

## ¿ REELECCION O CONTINUISMO PRESIDENCIAL?

Valentín Paniagua Corazao

Abogado, Profesor de Derecho Constitucional de las Facultades de Derecho de la Universidad de Lima y la Pontificia Universidad Católica.

*"... No hay en la América Latina tesis política cuya verdad esté sustentada con más abundante caudal de pruebas experimentales que la tesis que condena la reelección del Presidente. Nuestro propio ejemplo ha confirmado con abrumadora evidencia la magnitud de los daños que, sin remedio, produce en estas repúblicas."*

### INTRODUCCION

A cinco meses de la dación de la Carta de Fujimori, ninguna de las instituciones públicas fundamentales tiene el origen o la estructura previstos en aquella o en la Constitución de 1979. El Tribunal de Garantías Constitucionales y los Gobiernos Regionales, arbitrariamente suprimidos, no se han restablecido. El gobierno controla y manipula los órganos de fiscalización incluyendo al CCD. Y, así excepto las Municipalidades y las Universidades estatales, todos los demás entes estatales son hechura del cuartelazo del 5 de abril. Lo son tanto que el Presidente de la Corte Suprema y la Fiscal de la Nación fueron "elegidos", es decir, impuestos por sendos úkases legislativos. Igual por cierto que los Jueces y Fiscales cuyo nombramiento ha sido confirmado en la práctica por el llamado Tribunal de honor, órgano no previsto ni en la Constitución de 1979 ni en la recientemente expedida. De este modo, la Carta de Fujimori no es sino el Estatuto de un Gobierno de facto. De una autocracia subordinada y sujeta a vigilancia militar.

Usada como pretexto y coartada ante la Comunidad Internacional, la Carta ha servido, en el plano interno, para garantizar el logro de los designios del golpe del 5 de abril. Esto es, consagrar un régimen económico que so pretexto de la liberalización y la economía de mercado fulmine los derechos sociales, permita transferir valiosos activos estatales al sector privado, consolidar el régimen corporativo (plutocrático-militar) organizado en torno de los gremios empresariales y de las "cúpulas" castrenses y, por supuesto, mantener a Fujimori en el poder más allá de 1995. Esto último, mediante el "continuismo" so pretexto de la reelección presidencial. La distinción -que se explica cabalmente en el contexto antes descrito- tiene importancia. Permite juzgar mejor la inconveniencia de la reelección y establecer precisamente, la ilegitimidad del continuismo de Fujimori.

### Continuismo no es reelección

La reelección presupone un funcionario legalmente elegible. El "continuismo", por el contrario, uno inelegible ya por virtud de una expresa y previa "prohibición" o por una "inhabilitación" constitucionales. Tal fue el caso de Leguía y ahora, el de Fujimori. Veamos por que.

Excepción hecha de la de 1828, todas nuestras Constituciones prohibieron, de modo expreso la reelección inmediata. Establecieron que nadie podía ser reelegido Presidente sino "después de un período igual" al del mandato respectivo. Tal fórmula de la Carta de 1833 se repitió hasta la de 1920. (Art. 113). Esta añadió una prohibición adicional y hasta redundante (Art. 119). Según ella todo ciudadano que ejerciera la Presidencia no podía ser elegido para el período inmediato. A pesar de ello, el 19 de Setiembre de 1923, Leguía (que ya había extendido inconstitucionalmente su mandato de 4 a 5 años) promulgó la Ley 4687 por la que, se permitía la reelección "por una sola vez". Cuatro años más tarde, la Ley 5857 de 4 de octubre de 1927 permitió la reelección inmediata e indefinida.

Tanto en 1924 como en 1929, Leguía no era elegible constitucionalmente. Tampoco lo es Fujimori. Se lo impiden los Artículos 205 y 204 Inciso 1) de la Constitución de 1979. Sus partidarios, por el contrario, sostienen que derogadas ambas normas, han desaparecido tanto la prohibición como la inhabilitación que esas normas consagraban por lo que está expedida su reelección. El razonamiento en que se funda tal tesis es, en apariencia, impecable. Desaparecidos los obstáculos -dicen- el camino está allanado. Sin embargo jurídicamente hablando, no parece ser tan simple. No parecía serlo -a juicio de algunos que ahora defienden tal tesis- cuando se trató de la reelección de Leguía y, sobre todo, de los intentos continuistas de algunos partidarios o amigos de Alan García ¿Por qué habría

de serlo ahora si las normas son, palabras más o menos, las mismas que entonces?

¿Qué clase de normas eran las previstas en los Artículos 205 y 204 Inciso 1) de la Carta de 1979? ¿Surtieron algún efecto durante su vigencia? Y si así fue, ¿Bastaba derogarlas para enervar o anular esos efectos si se produjeron?. El Artículo 205 contenía una prohibición y el Artículo 204 una inhabilitación.

El ciudadano elegido Presidente -decía el primero de ellos- sólo puede reelegirse "transcurrido un período presidencial". ¿Desde qué momento y hasta cuándo regía la prohibición? No hay duda posible. Desde el momento mismo de la elección hasta que transcurra "un período presidencial". Elección y nacimiento de la prohibición eran, así, concomitantes. Una era la causa eficiente y material de la otra que era sólo su efecto. Producida la elección, nacía automática e irrevocablemente la prohibición. En tales condiciones ¿bastaba derogarla para enervar sus efectos? Es, cuando menos, dudoso. Derogar la norma no significa eliminar sus efectos; en este caso, la prohibición nacida u originada con la elección. La norma en ese sentido tiene ultractividad. Rige más allá de su vigencia formal. La prohibición continúa surtiendo sus efectos para quien hubiere sido elegido bajo su imperio.

Del mismo modo que no podría reducirse la duración del mandato del Presidente, una vez producida la elección, tampoco cabe liberarlo de las prohibiciones inherentes o derivadas de esa elección. Para enervar tales efectos habría sido necesario dar a la derogación fuerza y efectos retroactivos (lo que no cabe) o "habilitar" expresamente al inelegible antes que se cumpliera el supuesto a que estaba sujeta la prohibición: el transcurso de un período presidencial. No se hizo ni lo uno ni lo otro. Siendo así, es obvio que Fujimori es inelegible como lo era, en su día, Leguía.

El Artículo 204 inciso 1), por su parte, inhabilitaba para "postular a la Presidencia o Vicepresidencias" al que "por cualquier título ejerce la Presidencia de la República al tiempo de la elección o la ha ejercido dentro de los dos años antes de la elección". Esta norma -como la Carta de 1979- rigió hasta el 31 de diciembre de 1993. Las próximas elecciones presidenciales se celebrarán entre enero y julio de 1995. Fujimori está inhabilitado para postular en ellas porque ejerció la Presidencia entre enero y julio de 1993. La inhabilitación, como en el caso anterior, ya surtió efectos, de modo automático, dentro de sus supuestos. Su simple derogatoria, como en el caso anterior, no los enerva. Para hacerlo, debería tener fuerza y efecto retroactivos. No teniéndolos, es obvio que la derogatoria deja subsistente la inhabilitación ya producida.

De admitirse la tesis de quienes ahora defienden la reelección, resultaría perfectamente constitucional elegir, por tercera vez, al reelegido en 1995. Bastaría eliminar el párrafo final del Artículo 112 de la Carta vigente y así se consagraría la reelección indefinida. Igual que en el caso de Leguía. Ese procedimiento tiene otro ominoso precedente. Es el caso -monstruoso- de la llamada "Ley de La Cantuta".

La Ley 26291 modificó, en efecto, las normas de solución de las contiendas de competencia. Lo hizo cuando la Sala Penal de la Corte Suprema no sólo había tomado conocimiento sino que había deliberado, votado e incluso convocado al dirimente para resolver la discordia producida. La ley no sólo interrumpió el proceso sino que modificó las normas aplicables. Dió por resuelta, en efecto, la contienda "con la mayoría simple de los votos emitidos por los miembros de la Sala". Se violó así el principio del debido proceso legal según el cual, nadie puede ser sometido a proceso **distinto del previamente establecido**. Dicho principio es aplicable también en materia electoral. Iniciado e incluso convocado un proceso electoral, **no puede modificarse sus normas**. De hacerse en el curso del proceso, las enmiendas deben retrotraerse a la etapa o al momento en que el proceso se inició. Y eso es simple y llanamente dar retroactividad al precepto, lo que ríe con principios y normas harto conocidos.

### La inconveniencia de la reelección presidencial

El CCD en su afán de asegurar el continuismo de Fujimori ha introducido en nuestro régimen constitucional una institución sin duda, perniciosa. Grafica sus riesgos la circunstancia que sólo un país latinoamericano la reconoce: República Dominicana. Su más reciente experiencia confirma todas las prevenciones expresadas. El Presidente Balaguer que terció como candidato ha sido acusado de fraude y, por cierto, de uso desembozado de los medios del estado en favor de su candidatura. Esa experiencia es una razón que se añade a otras de singular trascendencia que no pueden ni deben perderse de vista. Se oponen en efecto, a la reelección presidencial inmediata:

- (1) La Constitución histórica del Perú.
- (2) La desastrosa experiencia continuista en el Perú y en la América Latina en general por la violencia, el fraude y la corrupción que fomenta desde el poder.
- (3) El carácter unitario y centralista del estado y, en el caso presente, el absolutismo presidencial que usa y abusa del poder en beneficio de su detentador.

Por cierto que son deleznable los argumentos a favor de la reelección. Lo son especialmente, dos que se

esgrimieron muy insistentemente por sus muy interesados defensores. Uno es la falsa analogía con los regímenes presidencial americano, semipresidencial francés y hasta con el monárquico español.

El otro, es un mero pretexto. Se funda en un insincero respeto por la voluntad popular que se invoca como pretexto. Argumento "de populismo fácil" le ha llamado Domingo García Belaunde. Apenas si merece comentario. No hay libertad ni verdad electoral genuinas en ningún proceso "continuista". Lo prueba la experiencia de Fujimori que usa y abusa de los recursos del Estado para influir en la opinión popular. Lo ratifica la conducta complaciente de la mayor parte de los medios de comunicación social que han declinado su función de fiscalización y se han impuesto una evidente autocensura.

### La Constitución histórica del Perú

Todas las Asambleas Constituyentes del Perú, con la notabilísima excepción de la de 1827, rechazaron, invariablemente, la reelección presidencial. Excusa a aquella su devoción tal vez excesiva por el texto de la Constitución de Estados Unidos. Ese rechazo, en todo caso, forma parte de la Constitución histórica del Perú. No puede pasarse pues por alto tan alegre y desaprensivamente. Desde luego hay dos precedentes que no honran la tradición política del Perú. En 1924 y en 1929, como se ha recordado, mayorías espúreas se atrevieron a introducir, en la Carta de 1920, la reelección presidencial para satisfacer los apetitos de Leguía. El Perú no ha terminado aún de purgar aquellos terribles deslices que tanto daño hicieron a su desarrollo ético, político y por cierto económico.

Las experiencias continuistas de Porfirio Díaz, Vicente Gómez y Augusto Leguía demuestran que la reelección cohonesto y legaliza el fraude electoral, la corrupción y la coacción. Pero, asimismo, sirve:

(1) Para envilecer a la sociedad y corromper la administración y en especial, el diálogo entre los gobernantes y el electorado.

(2) Para justificar políticas demagógicas y de corto plazo y para comprometer los recursos estatales con fines electoreros. Las escuelas, las computadoras y los tractores se convierten en dándivas que el gobernante usa como argumento electoral. Por eso mismo, Bolívar ya advertía en el Discurso de Angostura:

"nada es tan peligroso como dejar permanecer el poder en un mismo ciudadano por largo tiempo..... nuestros ciudadanos deben temer en sí misma justicia que el mismo magistrado que los ha mandado mucho tiempo los mande perpetuamente".

### Las falsas analogías

Los "continuistas" defienden la reelección apelando a falsas analogías y a un no menos falso respeto por la opinión popular a la que, desde luego, menosprecian. Invocan la legislación comparada y específicamente los casos de Estados Unidos, Francia o España y afirman que impedir el "continuismo" implicaría desconocer (nada menos) que la libertad de elección. Veamos.

Estados Unidos, originalmente, no prohibió la reelección como quería Hamilton. Pero, George Washington (que rebasó una segunda reelección) estableció un precedente: nadie debía reelegirse más de UNA vez. Creía como Jefferson que el Presidente que postulara obtendría, casi siempre, la reelección. En efecto, F.D. Roosevelt; logró reelegirse tres veces consecutivas entre 1932 y 1944. Esa experiencia fue suficiente para los norteamericanos.

La Enmienda XXII aprobada en 1947 y vigente desde 1951, limita la reelección a UNA sola vez. Los partidarios del "continuismo", aquí han "olvidado" esa primera y fundamental diferencia. Pero hay otras. El carácter federal del Estado impide al Presidente toda ingerencia en la administración de los Estados-miembro. La índole del Gobierno (presidencialismo controlado y limitado) y, sobre todo, el vigor de la opinión pública y la fuerza de la sociedad civil hacen ilusoria una manipulación que es inevitable en un estado unitario. Eso explica que no se reeligieran Hoover, Carter y Bush. No hay, en cambio, político latinoamericano que no haya triunfado en sus propósitos "continuistas". El reciente caso de Balaguer en Santo Domingo es muy ilustrativo al respecto.

"El Federalista" (LJ) desautoriza cualquier comparación entre el presidencialismo norteamericano y el de una República unitaria como el Perú:

"...En una República Unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder que se desprende del pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo...".

En el Perú, el centralismo, la concentración y el absolutismo del Ejecutivo confieren al Presidente el manejo de todos los resortes y recursos de la administración

central, el control de gran parte de la banca y los seguros, de los servicios públicos y hasta de parte de la producción a través de las empresas estatales. Su poder directo es, pues, enorme. No lo es menos su poder indirecto. Sólo el control que ejerce sobre la publicidad estatal le permite someter a su arbitrio a los medios de comunicación social que pueden convertirse (como ocurre ahora mismo) en instrumentos dóciles en sus manos. La diferencia con la realidad norteamericana es pues sideral.

No es menos arbitraria la comparación con el régimen francés. El Ejecutivo francés es DUAL. El Presidente "preside" y "arbitra" los conflictos entre el "Gobierno" (que ejerce el Primer Ministro que no depende ni es removible por el Presidente) y la Asamblea, pero NO gobierna. En el Perú, el Poder Ejecutivo es UNIPERSONAL. "Reside" en el Presidente que lo ejerce sin asumir NINGUNA responsabilidad. Es jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Nombra y remueve Ministros y funcionarios y dispone de las Fuerzas Armadas y de la administración nacional. En Francia, esa es la función del GOBIERNO, es decir, del Primer Ministro. El "determina y conduce la política de la nación" y "dispone de la administración y de la fuerza armada". Por eso, "es responsable ante el Parlamento" (Art. 20). ¿En qué forma el Presidente francés podría influir o usar los medios del estado para favorecer su reelección como puede hacerlo el del Perú?

Es absurdo invocar la supuesta "reelección" de Felipe González. España es "una monarquía parlamentaria". El "Presidente" español es propuesto por el Rey e "investido" por el Congreso de los Diputados. No hay analogía posible con el Presidente peruano.

Prohibir la reelección inmediata no es restringir el derecho del elector. Es inelegible quien, por su función, puede coaccionar, violentar o presionar a los electores. Prohibir la reelección es preservar la moralidad, la objetividad o la legalidad de la elección, impedir el mal uso de los recursos del estado y asegurar la libertad del elector. No sólo entre nosotros, también en los Estados Unidos. Vale la pena citar, in extenso a Alexis de Tocqueville que decía en su famosísimo estudio:

"La intriga y la corrupción son vicios naturales de los gobiernos electivos. Pero, cuando el jefe del Estado puede ser reelegido, esos vicios se extienden indefinidamente y comprometen la existencia misma del país. Cuando un simple ciudadano quiere ascender por medio de la intriga, sus maniobras no pueden ejercitarse sino sobre un espacio circunscrito. Cuando, al contrario, el jefe del Estado mismo se lanza a la liza, usurpa para su propio uso la fuerza del gobierno. En el primer caso, se trata sólo de un hombre con sus débiles medios; en el segundo, es el Estado mismo, con sus inmensos recursos, el que intriga y corrompe".

"El simple ciudadano que emplea maniobras culpables para llegar al poder, daña sólo de manera indirecta a la prosperidad pública; pero si el representante del poder ejecutivo desciende a la lucha, la atención del gobierno se vuelve para él secundaria porque el interés principal es su elección. Las negociaciones como las leyes, no son para él más que combinaciones electorales; los empleos se convierten en recompensa por servicios prestados, no a la nación, sino a su jefe. Aun en el caso en que la acción del gobierno no fuera contraria al interés del país, por lo menos no le resulta útil ya y parece haber sido hecha solamente para su uso".

Es ocioso, en verdad, esgrimir más argumentos contra la reelección presidencial inmediata. Los más lúcidos talentos y juristas del Perú lo hicieron ya. Manuel Vicente Villarán, Toribio Alayza y Paz Soldán, Diomedes Arias Schreiber, V.A. Belaunde, Carlos García Castañeda, José León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, César Antonio Ugarte y Luis E. Valcarcel decían en 1931 en el Anteproyecto de Constitución que formularon:

"..No hay en la América Latina tesis política cuya verdad esté sustentada con más abundante caudal de pruebas experimentales que la tesis que CONDENA LA REELECCIÓN DEL PRESIDENTE. Nuestro propio ejemplo ha confirmado CON ABRUMADORA EVIDENCIA la MAGNITUD DE LOS DAÑOS que, sin remedio, produce en estas repúblicas".

¿Es necesario añadir algo a tan categórica condenación?. No, por cierto. No para quien cree que el Perú vale más que el apetito subalterno de poder de cualquier hombre.