sedicioso del 5 de abril, su redacción ha desencadenado una no muy edificante competencia por satisfacer los caprichos de quienes detentan el poder. Se persigue, una Constitución "a medida" y "por encargo". Con olvido y hasta con menosprecio de la Constitución histórica del Perú. Es, en ese sentido, "novedad absoluta" como diría un partidario del nuevo orden. No tiene, en efecto, analogía alguna con las experiencias de 1839 ó de 1919 como creen algunos otros. El desaprensivo tráfico con la nacionalidad peruana, so pretexto del fomento de la inversión, pone distancia sideral entre el CCD y el nacionalismo de la Convención de Huancayo de 1839. Tampoco cabe perángón alguno con la Asamblea de 1919. No lo permite el cotejo del protagonis-

ta, de las circunstancias históricas, de la jerarquía y calidad de los constituyentes y, sobre todo, del texto en discusión.

El CCD y la Asamblea de 1919

Leguía, vencedor, sin disputa, en los comicios de 1919, depuso al Presidente José Pardo apoyado únicamente en su indiscutible popularidad. Fujimori, con apenas el 24% de los sufragios, en la primera vuelta electoral, requirió del respaldo del APRA y de todas las otras minorías marxistas, para acceder a la Presidencia. Dos años después, quebró el orden constitucional con la complicidad del Ejército, de las dos empresas que, virtualmente, monopolizan la radio y la televisión y de los grupos de presión económica (CONFIEP, Sociedad de Industrias y Asociación de Exportadores). Instauró así un "despotismo orgánico ple-

biscitario y publicitario". Un régimen bajo "tutela militar" como quedó palmariamente demostrado el 22 de abril último. Los jefes de las Regiones Militares notificaron al país y a la minoría del CCD que, en el futuro "no tolerarán" críticas al Jefe del Comando Conjunto.

Tal la decisión del poder detrás del trono. Como es obvio, Fujimori se ha limitado a servirle de eco.

Las circunstancias históricas tampoco son comparables. El Perú, en 1919, vivía o había vivido ya las más grandes transformaciones políticas y sociales de este siglo: las revoluciones de Méjico y Rusia, el nacimiento y difusión del constitucionalismo social con la dación de las Constituciones de Querétaro (1917), Weimar (1919) y los movimientos constituyentes desencadenados desde 1917 en Europa y América Latina. Aconte-

cimientos internacionales de enorme trascendencia como la creación de un nuevo orden internacional, la difusión del marxismo y el nacimiento de las ideologías fascistas, los movimientos reformistas en las Universidades Latinoamericanas, etc. Una ola de socialización incontenible, sacudía los cimientos de la sociedad liberal individualista y barría con el inmovilismo social. Vientos de renovación social agitaban al mundo entero. El Perú no había sido la excepción.

Desde principios de siglo, se había iniciado una profunda revolución en la legislación social en favor de los menores, mujeres, obreros, empleados particulares, trabajadores agrícolas y mineros. Todo ello, al margen, de la muy conservadora y longeva Constitución de 1860 que regía, para entonces, durante más de 60 años, esto es, casi la mitad de nuestra vida republicana. Tal vez su texto reflejaba ya con las nuevas realidades y requería una enmienda. Pero en 1992, la realidad del Perú no estaba en entredicho con su Carta Constitucional. No podía estarlo. Tenía apenas una década de vigencia. Y en ese lapso ni el Perú ni el mundo sufrieron transformaciones que justificaran la sustitución de la Carta de 1979.

¿Qué decir de los integrantes del órgano constituyente? ¿Cómo comparar el CCD con la Asamblea de 1919? ¿Quiénes son los pares de Javier Prado, Mariano H. Cornejo, Carlos de Piérola, Clemente Palma, Pio Max Modina, José Antonio Encinas, Aníbal Maurtua, Juan de Dios Salazar Dyzarabal sólo para mencionar unos pocos de sus integrantes? ¿Tal vez Yoshiyama Tanaka, Torres y Torres Lara, Roy Roy, Joy Way?

¿Qué decir de las ideas constitucionales del CCD y las de la Asamblea de 1919? La Carta de 1920 nos incorporó en el constitu-

cionalismo social. Nació el estado regulador y moderador de la vida económica y social. La propiedad quedó limitada por su función social. Se impuso al estado la obligación de proteger a la raza indígena y reconocer a las Comunidades de Indígenas. Pero, esa Asamblea tuvo además algunas virtudes de las que carece el CCD. No fue dócil instrumento de Leguía. Se negó a hacer concesiones al despotismo. Intentó cerrarle el paso, cuando menos, en la letra de la Constitución. Prohibió la reelección inmediata. Vedó la suspensión de las "garantías" de modo absoluto. Constitucionalizó el habeas corpus y los mecanismos de fiscalización del Congreso (informes, comisiones de investigación y el voto de falta de confianza). Eliminó la corruptela de la renovación por tercios y hasta creó un Consejo de Estado que, en teoría, cuando menos, limitaba el arbitrio presidencial. La Asamblea de 1919 se alzó, pues, por encima de los niveles pedestres a los que luego habría de reducirle el despotismo de Leguía y de sus sucesores.

El Proyecto del CCD

El Proyecto del CCD, en cambio, es hostil a la libertad, en general, y a los derechos sociales, en particular. Reacciona a la democracia representativa y, de consiguiente, a todos los órganos de intermediación y control político-social: partidos, sindicatos, gremios, organizaciones populares y en general, a la participación popular. No tiene que sorprender, pues, que, en materia electoral, prefiera el sistema mayoritario al proporcional.

Riesgo fundamental del proyecto es su intento de debilitar el Congreso y de robustecer, irracionalmente, al Poder Ejecutivo, y de manera especial, al Presidente. Pretende consagrar un régimen despótico de autocracia presidencial sin precedente en nuestra tra-

dición constitucional aunque típico en nuestros regímenes de facto. Pretende pues una Constitución semántica. Por ello es criticable.

La nueva estructura estatal se organiza, en efecto, sobre la base de las siguientes instituciones que revelan esos propósitos:

(1) Un Congreso Unicameral de 100 miembros elegibles por distritos múltiples (80) y único (20); una suigeneris Comisión Permanente (25 miembros) que es simultáneamente, órgano de acusación en el antejuicio, una especie de Senado con atribuciones administrativas, (nombramientos y ratificaciones) de Comisión Permanente, propiamente dicha, en receso del Congreso, con atribuciones presupuestales y hasta funciones legislativas delegadas.

(2) Un Ministro sin cartera como Presidente del Consejo de Ministros que coordina a los demás Ministros, es vocero del gobierno particularmente en el Congreso "en la estación de preguntas" y que, al asumir sus funciones debe hacer de su política una cuestión de confianza ante el Congreso.

(3) Un Presidente de la República que suma a sus tradicionales atribuciones las de:

a) observar y promulgar, parcialmente, las leyes incluyendo, desde luego, la Ley Anual de Presupuestos.

b) dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera y "legislar" mediante ellos durante el "interregno parlamentario" (disolución del Congreso)

c) disolver el Congreso "en caso de grave controversia entre el Poder Ejecutivo y Legislativo" y por una vez, durante su mandato.

El Absolutismo Presidencial

¿En qué medida las reformas propuestas contribuirán a dar estabilidad, eficacia o longevidad a nuestro régimen constitucional? Es evidente que las enmiendas propuestas no servirán a esos fines. No impedirán, de manera particular, los atentados siempre recurrentes de sediciosos y usurpadores. Por cierto que ello no depende de los textos constitucionales sino de principios, de la conducta, de la prudencia política y de sentimientos, hábitos y conciencia constitucionales. Lamentablemente, el CCD no sólo no ha contribuido a crearlos o mantenerlos sino, más bien a menoscabarlos. Existe incluso merced a un pretendido conflicto de Poderes que, como en 1948 y en 1968, sólo sirvió de pretexto para satisfacer el apetito de poder de los usurpadores en cada uno de esos casos. Por ello mismo resulta tributario de las aspiraciones de aquellos.

¿Qué objeto persiguen las reformas propuestas en lo que respecta a las relaciones Ejecutivo-Legislativo? No hay duda posible: institucionalizar, constitucionalmente el absolutismo y la autocracia presidencialistas. Se usan para este fin dos mecanismos análogos y concurrentes: debilitar el Congreso, por un lado, y sobreexponer, políticamente al Presidente del Consejo de Ministros a fin de debilitarlo también, aún más, frente al Presidente.

a) Se debilita, hasta casi caricaturizar, al Congreso. Está sometido a la doble amenaza de la "renovación" (parcial o por mitades, aún no se sabe) y de la "disolución", si se enfrenta al Ejecutivo. El Presidente merced a este absurdo e irracional mecanismo y a las atribuciones que se le confieren en materia legislativa adquiere poderes omnímodos ya que:

(i) Es Juez y árbitro de la disolución del Congreso no obstante ser una de las partes en la "grave controversia" que justifica tan extrema medida;

(ii) Es también árbitro e instancia final de legislación con pretexto y a propósito de la promulgación de las leyes. Resuelve cuándo un proyecto se convierte en ley, parcial o totalmente, ya que puede promulgar y observar, total o parcialmente, las leyes.

(iii) Es titular de una potestad legislativa sui géneris que se ejercita mediante los llamados "decretos de urgencia" y que difiere, por completo, de la legislación de urgencia.

¿Cabe mayor autocracia? Es difícil imaginarlo.

b) Se debilita, sin duda, al Presidente del Consejo de Ministros. Se le obliga a someter su política a la aprobación del Congreso y a un permanente desgaste político frente al Congreso y la opinión pública mediante la "estación de diálogo" creada en las sesiones diarias del Poder Legislativo.

Se sostiene, con mucha insistencia, que algunas de las reformas propuestas se inspiran en instituciones análogas del constitucionalismo francés. Nada más alejado de la verdad. Veamos.

Presidente del Consejo ¿par del Primer Ministro francés?

El Proyecto impone al Presidente del Consejo de Ministros hacer cuestión de confianza la política general del Gobierno expuesta ante el Congreso. La propuesta contiene una fórmula hueca y teatral; una caricatura del régimen parlamentario. La cuestión de confianza convierte al Primer Ministro francés en el Jefe del Gobierno. En Francia, solidariza y compromete,

ante el país, a quienes respaldan la política del Gobierno. ¿Qué gana el Presidente del Consejo de Ministros peruano con su exposición en el Congreso? En realidad, nada. Simplemente informa al país a través de sus representantes acerca de la política del gobierno. Al concurrir al Congreso es ya un Ministro en el ejercicio pleno de sus atribuciones. No es un aspirante, en búsqueda de respaldo para lograr su investidura como Primer Ministro. ¿Qué ocurre si obtiene un voto favorable del Congreso? ¿Estabilidad? No. Ella depende, fundamentalmente, del arbitrio presidencial (que puede licenciarse en cualquier momento) o del Congreso (que puede imponerle su dimisión con un voto de censura).

La fórmula actualmente vigente en la Constitución de 1979 es, sin duda, más flexible y también más práctica y razonable. Guarda además congruencia con nuestra tradición presidencialista. El Presidente determina y dirige la política del gobierno. El Presidente del Consejo la expone ante el Congreso que toma nota de ella y fiscaliza su ejecución. Si el Congreso concuerda con el Gobierno, la cuestión de confianza es innecesaria. Si discrepa, es una oportunidad para conocer su opinión y rectificar la política, si es necesario. Así, sólo si las circunstancias lo justifican, el Gobierno puede hacer de su política una cuestión de confianza. ¿Por qué obligarlo a hacerlo necesariamente? ¿Por qué no dejar que resuelva una u otra cosa según un prudente arbitrio como lo permite el texto de la Carta actual?

Lo que se persigue, en el fondo, es que el Congreso se someta al Ejecutivo bajo la amenaza que importa la disolución. Y así, a diferencia de lo que acontece en Francia donde el voto de investidura tiene un carácter constructivo, es decir, crea las condiciones para el nacimiento de un gobierno, vía

la negociación y el consenso, aquí, servirá para la imposición y la confrontación.

¿Disolución parlamentaria o dictadura autocrática?

Corresponde al Presidente francés "decretar la disolución de la Asamblea Nacional" "previa consulta del Primer Ministro y de los Presidentes de las Asambleas" (Art. 12 de la Constitución de 1958). Se propone entre nosotros que el Presidente "con acuerdo del Consejo de Ministros" "por una sola vez durante su mandato disuelva el Congreso" "en caso de grave controversia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo". En tal caso, las elecciones deben realizarse "dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución". En Francia, deben tener lugar dentro de "veinte días, por lo menos y cuarenta días, como máximo, después de la disolución".

Se afirma que la fórmula reseñada es, nada menos que una "reproducción" del régimen imperante en Francia. Veamos:

(i) El Presidente francés, para comenzar, por lo general, no es parte en el conflicto. Puede ser un verdadero árbitro. En el Perú es una de las partes que provoca la "grave controversia". Hay pues una diferencia capital que sin duda pone un abismo de distancia que justifica o explica la disolución entre ambas fórmulas.

(ii) El Presidente francés debe consultar su decisión al Jefe del Gobierno y al Presidente de la Asamblea Nacional que son los directamente afectados así como al Presidente del Senado que no se disuelve. La consulta mitiga y sin duda limita el arbitrio presidencial. En el Perú el acuerdo del Consejo

de Ministros es una solemnidad, perfectamente prescindible. Nadie cree seriamente que la refrendación ministerial o los acuerdos del Consejo limiten el arbitrio presidencial. No podrán hacerlo mientras el Presidente esté en condiciones de desembarazarse, sin problema alguno, del Presidente del Consejo de Ministros y, con él de cualquier otro Ministro. Pero, no es sólo eso.

(iii) La disolución, tal y como ahora se propone, es un mecanismo expeditivo para que el Presidente prescinda, sin dificultades de un Congreso incómodo, adverso u hostil. No persigue mitigar los excesos parlamentarios (como lo quería la Constitución de 1979) o para permitir la creación de una mayoría detrás de un nuevo gobierno (como ocurre en Francia). Es simple y llanamente un medio defensivo y represivo al que el Presidente podrá recurrir si no razón en la "controversia". Más aún. Le bastará crearla o generarla para justificar la disolución. El resultado será siempre el mismo: el licenciamiento del Congreso. Podrá decirse que luego el pueblo puede pronunciarse adversamente al Presidente. Es probable. Este, sin embargo, dispondrá hasta de 4 meses para gobernar en función del proceso electoral y sin limitación alguna. Se romperá así el diálogo entre el poder y electorado.

(iv) La disolución tiene plena racionalidad en un sistema bicameral. Deja subsistente uno de los órganos del Poder Legislativo y, con él, a ese poder. Eso mismo ocurre en la Constitución vigente. El Senado no se disuelve. La disolución por ello no puede servir de pretexto para convertir al Presidente en dictador constitucional. En el régimen autocrático que se propone, el Congreso desaparece para todos los efectos. El Presidente es, formal y expresamente autorizado a "legislar" (sic) mediante decretos de urgencia. En Francia, no cabe

esa posibilidad. Subsiste el Senado. En Inglaterra tampoco. La Cámara de los Lores no se disuelve. Es tan absurda tal situación que ha sido necesario embozarla detrás de una apariencia fantasmal. La disolución no afectaría a la Comisión Permanente. ¿Cómo puede subsistir la Comisión de un órgano jurídicamente inexistente por haber sido disuelto? Una vez más, se trata de una fórmula huera. Se intenta dar la sensación que el Legislativo, de algún modo subsiste. Sin embargo, no es suficiente para dar racionalidad a la fórmula.

(v) En Francia, la elección de la Asamblea debe hacerse entre 20 y 40 días después de la disolución. En la Constitución vigente en 30 días. ¿Por qué el proyecto pretende que ese lapso se prolongue por (4) cuatro meses? ¿No será por que permite al Presidente gobernar desembarazado de toda fiscalización y ejerciendo simultáneamente los poderes Legislativo y Ejecutivo? En Francia no cabe esa posibilidad. El Presidente **NO EJERCE FUNCIONES DE GOBIERNO** que corresponden al Primer Ministro. La Asamblea debe restablecerse, pues, de inmediato. En el Perú, en cambio, el gobierno **SUBSISTE**. Según la fórmula propuesta, el Presidente puede gobernar, desde luego, **SIN CONTROL ALGUNO**. Allí está precisamente la clave que explica tan absurda norma.

Hizo mal la Constitución de 1979 en introducir en nuestro sistema la disolución. Tiene sin embargo cierta racionalidad. Es la contrapartida del voto de censura y tal vez un medio para impedir los excesos parlamentarios. Pero, no era un pretexto para investir al Presidente de poderes extraordinarios o para legalizar un gobierno temporal sin control ni fiscalización como el régimen que ahora se proyecta.

Observación de las leyes y legislación de urgencia ¿monopolio legislativo?

Permitir al Presidente la observación y, sobre todo, la promulgación también parcial de las leyes así como la dación de los mal llamados "decretos de urgencia" es crear un monopolio legislativo que está, muy alejado de las instituciones de la legislación delegada o de la deslegislación francesas. Veamos por separado ambas instituciones.

So pretexto de permitir al Presidente la observación parcial de las leyes se le autoriza además a promulgarlas en la parte no observada. Mutilar una ley es una irracionalidad indudable. Puede destruir su lógica interna y crear además inseguridad e inestabilidad jurídicas. Pero, por encima de ello, atribuye al Presidente una competencia legislativa que no le corresponde. Se convierte, en realidad, en el legislador por excelencia: en una suerte de juez y árbitro del Legislador. Decide, por sí y ante sí, qué parte del proyecto se convierte en ley y qué parte debe ser reexaminada por el Congreso. No interesa si la mutilación ha modificado radicalmente el sentido y propósito de la norma y na-

turalmente, la voluntad del legislador. Sencillamente el titular de la potestad legislativa no tiene posibilidad de juzgar si la norma mutilada refleja o no, su voluntad. Basta la del Presidente que, por cierto, sustituye así al Congreso. Ninguna de las competencias inherentes a la potestad administrativa resultan congruentes con esa atribución. ¿Cómo permitirle entonces al Presidente asumirlos sin expresa delegación de su titular?

Semejante es la objeción que debe oponerse al intento de constitucionalizar los mal llamados "decretos de urgencia". El desafortunado texto de la Constitución de 1979 permitió, en esta materia, graves como censurables excesos. La facilidad con que puede subsumirse dentro de los conceptos "económico" y "financiero" materias, por entero, incluso extrañas a ellas y la posibilidad de ejercer competencias legislativas no delegadas aconsejaban corregir las normas vigentes. La solución es harto conocida; consagrar simple y llanamente la legislación de urgencia. Lejos de ello, y en el afán de asegurar la autocracia presidencial no sólo se formaliza la corruptela, se la facilita y amplía. Puede "legislar" también y, sobre cualquier materia, al producirse la disolución del Congreso.

No hay ni puede haber "legislación" que no nazca directa o indirectamente del titular de la potestad legislativa. Desde ese punto de vista, o es expedida o delegada por aquel o, cuando menos convallada a posteriori, por él. No cabe legislación no se halle comprendida en uno de esos tres supuestos. Sin embargo, los "decretos de urgencia" son viables por sí mismos. A diferencia de la legislación de urgencia que tiene vigencia temporal y que caduca sino es ratificada, los decretos de urgencia son permanentes a menos que sean derogados. Eso convierte al Presidente en un órgano de legislación análogo al titular de la competencia legislativa. Sus normas, como las del Congreso rigen a menos que sean derogadas. ¿No es eso absolutismo presidencial?

El régimen descrito en las pocas instituciones tan someramente examinadas, configura una indudable autocracia. Concentra el poder en manos del Presidente y subordina al Congreso a su arbitrio. Esa autocracia no augura por cierto ninguna perspectiva auspiciosa para la libertad que no tiene en el texto del CCD ni clima ni condiciones para su desarrollo.