

**SOBRE LA INCONVENIENCIA DE MANIPULAR EL PODER
CONSTITUYENTE PARA QUERER RESOLVER CRISIS POLÍTICAS
CIRCUNSTANCIALES, ALTERANDO EL ORDEN DEMOCRÁTICO.
El Caso del Perú con el proyecto de reforma constitucional presentado por el
Poder Ejecutivo en 2019**

Allan R. Brewer-Carías
Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

I

En julio de 2019 el Presidente de la República del Perú ha propuesto al Congreso de ese país una reforma constitucional con el objeto fundamental de terminar anticipadamente con el mandato de los congresistas y así, disolver el Congreso anticipadamente, además acortar también el período presidencial y de introducir otra propuesta de reforma que persigue establecer la ratificación de la prohibición de reelección inmediata, la cual parece redundante respecto de lo ya establecido en la propia Constitución.

Con ello, quizás estemos en presencia de la utilización del llamado al poder constituyente con el objeto de lograr lo que la Constitución no permite, que es disolver el Congreso por el solo hecho de que el Presidente estime que no se pueden lograr consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Ello, hasta cierto punto, puede decirse que se configura como una desviación de poder, es decir, la utilización de la vía de la reforma constitucional para fines distintos a los que con la misma deben perseguirse.

II

En efecto, el poder constituyente, sea originario o derivado, es el instrumento por excelencia mediante el cual se expresa la voluntad popular cuando se trata de construir un Estado, de recomponer el sistema político o reestructurar sus instituciones fundamentales, o de reconstruirlo cuando han ocurrido rupturas en el orden constitucional.

Convocar al poder constituyente, sea mediante una Asamblea Constituyente o una reforma constitucional a través de los mecanismos que establece la Constitución, es un asunto político serísimo que requiere una motivación política contundente basada en una exigencia de constitución o reconstitución del sistema político de un país, en un momento determinado de su historia.

No basta que exista una crisis política porque por ejemplo exista alguna dificultad en lograr consensos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para que quienes tienen la iniciativa constitucional de convocar al poder constituyente puedan

proceder a ello. Además, en ningún caso debería convocarse al poder constituyente para fines distintos a los que constitucionalmente pueden motivarlo, y menos aún para atentar, así sea indirectamente, contra algunos de los pilares fundamentales del Estado constitucional, como son, por ejemplo, el de la soberanía del pueblo ejercida mediante representantes (democracia representativa) y el de la supremacía constitucional.

Es decir, no debe utilizarse al poder constituyente para atentar contra la representación del pueblo, ni para atentar contra la obra del pueblo, que es la Constitución.

III

Entre los principios más fundamentales que soportan al Estado Constitucional está, en efecto, por una parte, el principio de que la soberanía radica en el pueblo, el cual la ejerce mediante representantes (democracia representativa) y, por la otra, el principio de la supremacía constitucional, es decir, que todos los órganos del Estado y, por supuesto, los ciudadanos, deben respetar la Constitución adoptada por el pueblo.

En cuanto al principio democrático, el constitucionalismo moderno optó por el modelo de democracia representativa frente al modelo de democracia directa, la cual, por la práctica política y por la imposibilidad histórica de su implementación en sociedades complejas, nunca pudo establecerse, salvo en lo que leemos de la política en las ciudades griegas.

Desde el mismo nacimiento del constitucionalismo moderno, producto de las revoluciones norteamericana, francesa y latinoamericana de fines del Siglo XVIII y comienzos del Siglo XIX, por tanto, la opción siempre fue y ha sido por la democracia representativa, que exige la actuación del pueblo soberano en forma indirecta a través de sus delegados o representantes electos, los cuales siempre están limitados en su actuación, por decisión del pueblo soberano al adoptar como poder constituyente la Constitución, a la cual deben someterse, tanto los poderes constituidos como el propio soberano. De esta renuncia a la democracia directa y del establecimiento de la democracia representativa, surge el principio de la limitación del poder mediante la Constitución, la cual se erige como norma suprema que obliga a gobernantes y gobernados y, por supuesto, como globalidad de estos últimos, al propio pueblo soberano que con ella se auto limita al constitucionalizar su poder.

En este contexto de la democracia representativa, cuando el poder constituyente adopta la Constitución y constituye inicialmente el Estado, puede decirse que la actuación del pueblo soberano cesa y, en cierta forma, la soberanía popular se sustituye por la supremacía constitucional, de manera que incluso la reforma de la Constitución solo puede hacerla el pueblo soberano conforme a los postulados que él mismo ha consagrado en la propia Constitución. Es decir, el pueblo soberano, al

adoptar la Constitución como poder constituyente, de allí en adelante actúa conforme a las regulaciones que ha establecido en la Constitución, como poder constituyente instituido, con poder de modificación o reforma de la Constitución conforme a lo que la misma dispone.

IV

Lo anterior, por supuesto, es y ha sido válido en una situación de continuidad constitucional del Estado. En países que han tenido rupturas constitucionales, como por ejemplo históricamente ha sido el caso de Venezuela, a pesar de que las Constituciones siempre han previsto mecanismos para su reforma o modificación constitucional, en muchos casos, fueron Asambleas Constituyentes constituidas como producto de golpes de fuerza, las que asumieron el poder constituyente originario, al margen de la Constitución precedente que había sido rota, para adoptar una nueva Constitución. En todos esos casos, el conflicto entre soberanía popular y supremacía constitucional se resolvió por la ruptura del hito constitucional y la emergencia, de hecho, del poder constituyente originario, cediendo la supremacía constitucional ante la actuación del pueblo derivado de un hecho de fuerza.

Sin embargo, en una situación política en la cual no exista un régimen de gobierno de hecho, sino una situación de continuidad del hilo constitucional en la cual se busca resolver una crisis política o disponer un cambio democrático en el sistema político en el marco de una Constitución, también resulta indispensable resolver el conflicto político entre la soberanía popular que podría querer manifestarse y la supremacía constitucional, lo que exige, por sobre todo, mantener el equilibrio entre ambos principios.

Para tanto, para ello, en un régimen democrático de continuidad constitucional, por una parte, el gobierno debe respetar la voluntad popular cuando eligió sus representantes para conformar sus órganos representativos; y por la otra, debe respetar la Constitución y su supremacía.

V

En un Estado Constitucional, en efecto, los derechos políticos no sólo se limitan a los tradicionales derechos políticos individuales de los ciudadanos a elegir y ser electos, sino que incluyen también un derecho colectivo a la democracia que tiene todo el pueblo para que ésta funcione conforme a las condiciones dispuestas en la Constitución, por ejemplo, para asegurar el derecho a la alternabilidad republicana (conforme a las restricciones establecidas a la reelección, para evitar la perpetuación de los gobernantes en el poder), o el derecho a que los representantes electos por el pueblo cumplan sus mandatos por el tiempo para el cual el pueblo los eligió, teniendo éstos, también, un derecho político individual a ejercer el mandato para el cual fueron electos por el término constitucional respectivo o hasta que el propio pueblo les revoque el mandato.

Esos derechos constitucionales políticos, individuales y colectivos, deben ser respetados por los gobernantes, y no puede admitirse en el Estado constitucional, que puedan conculcarse por la acción de los gobernantes, o por la manipulación que pueda hacerse de los propios representantes del pueblo o del pueblo mismo.

En todo caso, el principio esencial es que la Constitución adoptada por el pueblo debe prevalecer, al igual que la voluntad expresada por el pueblo cuando eligió a sus representantes, no siendo constitucionalmente legítimo que se pretenda conculcar el derecho colectivo a la democracia mediante una reforma constitucional que lo único que perseguiría sería, por ejemplo, afectar el mandato representativo, reduciendo el período del mandato de los representantes electos del pueblo.

VI

No es infrecuente, sin embargo, en el mundo contemporáneo, ver atentados a la representación popular por parte del gobierno. Allí está el caso, por ejemplo, de lo que está ocurriendo en el Reino Unido a partir de agosto de 2019, donde el gobierno ha forzado un receso parlamentario para evitar el control político que el Parlamento británico pueda ejercer respecto de la decisión de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (Brexit); y allí están las amenazas que se han formulado públicamente en Venezuela, igualmente en agosto 2019, mediante anuncios de parte de figuras gubernamentales, de que una fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente que fue inconstitucionalmente electa en 2017, pueda proceder a decidir reducir el mandato de los actuales diputados electos a la Asamblea Nacional en diciembre de 2016 (que dura hasta 2021), adelantando así las elecciones de nuevos diputados.

VII

Y ello es también lo que se puede apreciar, por ejemplo, con lo que está ocurriendo en el Perú, donde el Presidente de la República ha presentado al Congreso de la República, en julio de 2019, un proyecto de reforma constitucional con el propósito fundamental de reducir el mandato de los congresistas, es decir, de adelantar las elecciones generales para 2020 a los solos efectos de acortar el período del mandato de los actuales congresistas electos al Congreso en las elecciones generales de 2016, que es de cinco años y que conforme al artículo 90 de la Constitución termina en 2021; y con ello, disolver al Congreso por un motivo no autorizado en la Constitución.

La propuesta de reforma constitucional, agregó, además, anticipar para la misma fecha la cesación de las funciones del propio Presidente de la República, lo cual, por lo demás, parece una reforma superflua e innecesaria, pues el Presidente puede renunciar en cualquier momento, para lo cual no necesita de que se apruebe reforma constitucional alguna..

Es cierto que el Presidente de la República del Perú acompañó esta propuesta de reforma constitucional, con otra que tiene como objeto establecer que cuando los Vicepresidentes se encarguen de la Presidencia también quedan sujetos a la prohibición de reelección inmediata establecida en el artículo 112 de la Constitución. Sin embargo, de la lectura general del Proyecto de reforma constitucional, esta propuesta de reforma en realidad aparece como absolutamente marginal ante el propósito fundamental de la misma, que es el recorte del mandato de los congresistas. Por lo demás, en la situación actual del país, sobre el tema de la no reelección inmediata parecería que fuera suficiente, sin necesidad de tener que movilizar el poder constituyente, una manifestación pública de voluntad del Presidente (quien como Vicepresidente se encargó de la Presidencia por la vacancia del Presidente), de que en 2021 se va a acoger a la prohibición establecida en el artículo 112 de la Constitución.

Ello aunado al hecho de que dicho artículo 112, al establecer que “no hay reelección inmediata,” se refiere a quienes hayan cumplido el “mandato presidencial,” sin distinguir si el mismo se cumple por el Presidente electo o por el Vicepresidente electo cuando se encarga de la Presidencia por la vacancia del Presidente electo, por lo que en estricto derecho parecería que esa particular reforma propuesta no sería más que una reforma redundante e inútil.

VIII

En cuanto a la parte fundamental de la reforma constitucional que se propone con el agregado de una Disposición constitucional transitoria, denominada “adelanto de elecciones generales al año 2020,” en realidad, como se ha dicho, lo que se persigue es recortar, básicamente, el mandato popular que tienen los actuales congresistas, quienes fueron electos en 2016, y quienes tienen derecho constitucional a cumplir su mandato hasta 2021. Por ello, con la reforma no se trata simplemente de un “adelanto de elecciones,” sino de una disolución del Congreso por un motivo no autorizado en la Constitución, con consiguiente cercenamiento del derecho a la democracia que tienen el pueblo y los ciudadanos, para que sus representantes electos cumplan el mandato para el cual fueron electos, y además, para que lo mismos puedan ejercerlo. En cuanto a la propuesta que también de formula de recortar el mandato del Presidente de la República, la misma como se dijo, no es materia esencial, pues si el Presidente quiere cesar en sus funciones basta que renuncie al cargo, sin necesidad de convocar al poder constituyente

Es decir, en la propuesta de reforma constitucional hay dos derechos ciudadanos a la democracia envueltos y que se verían afectados por la misma: por una parte, el derecho colectivo del pueblo a la democracia de manera que los congresistas electos cumplan el período constitucional del mandato para el cual fueron electos, que fue de cinco años a partir de 2016; y el derecho político individual de cada uno de dichos

congresistas electos a ejercer el mandato para el cual fueron electos en su integralidad, hasta 2021.

IX

El recorte del mandato de los congresistas que se busca decretar mediante esta reforma constitucional circunstancial – al margen de que el Presidente podría renunciar en cualquier momento sin alterar el orden constitucional – podría considerarse también como un atentado al régimen de gobierno y de separación de poderes previsto en la Constitución y, en él, al régimen de control que el Congreso ejerce respecto del Poder Ejecutivo.

En un sistema presidencial con sujeción parlamentaria como el existente en el Perú, en caso de conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución, el Presidente de la República solo podría disolver el Congreso en caso de que el mismo haya “censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.” La utilización de una reforma constitucional que ni siquiera se refiere a la norma que regula el poder del Presidente de disolver al Congreso, disponiendo recortar el período de los congresistas, podría considerarse como una desviación del poder constituyente para lograr lo que no permite la Constitución

En efecto, con la reforma constitucional propuesta lo que parece se está proponiendo, en definitiva, es que, como el Presidente no puede disolver el Congreso conforme a lo previsto en la Constitución, que sea el propio Congreso el que decida disolverse a sí mismo, aprobando la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo, y se involucre en ello al pueblo mediante la aprobación por referendo de la reforma constitucional, violentándose así los principios establecidos en la propia Constitución.

X

El Presidente, en su proyecto, hizo referencia como antecedente del mismo a la reforma constitucional para recortar los períodos constitucionales que se aprobó en el Perú en 2000, y que permitió la transición democrática liderada por el Presidente Valentín Paniagua. Sin embargo, es evidente que la situación política de entonces es muy distinta a la actual, no sirviendo aquella reforma de precedente alguno.

La motivación actual no es la del tránsito de un régimen autoritario hacia la democracia sino, como el Presidente lo afirmó en la exposición de motivos de la reforma constitucional que propuso ante el Congreso, de lo que se trata es de un “adelanto de elecciones,” es decir, de la terminación anticipada del mandato de los congresistas actuales, a los efectos de “generar un cambio en la clase política que permita fortalecer las instituciones, pero sobre todo optimizar las relaciones entre

los poderes Ejecutivo y Legislativo.” Y ello lo propuso, considerando que la reforma propuesta:

“constituye el mecanismo idóneo para superar la actual crisis política en que se advierte una notoria dificultad para encontrar consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el consiguiente perjuicio de la ciudadanía.”

Aparte de reiterar la apreciación de que el Perú actual no está en una situación política como la de 2000 que era la de transición de un régimen autoritario hacia un régimen democrático, la resolución de la crisis política que pueda haber en la actualidad no debería hacerse violentándose la voluntad popular o la propia Constitución, pues, en cualquier caso, ello a lo que puede conducir es a resultados políticos no deseados.

XI

El antecedente de un recorte de mandato de congresistas como el que propone en la actualidad en el Perú el Presidente de la república en el proyecto de reforma constitucional presentado al Congreso, en realidad, no hay que olvidarlo, está precisamente en el caso de Venezuela en 1998, cuando después de la elección de los diputados al Congreso en noviembre de 1998, y la elección de Hugo Chávez como Presidente de la República en diciembre de mismo año 1998, éste, para buscar resolver la “crisis política” que derivaba del hecho de no haber obtenido una mayoría absoluta en el Congreso, apeló igualmente al poder constituyente (en aquél caso convocando una Asamblea Constituyente no prevista en la Constitución) y, con la excusa de reformar totalmente al Estado y la Constitución, lo que hizo de inmediato fue acortar el mandato de los diputados recién electos, cesándolos a todos en sus funciones, disolviendo el Congreso.

Y eso fue lo que ocurrió en 1999, dando luego origen a una nueva Constitución, con las consecuencias catastróficas para la democracia que son de todo el mundo conocidas, la cual desapareció en el país, en las dos últimas décadas.

Apelar al poder constituyente, aun cuando sea conforme a lo previsto en la Constitución, es un asunto serio, demasiado serio. Los gobernantes no pueden estar apelando al poder constituyente cada vez que haya una crisis política por falta de consensos.

La democracia es un sistema político que por esencia debe funcionar con base en acuerdos entre las fuerzas políticas, y ello debe lograrlo el liderazgo de las mismas. Es su responsabilidad hacerlo, siendo además la responsabilidad esencial del Gobierno, buscar materializar dichos acuerdos. Una reforma constitucional como la propuesta no es garantía del logro de acuerdos, y más bien puede complicarlos.

New York, 2 de septiembre de 2019