

Si el Presidente legisla, ¿quién y cómo lo controla?



CHRISTIAN DONAYRE

ECONOMISTA Y ADMINISTRADOR DE NEGOCIOS INTERNACIONALES, CON AMPLIA EXPERIENCIA DOCENTE. EGRESADO DE MAESTRÍA EN EDUCACIÓN. INVESTIGADOR ASOCIADO DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO. ESPECIALIZADO EN DESARROLLO SOSTENIBLE, RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL, ECONOMÍA AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES Y POLÍTICAS SOCIALES (CON ÉNFASIS EN SALUD Y EDUCACIÓN).

A nivel mundial existen fundamentalmente dos modelos para configurar el gobierno de un país: el parlamentario y el presidencial. A partir de ahí, se han generado matices en función del contexto de cada Estado en particular, muchos de los cuales han significado inclusive mezclar elementos de uno y otro. Este es precisamente el caso del Perú, en donde si bien la estructura básica del gobierno responde al esquema presidencial, con el correr de los años se han incorporado elementos del modelo parlamentario y otras innovaciones que en función de la coyuntura política han terminado fortaleciendo al Presidente de la República. Dentro de estos últimos elementos se ubica la facultad de expedir normas con rango de ley.

En efecto, si bien no se cuestiona la capacidad del Presidente para reglamentar las leyes que expide el Congreso, lo curioso es que nuestro gobernante puede emitir también normas que se ubican jerárquicamente al mismo nivel que las que dicta el parlamento. Este es el caso de los denominados “decretos de urgencia” y los “decretos legislativos”, aunque, claro está, cada uno de éstos debe cumplir con determinados requisitos a fin de que sean considerados conformes con la Constitución.

En lo que concierne a los decretos de urgencia, como su nombre lo indica, es preciso que con ellos se busque atender una situación extraordinaria e imprevisible, que no puede ser enfrentada eficazmente mediante los medios ordinarios o que normalmente se utilizarían en coyunturas como éstas. En tal sentido, se trata de situaciones apremiantes que deben ser atendidas pronta y rápidamente por el Estado. No es, pues, casualidad que el Tribunal Constitucional peruano haya establecido criterios a considerar para emitir y, para controlar el dictado de los decretos de urgencia: la necesidad, la excepcionalidad, la transitoriedad, la generalidad y la conexidad (Expediente N° 708-2005-PA/TC). A esto habría que añadir que no toda materia puede ser abordada por un decreto de urgencia, ya que hay limitaciones en este sentido, como es el caso de los asuntos tributarios.

**SE HAN INCORPORADO
ELEMENTOS DEL MODELO
PARLAMENTARIO QUE EN
FUNCIÓN DE LA COYUNTURA
POLÍTICA HAN TERMINADO
FORTALECIENDO AL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

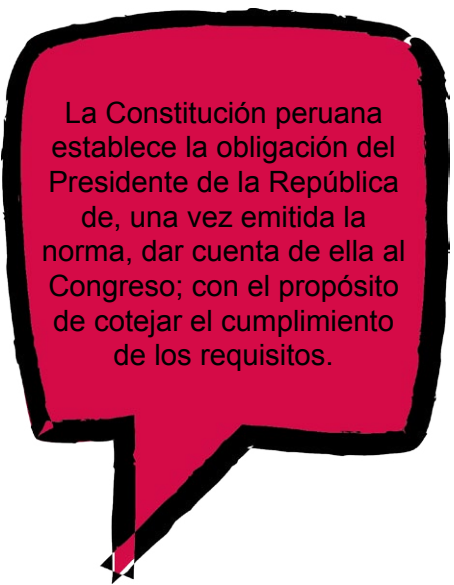


UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

50 AÑOS
1962 - 2012

Por su parte, para emitir decretos legislativos es preciso que el Congreso mediante una ley autorice al Presidente de la República. Esta ley, conocida como ley autoritativa o ley de delegación de facultades legislativas, debe señalar con claridad no sólo sobre qué temas o materias podrán versar los decretos legislativos, sino también por cuánto tiempo el presidente estará facultado a emitirlos. Desde esta perspectiva, a diferencia de los decretos de urgencia, cuya emisión no requiere ser autorizada con anterioridad por el Congreso, sino que dependerá de las circunstancias que se buscan atender, los decretos legislativos sí deben contar con su permiso, el cual se manifiesta a través de una ley que define los temas y el plazo.

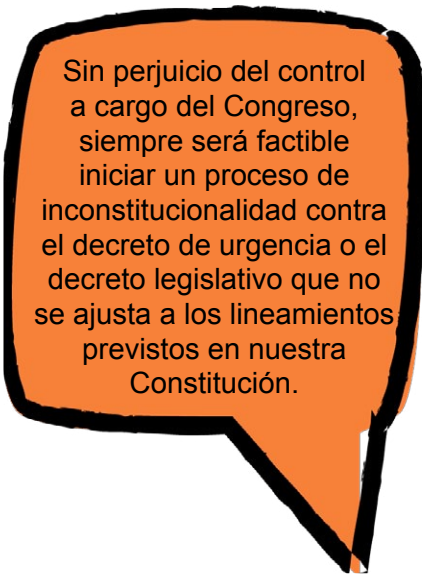
Ahora bien, sin entrar a discutir sobre la pertinencia de confiarle al Presidente de la República la facultad de expedir este tipo de dispositivos, no debemos pasar por alto que como toda atribución estatal, ésta debe ser susceptible de control y, más aún, que los mecanismos, procedimientos e instituciones previstos para tal efecto estén diseñados para garantizar que tal control cumpla con las exigencias mínimas que aseguren su idoneidad, objetividad, eficacia, eficiencia, entre otros. Es en este aspecto en donde encontramos algunos problemas que aquí nos limitaremos a anotar.



La Constitución peruana establece la obligación del Presidente de la República de, una vez emitida la norma, dar cuenta de ella al Congreso; con el propósito de cotejar el cumplimiento de los requisitos.

Para empezar, en ambos casos, la Constitución peruana establece la obligación del Presidente de la República de, una vez emitida la norma, dar cuenta de ella al Congreso; con el propósito de cotejar el cumplimiento de los requisitos. Normalmente, esta responsabilidad reposa en la Comisión de Constitución y Reglamento, en donde se crea un grupo de trabajo para esos efectos; sin embargo, es posible que, dependiendo de la materia, se encargue dicho control también a otras comisiones parlamentarias.

Todo hasta allí, en términos generales, no debe extrañar, si no fuera por algunos elementos o factores que de no ser observados, bien podrían terminar tornando el control que se reclama en una obligación meramente formal y sin ninguna eficacia real. Así por ejemplo, para que cualquier control esté garantizado es necesario que el agente que lo lleva a cabo goce de independencia y objetividad de modo que debemos ser vigilantes en la filiación política de quienes integran el grupo de trabajo que controlará los decretos de urgencia y los decretos legislativos. Esto incluye al Presidente de la Comisión a cargo de dicha responsabilidad, ya que decide la agenda de cada sesión y bien podría abusar de tal facultad para no programar el debate de informes que son contrarios a sus intereses políticos. Sin entrar a dar nombres ni cifras, podemos afirmar con toda seguridad, que estos han sido dos de los tantos problemas que han contribuido al desprestigio y la poca confiabilidad del control parlamentario de la potestad legislativa del Presidente de la República.



Sin perjuicio del control a cargo del Congreso, siempre será factible iniciar un proceso de inconstitucionalidad contra el decreto de urgencia o el decreto legislativo que no se ajusta a los lineamientos previstos en nuestra Constitución.

Desde luego, sin perjuicio del control a cargo del Congreso, siempre será factible iniciar un proceso de inconstitucionalidad contra el decreto de urgencia o el decreto legislativo que no se ajusta a los lineamientos previstos en nuestra Constitución. En este caso, corresponderá al Tribunal Constitucional en única y definitiva instancia, determinar si, efectivamente, ha habido violación de los parámetros constitucionales, pudiendo en algunos casos incluso matizar los alcances y efectos de su decisión. Sin embargo, son conocidos los problemas que subyacen a este proceso, y más aún cuando lo que se busca es una solución oportuna, como en este caso, en donde el paso del tiempo puede hacer irreparable el daño que se pretende evitar o cesar.

En la lógica de garantizar los derechos y el ejercicio razonable del poder político, es indispensable apuntalar su limitación y control. En este sentido, no hay que olvidar que el control es una garantía para evitar o corregir escenarios en los que no se justifique emitir decretos de urgencia o decretos legislativos. Desde luego, esto supone contar con mecanismos de control, procedimientos e instituciones que verdaderamente aseguren esa evaluación objetiva y razonada que las circunstancias demandan, pero para llegar a ello, como se ha visto, aún tenemos un largo camino que recorrer.



50 AÑOS TRANSCURRIDOS Y 50 SABERES
PARA COMPARTIR



LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO ES UNA
ORGANIZACIÓN LÍDER, ESPECIALIZADA Y
RECONOCIDA INTERNACIONALMENTE, QUE DA
RESPUESTA A LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE
LA SOCIEDAD.

DIRECCIÓN: AV. SALAVERRY 2020, JESÚS MARÍA,
LIMA, PERÚ

TEL. +51 1 2190100

WWW.UP.EDU.PE

Referencias:

ARAGÓN REYES, Manuel. Constitución, democracia y control. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

DONAYRE MONTESINOS, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú. Retos y posibilidades. En: Conocimiento y cultura jurídica. Año 4. Número 7 de la Segunda Época. Nuevo León: Centro de Investigación Tecnología Jurídica y Criminológica (CITEJYC) de la Universidad Autónoma de Nuevo León, enero-julio 2009.

DONAYRE MONTESINOS, Christian. El control y la limitación del poder político en la experiencia peruana y mundial. Aproximación a los sistemas de gobierno en el Derecho Comparado y las dificultades que presenta el presidencialismo peruano para un efectivo control del gobernante de turno. En: ALBA S., Óscar y CASTRO, Sergio R. (Coordinadores). Constituyente, autonomías y descentralización. Un enfoque jurídico. Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales de Bolivia, Colegio Nacional de Abogados de Bolivia y Legal S.C., julio 2006.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco. La responsabilidad del Presidente: Razones para una reforma constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

NOHLEN, Dieter. El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998.