Lecturas sobre TEMAS CONSTITUCIONALES

8

DEBATE

Javier Valle Riestra / Javier Neves Mujica / Armando Zolezzi Möller / Francisco Eguiguren Praeli / Enrique Bernales Ballesteros / César Delgado-Guembes / Javier de Belaunde L. de R. / Carlos Montoya Anguerry / Alfredo Quispe Correa / Marcial Rubio Correa / César Valega García / César Landa Arroyo / Valentín Paniagua Corazao.

ESTUDIOS

La nueva Ley Orgánica y la reforma del Poder Judicial *Javier de Belaunde L. de R.* / **La libertad de tránsito en la jurisprudencia de hábeas corpus** *Francisco Eguiguren Praeli* / **La tutela internacional de la libertad sindical** *Javier Neves Mujica* / **La Ley Nº 25398 sobre hábeas corpus y amparo: ¿Una nueva ley de reformas?** *Samuel B. Abad Yupanqui* / **El reequilibrio de poderes (Reflexiones acerca de la Ley Nº 25397 sobre control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República)** *César Delgado-Guembes.*

DOCUMENTOS

Proyecto de reforma del Título V de la Constitución / Proyecto de reforma constitucional relativa al Parlamento.

A DEL
SO
2

COMISION ANDINA DE JURISTAS

Con el auspicio de la FUNDACION FRIEDRICH NAUMANN

LA REFORMA DEL PARLAMENTO

César Delgado-Guembes[*]

No yerro si afirmo que no existe lugar alguno en que la institución parlamentaria no sea puesta en tela de juicio. El Perú no es una excepción a la regla. Está bien que se la critique. Esa es un una legítima forma de control sobre su rendimiento. Lo que está mal es que se la suprima como técnica de control de los actos del Gobierno.

Pero al abordar frontalmente el tema de la reforma, es preciso tener presente antes, que las modificaciones institucionales no suponen, como simplistamente ha sido presentado por algunos, un trabajo de diseño técnico de modelos a cargo de especialistas. Las instituciones se practican y están hechas de hombres. No son, como las matemáticas, genuflexas u obsecuentes relaciones que se derivan, inconcientemente, de los postulados o los axiomas.

Incido en la participación obvia del hombre, porque él es quien hace de los textos tejido y carne constitucional, o simple tinta adherida por impregnación a un documento. Así ocurrió con la Constitución de Leguía; pretexto penoso con que se pretendió cubrir su tiranía. Sostengo que es ilusión innovar nuestra Constitución, en esa materia, al margen de los efectos de otros aspectos anteriores y aun más sustanciales: la actitud y madurez moral de

---

* Abogado. Especialista en Derecho Parlamentario. Profesor de Derecho Constitucional.

los líderes, los gobernantes y representantes, frente al poder así - como el **status** existencial de los partidos políticos.

Este es el contexto en que debe centrarse la reflexión que formulo sobre el tema. Debatir sobre mono o bicameralismo es intrascendente al margen del perfil moral y político de quienes practicarán los modelos. Particularmente opino que, si cabe como expresión, el «parlamentarismo histórico» tiende al bicameralismo. Sea porque es expresión genuina del «ser parlamentario» en el Perú, o porque los actores de los procesos constituyentes han coincidido en dicha fórmula como medio eficaz para defender (o perpetuar) sus intereses partidarios.

Está de moda acusar de ineficiente al Parlamento, y en tal virtud se propone, además de la disminución de representantes del pueblo ante esta institución, la sustitución del bi por el monocameralismo. Se arguye que la producción legislativa es «morosa», el elevado «costo» de mantenimiento, la duplicidad circunscripcional de la representación, etc. Lo que no se afirma es que una Cámara no es garantía bastante de «aceleración legislativa», ni de mayor conciencia de ahorro presupuestal, y que impidiendo regímenes transitorios se deja de fomentar la impracticabilidad de las fórmulas de representación del Senado (funcional o regional).

Personalmente creo que el Senado ha sido más el remedo de una aristocracia inexistente en el Perú y duplicidad innecesaria de prerrogativas. Para dejar de ser ese «gerontocomio solemne» que recuerda Valle Riestra, nuestro Senado tuvo que contar con justificación funcional en la conciencia regional de que a todas luces se carece. De otro lado, no es el Senado garantía de «más reflexión». No es el mayor número de etapas procesales lo que asegura más o menos reflexión. Lo que cuenta es la responsabilidad con que se procede en nombre de la comunidad y de su salud política. Un solo y buen acto de reflexión no puede ser superado sea que lo lleve a cabo una o dos Cámaras, de modo que el bicameralismo aquí no es herramienta adecuada tampoco.

Mis 10 años de experiencia dentro del servicio y la administración parlamentaria por otra parte, me mueven y obligan a afirmar que aspectos no tradicionalmente incluidos dentro de la temática de relevancia constitucional, deben incluirse entre las materias a reformar en nuestra Ley Fundamental. Es de suma

importancia dotar a la administración de las Asambleas de suficiente estabilidad y continuidad dentro de los períodos de su existencia. Para lograrlo propongo que se defina constitucionalmente que es la Presidencia el órgano de dirección y representación plena de la Asamblea, que se establezca su duración en término idéntico al del período parlamentario y que se excluya de su competencia la administración del servicio parlamentario.

Creo necesario dotar al servicio parlamentario con reconocimiento análogo al del servicio diplomático, militar, policial o judicial, permitiendo de una vez la especialización auténtica de su personal, así como el reconocimiento de una línea de carrera, desde el reclutamiento y pasando por las promociones, ascensos y perfeccionamiento. Existe entre los parlamentarios la tendencia inveterada a sustituir su natural ocupación por gobernar y dirigir los destinos del país, por la intervención y hasta interferencia en las tareas domésticas del servicio parlamentario. Proverbial ha resultado en los 12 años de experiencia parlamentaria que, de un lado, se intente la reorganización del servicio con frecuencia interanual y, de otro, que se confunda el servicio con una agencia de empleos de la clientela política si no de la parentela o la compadrería.

Afirmo sin temor a errar que el asunto de la autonomía del servicio parlamentario ya ha adoptado características y significación que exigen su tratamiento y previsión constitucional. No hacerlo mantendrá el tema como un debatible con el cual se acentuará la inestabilidad parlamentaria, a la vez que como uno más en el cual los parlamentarios distraerán innecesaria e injustificadamente su tiempo y energía política.

Con el afán de simplificar el texto constitucional yo propondría el sinceramiento respecto del origen partidario de nuestro parlamentarismo, y la consiguiente eliminación del precepto que dispone la no imperatividad del mandato. Dentro de esta línea soy favorable a la idea de permitir la renunciabilidad, prescribiendo simultáneamente la sustitución del renunciante con el inmediato en la lista. Esto último exigiría además que se eliminara el espejismo populista del «voto preferencial», desplazando aun mayor responsabilidad política a los partidos por el acceso al poder y su desempeño, según las listas y prioridades que ellos mismos propongan

como alternativa al electorado para hacer efectivos sus programas. Ni los candidatos presentan programas, ni la publicidad electoral es sinónimo de verdad de los candidatos individuales. El electorado no tiene un marco confiable de referencia cuando vota, preferencialmente, por uno y no otro candidato.

Soy partidario de que se regule la materia reservada y concurrente de la ley, de forma que por la vía positiva, o la negativa, tengan tanto el Parlamento como el Gobierno predefinidas sus competencias legislativas. Este aspecto supone asimismo que se defina en el texto constitucional cuál es la materia legal reservada para los órganos legislativos regionales (si todavía se insiste en la regionalización como herramienta prioritaria de la descentralización del país). Así se pretendería detener la avalancha de iniciativas con que se abultan los indicadores cuantitativos de producción de las Cámaras, se daría mayor racionalidad institucional a los órganos del Estado y las regiones, y se neutralizaría la hemorragia de expectativas que la indiscriminada presentación de proposiciones genera.

No estoy en desacuerdo con la renovación parcial de la Asamblea. Creo, sin embargo, que el período no debe exceder de 4 años y que la renovación debe producirse por mitades. Sobre este particular es pertinente reparar en que la bianualidad de la consulta exigiría gasto no poco desdeñable, por lo cual sería conveniente que se modifique la Ley de Municipalidades para que coincidan en un solo acto comicial ambos sufragios.

Junto con el tema de la renovación por mitades debe considerarse el término de mandato del Presidente de la República, el que también debiera durar 4 años. Y debe tratarse dentro de este aspecto también el tema de la flexibilización del derecho de disolución de la Asamblea, de manera que el gobierno pueda recurrir al electorado como árbitro cuando tiene mayorías adversas, para, ya recomponer mayorías favorables, o permitir la sustitución del Presidente por quien las nuevas mayorías elijan.

Este último punto es controvertible: ¿existe sustento suficiente que garantice la viabilidad de la sustitución del Presidente de la República elegido directamente por el pueblo, por otro que elija un Parlamento recompuesto luego de la disolución? En el laboratorio parece lógico. La experiencia demuestra que ejecutivos sin

mayorías parlamentarias conducen al golpe. De otro lado: ¿tendría bastante poder un Parlamento acabado de elegir para desarraigar al Presidente de la República? Parece difícil. La alternativa podría ser un mandato presidencial de 5 o 7 años con las características decorativas y ceremoniales de la Presidencia de la Quinta República francesa, y la institucionalización de la figura del Jefe de Gobierno en la persona del Primer Ministro, el mismo que, siendo políticamente responsable ante el Parlamento y gozando del generoso derecho de disolución, sí podría ser sustituido por el Parlamento recompuesto.

Siendo así que interpelación y censura son instituciones diversas, sustituiría la primera por la obligación semanal del gabinete para que concurran sus miembros a absolver preguntas, escritas u orales, ante el seno de la representación. Mantendría la censura tal cual está regulada.

Imperativo resulta reconocer la participación consultiva y decisoria del electorado en las principales y más calificadas determinaciones gubernativas o normativas. Esta participación debe comprender la reforma constitucional automática, así como la suspensión constitucional por período determinado. Esto último, sin dejar de ser riesgoso, supone solamente la formalización de un recurso al que con cierta normalidad se apela, y unilateralmente, en la vida política del país. Reconocer este recurso permite su control formal mediante la regulación. Es un modo de prevenir la anomia cíclica que escinde asiduamente nuestra historia política. Ya no más esas esquizofrenias paralizarían y polarizarían el país. El pueblo recuperaría su natural condición de árbitro del poder.

Resulta necesario reconocer la participación de la Contraloría y el Tribunal o Sala Constitucional sobre, respectivamente, las cuentas y gestión administrativa de la Asamblea, y tanto preventivamente como a *posteriori* el control de la normatividad por aprobar o la aprobada. Creo perjudicial sostener la autarquía parlamentaria, ya sea en la ejecución de su presupuesto o en la regulación normativa (de lo cual no debe escapar el control de los reglamentos internos o las leyes orgánicas de la Asamblea).

Complemento de los cambios debe ser la precisión de qué es y qué límites tiene la inviolabilidad de opinión y la inmunidad de arresto. Ambos deben circunscribirse al ejercicio de la función

dentro del perímetro del recinto parlamentario, así como en el trayecto estricto a los lugares para los que la Cámara comisiona al parlamentario. Siendo privilegios, sus alcances deben ser restrictivos, de lo contrario resultan moralmente onerosos. Importaría el odioso quebrantamiento del principio de igualdad que debe precisarse sobre todas las cosas en una democracia. Extender ilimitadamente estos privilegios estimula y fomenta la conformación de una oligocracia antinatural en una república donde el único soberano es el pueblo.

Algunos otros aspectos aislados pero necesarios pudieran ser la institucionalización de la Junta de Portavoces como órgano de coordinación y consenso entre grupos parlamentarios, a la que tiene acceso el gobierno; la regulación expresa de los grupos parlamentarios como unidades mínimas de participación en los debates y decisiones corporativas; la fijación de los emolumentos de los parlamentarios como un concepto diverso al de remuneración, los mismos que sí deben ser tributables y no tener la condición de pensionables; y, finalmente, el reconocimiento del «lenguaje» (asignación por instalación) contra la presentación del comprobante en que se demuestra el gasto incurrido (de este modo se suprime el abono de ese estipendio a quien no sufraga realmente gastos para atender las sesiones de su cuerpo).