

### § 3

## CUARENTA AÑOS DE CONSTITUCIONALISMO PERUANO (1936-1976) (\*)

Hacer un balance de nuestros últimos cuarenta años, no es en realidad tarea fácil. No solo existe un problema de cercanía con los hechos sino también una enorme carencia de fuentes y de estudios monográficos que seguramente en el futuro den mayores luces sobre muchos de los problemas que aquí se estudian. Por tal motivo este intento panorámico de presentar cuarenta años de constitucionalismo peruano tiene que ser necesariamente provisional; válido *hic et nunc*.

### I) Contorno político

La República Aristocrática de la que Basadre ha hablado, dura con intermitencias de 1899 a 1919, año en el cual el advenimiento de Leguía inaugura una época. El Presidente de la Patria Nueva significó la modernización del país, el nacimiento de un amplio estrato mesocrático, la inquietud social en el derecho, en el arte, en la literatura (aparición del indigenismo, etc.). Significa además el inicio de nuestras relaciones de dependencia con los Estados Unidos y la superación de la dependencia del capital británico. Marca igualmente la aparición del problema social en el pensamiento político (avizorado por González-Prada), el surgimiento de los partidos de masas en contraste con los partidos de cuadros de antaño; en fin el origen de todo lo que el Perú habría de discutir, cuestionar e implementar en los próximos años. El año de 1919 inicia una época que se cierra por así decirlo en 1968. Por lo tanto, el período 1936-1976 aquí estudiado, comprende la culminación de un período y el inicio de otro nuevo, cuyas perspectivas todavía no podemos vislumbrar. El oncenio de Leguía tiene muchos aspectos positivos, que lamentablemente aún no han sido lo suficientemente reconocidos.

(\*) Publicado en la "Revista de Derecho y Ciencias Políticas" (San Marcos) Vol. 41, No. 1 - 2 - 3; enero - diciembre de 1977.

Leguía cae en agosto de 1930. Tres años después es promulgada la Constitución que nos rige. El régimen constitucional no había previsto la Vice-Presidencia de la República; por eso es que al ser asesinado Sánchez Cerro el 30 de abril de 1933, Benavides, entonces General de División e Inspector Jefe de la Defensa Nacional, es elegido por el Congreso Constituyente como Presidente Constitucional de la República. Se violó así el artículo 137 de la reciente Constitución, que prohibía expresamente que los miembros en actividad de la Fuerza Armada, pudiesen ser elegidos como Presidente de la República, salvo que hubiesen dejado el cargo un año antes de la elección (1).

Pero estos "inconvenientes constitucionales" parecen no tener importancia en el momento de las grandes decisiones. Un jurisconsulto notable, el doctor José Luis Bustamante y Rivero, siendo Embajador del Perú en Bolivia, no tuvo inconveniente en aceptar —siendo funcionario público— la candidatura que le ofrecía el Frente Democrático Nacional para postular a la Presidencia de la República, que por curiosa coincidencia, era auspiciada por el ya Mariscal Oscar R. Benavides. Manuel Prado postuló también a la más alta investidura (1939) siendo Presidente del Banco Central de Reserva, entidad estatal por excelencia. En 1950, el General Odría interpretaría a su antojo el mencionado artículo constitucional, para ser elegido Presidente de la República desde el poder. Pero no insistamos más sobre esto. Benavides inicia su período bajo el lema "orden, paz y trabajo". Encuentra el país al borde de la bancarrota, con crisis interna y externa y prácticamente en pie de guerra sin estar lo suficientemente preparados, pues lo más probable es que la guerra con Colombia la hubiéramos perdido, a tenor de los estudios recientemente realizados sobre el material bélico que nuestro país tenía en aquel momento.

Benavides fue elegido en 1933 para concluir el período iniciado por Sánchez Cerro en 1931. El artículo 139 de la Constitución fijaba en cinco años el período presidencial (luego fue ampliado a seis por Odría como veremos más adelante). Su mandato debía concluir entonces en 1936. Pero las elecciones realizadas ese

---

(1) El plazo de un año fue luego reducido a seis meses, de acuerdo a la modificación introducida por la ley 8237.

mismo año el 22 de octubre, daban notoria mayoría al doctor Luis Antonio Eguiguren, apoyado francamente por el Apra. Coludido con el Jurado Nacional de Elecciones, Benavides anula los resultados electorales bajo el supuesto que la votación favorece a quien está respaldado por el Apra, que de acuerdo al artículo 53 de la Constitución es un partido internacional que no puede actuar en la vida política (como si fuese dable averiguar el sentido de un voto que era secreto). Al mismo tiempo obtuvo que el Congreso Constituyente le ampliase el mandato hasta 1939, luego de lo cual declaró su cese, tras concederle facultades legislativas (Ley 8463), aunque estas fueron en forma detallada y si se quiere medirada (no le concedió por ejemplo la facultad de nombrar magistrados). Durante este tiempo (1936-1939) Benavides gobierna sin Congreso, lo que podría denominarse como una dictadura en su clásico sentido romano, y tras algunas escaramuzas (entre ellas el atentado en febrero de 1939 del General Antonio Rodríguez Ramírez, Ministro de Gobierno y Policía, que es muerto a balazos por el Capitán Rizo Patrón en el patio de Palacio de Gobierno), convoca ese año de 1939 a elecciones generales, no sin antes haber modificado parcialmente la Constitución mediante un procedimiento ilegal, como era el del plebiscito.

El gobierno de Manuel Prado (1939-1945) coincide con la Segunda Guerra Mundial, época que transcurre sin grandes contratiempos, aún cuando debe lamentarse los atropellos que sufrieron, tanto personalmente como en sus bienes, los súbditos del Eje que residían en el Perú. A Prado sucede José Luis Bustamante y Rivero en 1945, fruto del acuerdo de diversos sectores del país y del Apra, que volvía a la arena política después de casi quince años de destierro, con más tolerancia, pero también con mayores concesiones ideológicas (2).

Bustamante inicia con esperanzas lo que él llamó "tres años de lucha por la democracia en el Perú". La modernización del país, las obras públicas y el ordenamiento interno iniciados por Benavides no habían sido continuados. Bustamante empezó gober-

(2) Véase el Discurso del Reencuentro en la plaza San Martín, el 20 de Mayo de 1945 en Víctor Raúl Haya de la Torre, *Obras completas*, Edit. Mejía Baca, Lima 1976, Tomo 5, pp. 343-355.

nando con el Apra quien contaba con un fuerte contingente en el Parlamento. Las relaciones entre ambos aliados se hicieron tensas. Manuel Seoane dijo con razón que el Apra quiso elegir al capitán del equipo, pero Bustamante prefirió actuar de árbitro. Bustamante no obstante sus altas virtudes cívicas, no supo estar a la altura de su cargo (3). Ante el receso del Parlamento (1947) legisla a partir del 1 de enero de 1948 (en que aprueba el presupuesto de ese año) por Decretos con fuerza de Ley (algo inusitado dentro del ordenamiento jurídico peruano). Por último, rebasando los cánones de la sana doctrina, convoca desde el poder a una Asamblea Nacional con carácter de Constituyente (Decreto Supremo de 6 de agosto de 1948).

Poco después el 27 de octubre de ese año, es derrocado por su ex-Ministro el General de Brigada Manuel Odría quien gobernó bajo la forma de una Junta de Gobierno de 1948 a 1950, año en el cual resina al mando y lo entrega al General Zenón Noriega. Odría baja al llano el 1º de junio de 1950, luego de encarcelar a su único opositor el General Ernesto Montagne, accediendo a la presidencia con el 800/o de los votos. Su gobierno se desarrolla en el período de 1950-1956. Al igual que la de Benavides, la elección de Odría no puede considerarse como ortodoxa. No obstante, y dentro de su estilo Odría puede ser calificado como un buen gobernante, no obstante el carácter totalitario y hasta brutal que caracterizaron sus ocho años de gobierno (4). Su lema fue "Salud,

- (3) Rafael Belaunde, Premier del primer Gabinete del Presidente Bustamante y Rivero, me manifestó muchas veces como éste, ya en la Presidencia, se esmeró en gobernar independientemente del Apra y sin su concurso, olvidándose que a dicho partido debía un grueso contingente electoral y con quien le ligaba un pacto político (Frente Democrático Nacional). Según don Rafael, Bustamante debió haber conciliado desde un principio, con el partido que lo había llevado al poder; lo que no sucedió. Lamentablemente el Gabinete Belaunde duró pocos meses. La frustración del régimen es sin embargo culpa de ambos. Por un lado los apristas el mismo 28 de julio de 1945 y antes de que Bustamante llegase al recinto legislativo, aprobaron una consulta ley de amnistía; por otro, Bustamante, de un gabinete de once miembros, solo ofreció dos carteras al Apra. Los términos de la contienda quedaron así planteados ab initio. Lo que pasó después es culpa del atolondramiento de todos, aprovechado por los agro-exportadores que financiaron el golpe de Odría (27 de octubre de 1948).
- (4) Aparte de la censura y clausura de diarios, deportaciones, silenciamiento de la oposición, inmoralidad administrativa, merece recordarse que Odría haciendo escarnio de las leyes y de la Constitución, violó el fuero parlamentario al hacer condenar injustamente al diputado Leonidas Rivera, con la complicidad del Poder Judicial

“Educación y Trabajo” y a él se atuvo. Nadie después de él construyó mayor cantidad de escuelas, hospitales, edificios públicos, aún cuando en veces se incurrió en “faraonismo” con relación a determinadas obras públicas (fenómeno que en superior magnitud reaparecería en el período 1968-1975). Odría representó por lo demás una magnífica coyuntura económica con motivo de la guerra de Corea, que determinó el auge de las exportaciones. Económicamente, la presencia y la influencia de los Estados Unidos es muy grande en ese momento, que es uno de los más interesantes dentro del período que estamos analizando. Por un lado, empieza una creciente movilización social que se agudizará en los años sesenta; *ad portas* se encuentra la sociedad de masas. Políticamente representa la última dictadura tradicional, de ausencia total de libertades, (como lo fue *mutatis mutandis*, todo el período anterior, salvo el interregno de Bustamante) habiéndole tocado afrontar diversos movimientos populares que tuvo que reprimir (Arequipa en 1950 y 1955) y una insurrección militar (el General Merino en Iquitos y en 1956).

El año 1956, marca el advenimiento de nuevas fuerzas y nuevas inquietudes sociales, que como signo de los nuevos tiempos entran por vez primera en la escena política. Manuel Prado, apoyado por el Apra (que busca por cierto volver a la legalidad) discurre un período sin grandes resonancias (1956-1962). No obstante, existe un gran fermento político-social. Se vive un auge de libertades. Prado había recibido una dictadura y entregaría una democracia. Así lo anuncian sus partidarios y no les faltó razón. Pero la democracia que Prado ofrece es política, no es social ni económica. Se descuidó en aquel entonces el hecho de que las

---

(Rivera ha narrado su caso en su libro *Yo fuí Diputado . . . y delincuente*, Lima 1957). Muy distinta fue la acusación en el período 1963-1968 al diputado odrísta Napoleón Martínez Maxera y al ex-Ministro de Marina Florencio Texeira, ambos sentenciados legalmente por la Corte Suprema. En el período 1968-1975 el régimen de Velasco Alvarado intentó y logró encauzar en ausencia a los ex-Ministros del régimen de Belaunde (Manuel Ulloa, Pablo Carriquiry que murió en el exilio y Guillermo Hoyos Osores; Sandro Mariátegui sufrió carcelería y luego fue amnistiado, como lo fueron también Ulloa y Hoyos). Ninguno de ellos tuvo el dramatismo que envolvió el proceso al ex-Diputado y ex-Ministro de Romaña, Mariano de Belaunde (Cf. Jorge Basadre. *Historia de la República del Perú*, 6ta. edición, 1967-68, tomo XI, pág. 34 y ss.).

libertades políticas necesitan para su funcionamiento un adecuado marco socio-económico. Con todo, el segundo período pradista significa un gran avance. Prado representa el punto más alto de respeto a la Constitución, que solo será superado por Belaunde. Pero nuevas realidades sociales y económicas pujan por nuevas acciones. El país necesita reformas y ya existe conciencia de ellas. La movilización campesina reclamando un mejor trato y un cambio de tenencia de la tierra, asoma en las zonas más deprimidas de la sierra sur del país (1958) culminando en la acción desatada por Hugo Blanco (1962-1963). (5)

Tras un paréntesis militar de un año (1962-1963) entra Belaunde al poder. El nuevo mandatario, quien había estado en la arena electoral desde 1956 (época que repetimos marca una nueva toma de conciencia del problema social por parte de la ciudadanía), inicia un nuevo estilo de gobierno, que antes no se había dado. Después de cuarenta años devuelve a los municipios el derecho de ser elegidos libremente. Se plantea la reforma agraria en forma integral, la reforma del crédito, la reestructuración de la banca estatal. Asimismo, se inician grandes obras públicas, escuelas, hospitales, y una vasta red de carreteras, de las cuales la marginal de la Selva es la más conocida, y quizá la más importante infraestructura realizada con sentido de futuro. Se construyen también centros escolares, aeropuertos, represas, etc. Sin embargo, muchos problemas que han sido ofrecidos quedan sin resolver: el caso más patente es la solución en 90 días que ofreció Belaunde para afrontar la situación de la I.P.C., y que evidentemente no cumplió (sin interesar por ahora las causales de tal atraso). Además la reformas estructurales que el elector reclamaba y Belaunde prometió, son postergadas o mediatisadas. El malestar existente lo demuestran las guerrillas que en 1965 conmocionan al país (6); más tarde el contrabando en que se vieron envueltos altos funcionarios civiles y militares (1966-1968), que demostró el deterioro moral del régimen democrático.

(5) Cf. Víctor Villanueva *Hugo Blanco y la rebelión campesina*, Lima 1967; Hugo Blanco *Tierra o muerte (las luchas campesinas en Perú)* 2da. edición, Siglo XXI, México 1974.

(6) Cf. Héctor Béjar *Perú 1965; una experiencia guerrillera*, Lima 1969; la versión oficial en el Ministerio de Guerra *Las guerrillas y su represión*, Lima 1966. Un testimonio cf. Armando Artola *Subversión*, Lima 1976.

Pero además, el régimen belaundista tiene otro tropiezo: merced a la implantación de la cifra repartidora en el nuevo sistema electoral, no logra una mayoría en el Parlamento que le permita gobernar con pleno respaldo. El Apra y la UNO (las huestes del ex-Presidente Odría) controlan cada una aproximadamente un tercio del Poder Legislativo. Ninguna fuerza política en consecuencia podrá tener pleno control sobre el Parlamento. Pero la unión natural entre el Apra y Belaunde (a través de su partido Acción Popular) fue dificultada por la Democracia Cristiana, aliada en aquél momento del Presidente Belaunde. Al no lograrse tal alianza, lo lógico hubiera sido que cada una de las demás fuerzas actuasen solas, mediante la “leal oposición” que practican los ingleses cuando no están en el gobierno. Por el contrario, se realizó aquí lo que se ha denominado la “alianza imposible” mediante la cual el Apra, otrora perseguida y denostada por el General Odría, se unió con los parlamentarios de su partido. Si bien es cierto que se ha dicho por parte del Apra que el pacto sólo fue para la elección y renovación de Mesas Directivas en ambas Cámaras, la verdad es que en la práctica actuaron como si estuviesen unidos por vínculos más estrechos, y por lo menos nunca sostuvieron una discrepancia en nada fundamental. Ambas fuerzas se dedicaron a detener y detener la obra del Ejecutivo, con el explicable propósito de gastar su fuerza y popularidad, y prepararse el terreno electoral para las próximas elecciones, que debieron haberse realizado en 1969.

Enfrentado a un parlamento opositor, Belaunde se dedica a obras de infraestructura. Por lo mismos motivos no puede hacer frente a la crisis económica de 1967, y tras un debate surgido a raíz de la negociación con la International Petroleum Company y la pérdida de la página 11 (7), Belaunde es derrocado el 3 de octubre.

(7) Mucha literatura ha habido en torno a esta famosa cuestión. Richard Goodwin, periodista norteamericano que estaba en Lima por esos días y que sin lugar a dudas no mostraba simpatía por el régimen de Belaunde, concluía que quedaba abierta la cuestión “de que la controversia sobre la página once proceda de un fraude, un malentendido o un error” (Cf. Letter from Peru en “The New Yorker”, may 1969). Recientemente y mediante Decreto Ley 21755, se han cortado todos los juicios que trataban sobre esta materia, al no existir prueba alguna sobre la existencia de dicha página; salvo el dicho del Presidente de la Empresa Petrolera Fiscal. En todo caso la alternativa es i) o tal página no existió, en cuyo caso todo el problema originado por su pérdida fue solo un pretexto político, o ii) existió dicha página, en cuyo caso tampoco tiene ningún valor jurídico, ya que dicha página solo contenía datos que

tubre de 1968, por un movimiento insurreccional que encabeza el General Juan Velasco Alvarado. El nuevo régimen, sin tener una clara idea de lo que pretende, se inauguró como Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. Ya no se permite la idea de que un solo líder encabece un movimiento a título personal y se siente en el sillón presidencial, como antaño. El golpe de Estado del 18 de julio de 1962 que desaloja a Prado del poder diez días antes de terminar su mandato, fue el primero de la nueva serie, lo que sin lugar a dudas refleja un nuevo espíritu y una nueva realidad. Pero al revés de aquel de 1962, no pretende quedarse en el poder por breve tiempo para convocar a elecciones generales, sino por el contrario, emprender las reformas que la ciudadanía ha reclamado y que fueron ofrecidas por el régimen derrocado, el cual, por diversas razones, no pudo o no quiso llevarlas a cabo. En tal sentido, el movimiento militar prosperó por la simple razón de que el régimen belaundista no sólo estaba deteriorado, sino que incluso hasta sus mismos y más fervorosos partidarios, se hallaban divididos.

El primer paso del nuevo gobierno fue la toma de los yacimientos de la International Petroleum Company (I.P.C.). Luego inició agresivamente una nueva política exterior, y fue abordada una radical reforma agraria, de la empresa, de la banca estatal, de la política energética, de la nacionalización de fuentes de energía, de la educación en todos sus niveles, etc. Así mismo en 1974 expropia la gran prensa para entregarla a las organizaciones representativas de bases (lo que hasta la fecha no ha sido cumplido). Al mismo tiempo que las reformas introducidas, el régimen va endureciendo su política interna, empieza el endiosamiento del caudillo (se le compara con Lincoln, con Napoleón) y se va imponiendo el temor en la ciudadanía. Controlados por el Estado los medios de

---

ya se consignaban en el mismo texto del contrato y llevaban sólo la firma del Presidente de la Empresa Petrolera Fiscal; esto es, no obligaban a la International Petroleum Co. que no la suscribió. Lo anterior no atenúa el hecho por lo demás bochornoso que negociaciones de tanta importancia fuesen manejadas tan desaprensivamente por los personeros del Gobierno, lo cual fue utilizado como pretexto para acelerar el golpe de Estado que se gestaba tiempo atrás; como paladinamente lo dió a entender el General Velasco Alvarado en conferencia de prensa de 29 de mayo de 1974 (Cf. La Prensa, 30 de mayo de 1974). Esto no impide tampoco desconocer que en esta materia el régimen de Velasco tuvo una mejor comprensión del problema que su predecesor. Hay que tener presente que la página 11, correspondía al contrato de crudos; nadie discutió el contrato de gas ni el Acta de Talara.

comunicación masiva, manejado el Poder Judicial con jueces amedrentados por un Consejo Nacional de Justicia que es dirigido por el poder central, el país comienza a vivir en la incertidumbre. Al mismo tiempo asoma una grave crisis económica, motivada fundamentalmente por el desorden fiscal, que pone al régimen en situación difícil. Velasco Alvarado, enfermo y abandonado es derrocado el 29 de agosto de 1975. Lo sucede el General Francisco Morales-Bermúdez. El nuevo régimen, llamado de la Segunda Fase de la Revolución Peruana, se enfrenta con graves problemas: a) afrontar la crisis económica, que le ha deparado su antecesor, b) continuar o enmendar las reformas iniciadas en 1968, c) afrontar el problema de la transferencia del poder a los civiles. Por lo pronto, el estado depresivo en que se vivía bajo la época del General Velasco Alvarado se va esfumando lentamente. Los partidos políticos, las revistas, empiezan a expresarse libremente, aún con altibajos y eventuales censuras o clausuras. Los deportados en el régimen anterior empiezan a retornar al país. Se anuncia para 1980 elecciones generales y la dación de una nueva Constitución. Por otro lado, empiezan a replantearse las reformas efectuadas, sobre todo a nivel de las grandes expropiaciones, de la reforma del Poder Judicial, de la reforma de la prensa, cuyos fracasos se empieza ya a admitir. En este clima de desazón y proyectos se cierra el año 1976.

Si se quisiera hacer una breve referencia sobre la situación socio-económica de estos años —que recalcamos no son objeto de nuestro trabajo— podríamos decir en términos generales que el régimen iniciado en 1968, con todos sus defectos, inicia una nueva etapa en la historia del Perú. Sin caer en triunfalismos ni exageraciones, podemos decir que bajo el período 1936-1976, vemos evolucionar una situación especial que favorece a grupos tradicionalmente hegemónicos, y que alcanza su cima en el período 1950-1956, que empieza a cuestionarse en esta época, y más seriamente aún en los primeros años de la década del sesenta. La estructura tradicional, afincada fundamentalmente en la tenencia de la tierra es bruscamente cortada, y con el régimen de Velasco se inicia la extinción del latifundio, esto es la liquidación del Perú anacrónico y feudal. Claro está que se puede argüir que la entrega de la tierra a los campesinos ha traído como consecuencia una baja en la producción, pero no creemos que eso pueda enervar el

mérito ni la validez de la reforma emprendida. El gobierno militar —y así lo han reconocido muchos estudiosos incluso de los Estados Unidos— representa una coyuntura interesante y decisiva para lo que será el Perú del futuro, y sin lugar a dudas contribuyó —con todos sus defectos y limitaciones— a modernizar la estructura social peruana y hacer posible una sociedad mejor para nuestros hijos.

Lo anterior no significa que el General Velasco Alvarado sea el más grande gobernante que ha tenido la República. Velasco Alvarado ha sido calumniado en los últimos tiempos —en forma quizá exagerada— pero fue la respuesta a una loa que llegaba a la hipérbole. Lo que sucedió en 1968 no es obra de un hombre solo. Es fruto de la labor de colaboradores, amigos y asesores, tanto civiles y militares, de la aquiescencia que se le dió en círculos poderosos que contribuyeron a defenestrar el régimen belaundista, del apoyo real, tácito o inconsciente de algunas agrupaciones políticas, de las presiones populares, del descontento que otorgó al nuevo régimen un consenso que le permitió actuar los primeros años sin que nadie pusiese en tela de duda la legitimidad del gobierno de facto. Velasco tuvo el valor de llevar adelante estas reformas, aún cuando en muchas de ellas actuó con precipitación, con mala asesoría técnica o simplemente con grave error. En tal sentido, tiene el mérito de haber iniciado este nuevo período, que como el mismo Basadre lo ha señalado, tiene una importancia que no puede ser negada.

La sociedad peruana en la década del 30, dejando de lado la presencia popular encarnada por el Apra, era una sociedad típicamente tradicional, manejada por una élite económica que controlaba las grandes decisiones, aún cuando no sea lícito establecer una relación de causalidad entre el fenómeno económico y el fenómeno político. El Estado empírico continúa en esos años, y todo el período posterior puede ser señalado —como lo hace Marcos Ka-plan— como de una economía neo-capitalista dependiente, en la cual cada vez más dependemos de los grandes centros internacionales de poder, del cual será muy difícil salir mediante una vía autónoma, sin caer en la órbita opuesta, como es el caso de Cuba.

No obstante la existencia de grandes problemas sociales, de gran desigualdad en el reparto de la riqueza, de pobreza, de analfa-

betismo, de ignorancia, y de que gran parte de la población está fuera de lo que en términos de Easton podemos llamar el sistema político de insumos y productos, el régimen político-constitucional logra funcionar con cierta relatividad, y creemos que en forma progresiva, aunque lo ideal es que cada vez se abra más el espectro para que los fundamentos de la democracia constitucional se den realmente en nuestro país y el sistema pueda operar. Con todo, y para no pecar de un excesivo optimismo, debemos constatar que la democracia constitucional sólo funciona bien en los países técnicamente desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Japón, Australia y Nueva Zelanda) en donde existe un nivel de desarrollo muy lejano todavía de la actual realidad latinoamericana.

Un comentario adicional, y ya desde el punto de vista de la *petite histoire*, es el relativo a la capacidad de los gobernantes en el período 1936-1976. Hemos adelantado ya nuestra opinión en el sentido de que el régimen iniciado en 1968 representa un verdadero corte en la historia de los últimos años. No creemos por cierto que sea válido decir que es el único ni tampoco el más importante, porque para valorar en historia hay que tener sentido de la perspectiva y sobre todo aceptar una buena dosis de relatividad. Pero aceptado esto, no desprendemos de ahí que el General Velasco Alvarado sea la figura más representativa del período, pues sus dotes como gobernante dejaron mucho que desear. Haciendo un análisis detenido del período, encontramos que el General Oscar R. Benavides es de todos los presidentes aquí estudiados, el que más se acerca a la figura del estadista. Benavides tuvo la habilidad de mantenerse en el poder durante muchos años y retirarse cuando él mismo lo había dispuesto. Fue sensible a las ya tempranas presiones populares, al implantar el Seguro Social en el Perú, hecho que parece haber pasado desapercibido; supo rodearse de gente técnica, saneó las finanzas dentro de las limitaciones del propio sistema que vivió, arregló el problema internacional de guerra que dejó Sánchez Cerro a su muerte, y sobre todo y quizás lo más importante gobernó tres años sin Congreso, y dentro de la medida de su época, supo ser moderado y sensato sin llegar al abuso.

## II) Problemas constitucionales

Lo anterior es sólo una descripción muy apretada del desen-

volvimiento político de los últimos años. Todo ello ha ocurrido bajo el trasfondo único de la Constitución de 1933, lo que haría pensar en una cierta constancia o fidelidad a un solo texto. Pero el caso no es tan sencillo como parece. ¿La Constitución de 1933 ha sido realmente cumplida en este período? Digamos las cosas claramente: no lo ha sido. Para constatarlo podemos poner en debate determinados aspectos:

a) Internamente, o sea desde su estructura intrasistemática, ella no ha sido cumplida integralmente. Lo demuestran la no aplicación de determinados apartados, tales como el correspondiente al Senado Funcional, a los Concejos Departamentales, a los Concejos Municipales (salvo el período 1963-1968) la existencia de un Concordato de facto, nunca celebrado con la Santa Sede, etc. A su vez gran cantidad de artículos no han podido funcionar por no estar reglamentados (recordemos tan sólo la Acción Popular, reglamentada en 1963, treinta años después de promulgada la Constitución);

b) La existencia de irregularidades en la aplicación y observancia de la Constitución, tales como por ejemplo la anomalía ya señalada en las elecciones de Benavides (en 1933 y su prórroga en 1936). Igual podemos decir de las elecciones o consultas electorales, de las que podemos afirmar que hay visos de fraude en el plebiscito realizado por Benavides (aun cuando las reformas tenían valor intrínseco), en la elección de Prado el mismo año de 1939, la elección de Odría en 1950; la elección de Prado en su segundo período de 1956 (aún cuando más matizada que las anteriores) y probablemente ciertas adulteraciones en los comicios de 1962 (aun cuando esto sea cada vez más dudoso). Con todo puede decirse que en 1963 se inicia una verdadera pureza electoral que se manifiesta no solamente en las elecciones generales sino incluso en las elecciones municipales que se realizan en diciembre de ese mismo año, en los que sale elegido Alcalde de Lima el doctor Luis Bedoya Reyes, después de 40 años de designación de alcaldes por el Poder Ejecutivo.

c) La presencia de hechos externos a la Constitución que interrumpen la normalidad constitucional. Ellos son los siguientes:  
a) el 27 de octubre de 1948 derrocamiento del doctor Bustamante y Rivero por su ex-Ministro General Manuel A. Odría, b) 18

de Julio de 1962, derrocamiento del Presidente doctor Manuel Prado por un golpe institucional de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Ricardo Pérez Godoy, en su calidad de Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, e integrado por los Comandantes Generales de Marina (Vice-Almirante Francisco Torres Matos) del Ejército (Gral Nicolás Lindley) y Aviación (General Pedro Vargas Prada). En este momento se constituye una Junta militar de cuatro miembros. Más tarde el 3 de marzo de 1963, el General Pérez Godoy es relevado del cargo y reemplazado por el General Lindley, quedando de esta manera configurada una junta tripartita, c) derrocamiento del Presidente Belaunde Terry, (3 de octubre de 1968), por un movimiento castrense respaldado por las Fuerzas Armadas y luego jefaturado por el General Juan Velasco Alvarado, en ese momento Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. El 29 de Agosto de 1975, el General Velasco es desplazado —acusado de personalismo y desviacionismo— por el General Francisco Morales-Bermúdez. Los golpes militares efectuados en 1948, 1962 y 1968 cuentan con Estatutos propios y manifiestos a la Nación, que explican el por qué de su actuación. En los dos primeros casos los Estatutos se obligan a respetar la Constitución y a volver a la normalidad constitucional en breve término. En el último, la Constitución es supeditada a los fines del Gobierno Revolucionario. Esto es, aquí se atribuyen el poder constituyente que en los anteriores no observamos (8).

Los grandes problemas que se plantean o se hacen patentes en este período son los siguientes:

- 1) La necesidad de elecciones limpias, con mecanismos adecuados que permitan la pureza del sufragio y sin exclusiones (el Apra estuvo impedida de participar en las elecciones de 1936, 1939, 1945, 1950 y 1956).
- 2) La necesidad de controlar el excesivo poder del Parlamento, sobre todo en materia presupuestal (9).
- 3) El problema de la censura de los Ministros de Estado, la cual está contemplada en la Constitución, sin la contraparte que es

(8) Cf. D. García Belaunde *Los Gobiernos de facto* en Boletín Informativo No. 11, 1976 (Universidad Católica de Santa María de Arequipa). Se reproduce en este tomo, *supra*.

(9) Cf. J. Basadre *Historia...*, tomo XIV, p. 287.

la disolución del Congreso; y que ha producido excesos (Belaunde en cinco años de gobierno designó más de 60 Ministros).

4) El problema de la representación electoral en las Cámaras. En el presente siglo se aplicó el sistema mayoritario, con representación de las minorías. En 1963, se utilizó el sistema de la cifra repartidora (método D'Hondt) con lo cual se dió la paradoja de crear un sistema perfecto, pero que dió origen a un gobierno imperfecto y débil. Por tal motivo, se dió el caso único en este período, que Belaunde (1963-1968) tuvo que gobernar con una mayoría adversa en el Parlamento (el caso de Bustamante es distinto como señalamos más adelante).

5) La existencia del voto presidencial, agudizado sobre todo en los períodos de Bustamante y Rivero (1945-1948) y Belaunde (1963-1968), en los cuales se pretendió negar el derecho de voto del Presidente de la República. Si bien en rigor el voto no existe en el texto constitucional, es parte de lo que puede denominarse como nuestro derecho constitucional consuetudinario (10).

6) Inestabilidades surgidas de un sistema de gobierno mixto, que no es presidencial ni parlamentario. De acuerdo con nuestra tradición y las exigencias del mundo moderno, debe darse primacía al Poder Ejecutivo (11). Una triste experiencia es la que protagonizó el Parlamento (1963-1968) que se proclamó "primer Poder del Estado", tesis anacrónica y absurda, teóricamente insostenible en la segunda mitad del siglo XX (aunque válida en el siglo XIX) (12).

7) Las relaciones de la Iglesia y el Estado no han sufrido eclipses, pero han demostrado cómo por un lado la Iglesia utilizó al Gobierno para sus fines, y viceversa. La Iglesia Peruana por estar unida al coche del Estado no ha hecho más que apoyar a todos los

(10) La polémica del voto fue muy intensa; a favor de su existencia cf. *La necesidad del voto*, Lima 1946 (es la posición oficial, contiene un discurso del Presidente Bustamante y Rivero, el ensayo de Basadre "En torno al voto presidencial", etc.). En contra: *El voto presidencial*, Lima 1946 (recoge documentos legislativos y editoriales de "La Tribuna").

(11) Cf. Antonio Carro Martínez *La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado contemporáneo* en "Revista de Estudios Políticos" n. 98, abril de 1958, César Enrique Romero *Derecho Constitucional*, Víctor de Zavalía editor, Buenos Aires 1975, tomo I, cap. x.

(12) Cf. Maurice Duverger *Apogeo y declinación del sistema parlamentario en Duverger* Bridier El sistema parlamentario, Schapire editor, Bs. Aires 1973. Ver del mismo Duverger Janus, *Les deux faces de l'Occident*, París 1972.

gobernantes y aplaudir casi todas sus acciones. Ha apoyado (expresa o tácitamente) a Benavides, a Prado (en sus dos períodos, en el segundo de los cuales avaló incluso la nulidad del matrimonio de dicho Presidente), a Bustamante, a Odría, a Belaunde, a Velasco, a Morales-Bermúdez (13). Tal pluralidad de adhesiones, debe despertar una serena reflexión, que nos aconseje la separación de Iglesia y Estado, en un Concordato similar al recientemente celebrado entre Colombia y la Santa Sede (14).

8) El respeto por las libertades políticas, que aparecen sólo en las épocas de democracia política, que en el período bajo estudio, sólo lo apreciamos plenamente en el régimen de Bustamante (1945-1948) Prado en su segundo mandato (1956-1962) y Belaunde (1963-1968). Es decir, catorce años de un total de cuarenta aquí examinados, y por curiosa coincidencia, todos ellos derrocados por sendos golpes de Estado. ¿Es que la democracia política y la existencia de gobernantes tolerantes son incompatibles con nuestra realidad e idiosincrasia? (15). Por otro lado, si bien

- 
- (13) En un reciente libro (*El Septenato*, Lima 1977) sus autores Guido Chirinos Lizares y Enrique Chirinos Soto llegan a afirmar que el Arzobispado de Lima miró complacido el golpe de Estado de 1968 e incluso lo alentó.
- (14) Cf. Isidoro Martín *El nuevo Concordato entre la Santa Sede y la República de Colombia* en "Revista de Estudios Políticos", num. 192, noviembre-diciembre de 1973; este Concordato (1973) está celebrado de acuerdo con las nuevas directivas del Concilio Vaticano II (Cf. Decreto sobre los Obispos, n. 20). Antes tenemos un caso anterior con la Argentina (1966) en que se llegó a un Acuerdo (sic) con la Santa Sede, aprobado por la ley 17032 (Cf. Germán Bidart Campos *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Bs. Aires 1975, p. 156 y ss.).
- (15) Francisco García Calderón, uno de los clásicos de nuestra América, escribía en la década del veinte: "La dictadura me parece el único régimen apto para las inciertas condiciones actuales. El buen tirano es el ideal para los pueblos del trópico; esto es, el civilizador energético, que impone el orden, previene la desintegración social, desarrolla la industria y el comercio. Los reyes europeos, imponiéndose a la anarquía feudal y al conflicto de razas con mano fuerte, formaron naciones. Nuestros dictadores, cuando no han sido exponentes de un analfabetismo barbárico, han realizado una labor semejante. Nadie que analice la historia americana, puede negar el hecho de que hombres como Rosas, Portales, García Moreno, Castilla y Santa Cruz, fueron bastos instrumentos de progreso y de paz", (del prólogo a Enrique Pérez, *Vicios políticos de América*, París s/f.). Desde otro punto de vista, Federico G. Gil escribía algo similar: "Si por una causa o por otra un presidente deja de utilizar los instrumentos que están a su disposición, es casi seguro que no podrá mantenerse en el poder . . . Los presidentes débiles, desde un punto de vista realista, no tienen cabida dentro de un sistema tan vulnerable a las presiones desintegrantes y atomizadoras de tantas fuerzas heterogéneas, como el que prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos" (*Instituciones y*

los regímenes autoritarios que cubren el mayor porcentaje de estos cuarenta años. no acreditan respeto a las libertades tradicionales en forma plena, no es menos cierto que ellos se dedican y cumplen obras estimables con sentido social, cada uno por cierto dentro de las limitaciones de la época y del contexto en que se mueven (16).

9) La participación de la ciudadanía en el proceso político y en las grandes decisiones. El proceso de irrupción de masas, adviene recién en la década del 30, fenómeno que Ortega —desde un ángulo más bien aristocratizante— había denominado como rebelión de las masas (17). Ese año aparece en la escena política el Partido Aprista Peruano (PAP), que desde entonces llenará la vida política del país durante más de cuarenta años. No obstante el Apra no encuentra eco en todos los sectores (quizá por la novedad de sus planteamientos) y sobre todo por ser perseguida sistemáticamente y a consuno, por el Ejército, la Iglesia y las élites plutocráticas (su líder por lo demás participa en las elecciones de 1931 como candidato presidencial, pero la clandestinidad, el destierro y la persecución no le permiten postular nuevamente sino treinta años después, en 1962). Pero si bien el año 1930 marca el inicio, recién en la década del 50 ello se da a conocer en forma orgánica. En ese momento empieza lo que los sociólogos llaman

---

desarrollo político de América Latina, INTAL, Bs. Aires 1966). Otras perspectivas pueden verse en diferentes versiones sobre el problema de nuestro continente; Jacques Lambert América Latina, Ariel, Barcelona 1970; Eduardo Galeano, Las venas abiertas de América Latina, Edit. siglo XXI Bs. Aires 1975 y Carlos Rangel, Del buen salvaje al buen revolucionario, Monte Avila, Caracas 1976.

- (16) Señalo esto expresamente para subrayar el condicionamiento histórico que cada época tiene sobre sus contemporáneos. No se puede —como se ha hecho— subestimar la obra social de Benavides comparándola, por ejemplo con la de Velasco Alvarado, porque éste en la situación de aquél quizás no hubiera hecho más de lo que se hizo en el período 1933-1939 (el mismo Velasco Alvarado si hubiesen prosperado sus conspiraciones parisinas de 1962, no hubiera hecho seguramente todo lo que hizo en 1968). Este condicionamiento puede verse claramente en la actitud del actual Presidente de Francia que ha proclamado abiertamente la necesidad de una sociedad sin clases, en la que las diferencias no radiquen en los medios económicos, sino en el rol que cada uno desempeñe en la sociedad (Cf. V. Giscard d'Estaing *Democratie française*, Fayard, París 1976, pp. 53-54). Esta actitud de un político conservador, hubiera sido impensable hace 30 años. No nos referimos a los visionarios en política, porque son la excepción y no la regla.
- (17) Cf. *Obras completas*, Revista de Occidente, Madrid 1962, tomo IV.

movilización social (18), que produce (o precipita) entre otros aspectos el éxodo rural, la concentración de capas de bajos ingresos en las grandes ciudades de la costa (coincidente con la eliminación del paludismo) la naciente industrialización que moderniza la economía y ve aparecer el proletariado en su concepción moderna, etc. Estos fenómenos configuran una realidad que se presenta en la arena política recién en 1956, con la aparición de nuevos partidos y movimientos que plantean la necesidad de tomar en cuenta el Perú profundo y no tan solo al Perú oficial, o en todo caso, el Perú costeño y citadino. En los últimos tiempos esta exigencia se ha canalizado a través del slogan "democracia social de participación plena"

10) La necesidad de introducir reformas económico-sociales de índole estructural, dentro del ordenamiento jurídico vigente y por medios legales adecuados. Este aspecto puede decirse que ha sido una de las constantes de la política de los últimos años, toda vez que de acuerdo con nuestra tradición, se exigía que los cambios se hicieran mediante los mecanismos jurídicos existentes. En tal sentido, el primer intento fue realizado por la Administración del Presidente Belaunde, pero con alcances bastante modestos, en parte por la minoría política del gobernante (en las Cámaras le bloqueaban toda iniciativa) en parte por la presión de grupos económicamente poderosos que actuaban con suma libertad, y en parte también por la presión internacional de los intereses foráneos respaldados por los Estados Unidos (como fue tangible en la defensa que hizo este país de los intereses de la International Petroleum Co., a raíz de la expropiación de esta empresa en 1969, y que culminó con el Convenio Greene De la Flor). Aún cuando esta fuese una necesidad sentida largamente, y así lo sostenía la doctrina, sin embargo el inicio de verdaderas modificaciones estructurales se realiza en 1968 con un régimen militar que surgió fuera de la Constitución; sin que ello signifique una valoración sobre los aciertos obtenidos, ni tampoco negar la existencia de antecedentes (que los hubo por cierto) ni mucho menos que los cambios emprendidos no hubieran podido ser hechos bajo la Constitución de 1933 (lo cual

(18) En el sentido de Karl Deutsch, esto es, como un proceso global que afecta a grandes sectores de la población de las regiones tradicionales en vías de modernización, cf. E. Apter *Política de la modernización*, Paidos, Bs. Aires 1972, pp. 288 y ss.

demuestra que lo que impide un cambio no es una estructura jurídica sino una decisión política).

11) La moralidad de la administración pública. Este tema es una de las mayores constantes en nuestra historia política. El tópico aparece con dimensiones fantásticas en el período de Leguía (19), y ello se repite, con marcada frecuencia sobre todo en los períodos de Odría, Prado, Belaunde y Velasco Alvarado. Ello no significa que dichos gobernantes fuesen inmorales o propiciaran la inmoralidad, pero si que en sus gobiernos, muchas veces sabiéndolo, o consintiéndolo (pues no cabe ignorancia en este rubro en un Presidente de la República) permitieron dichos actos (20). Aun cuando muchos Presidentes han dejado el poder con mayores bienes de los que poseían al ingresar, también es cierto que algunos incluso resultaron empobrecidos (caso de Bustamante y Rivero y Belaunde). Por lo demás, la inmoralidad en el manejo de la cosa pública se manifiesta sobre todo en los niveles de la administración (Ministerios, entes públicos diversos, empresas públicas, etc.). Aún cuando ello sea muchas veces difícil si no imposible de probar, existe aquí un consenso general para los fines que perseguimos es suficiente. En todos estos períodos, se ha notado por épocas un intenso afán de moralizar la gestión pública, y en ello han estado empeñados ciudadanos y políticos respetables, que no siempre han culminado su labor. Por otro lado, al aumentar el rol del Estado en los últimos años e intensificarse su intervención en la economía, han sido mayores las sumas que mueve el aparato estatal, y en consecuencia mayores también las oportunidades. Esto es, los malos manejos han ido en aumento con los años, habiéndose rebasado la copa en el régimen del General Velasco, como él mismo por lo demás tuvo que reconocer.

12) La independencia del Poder Judicial. Se trata también de un viejo anhelo, que podemos advertir desde 1931, cuando la Comisión Villarán propuso un método distinto al tradicional para la designación de los magistrados. Esta independencia se ha buscado a través de dos caminos: i) independencia económica, es decir, ma-

(19) Víctor Andrés Belaunde calificó de "saturnal financiera" ese período; cf. *La realidad nacional*, París 1931, p. 245 y ss (toda la parte sobre Leguía ha sido eliminada en las ediciones posteriores).

(20) Cf. J. Basadre *La historia y la vida*, Lima 1975, p. 609.

nejar sus propios fondos, prescindiendo de recortes y dádivas de otros Poderes, ii) independencia de los demás poderes del Estado, en relación sobre todo con los nombramientos. Aun cuando algo de esto se consiguió con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1963 (Decreto Ley 14605) ello no ha sido totalmente conseguido. Conspiran contra ella diversos elementos:

i) factores socio-económicos; que impiden tener una eficiente infraestructura, que permita, por ejemplo, que los Jueces tengan material de lectura legal; ello también se refleja en la deficiente formación profesional de los jueces, ignorancia que muchas veces es más perjudicial que la inmoralidad, etc.

ii) factores políticos; en este aspecto hay que distinguir dos tipos de factores políticos: las presiones o condicionamientos que acompañan a todos o casi todos los casos (por los intereses en juego, ya que las causas no crecen en el vacío de un laboratorio) y las presiones de la política oficial. Dentro de esto último hay que tener presente que por lo general los gobiernos, ya sea directa o indirectamente, pretenden interferir en el Poder Judicial, y tener a los jueces a su favor (como es el caso de Odría y Velasco y en menor escala en los regímenes de Benavides y segundo gobierno de Prado).

El proyecto más novedoso que se llevó a cabo, fue sin lugar a dudas la reforma del Poder Judicial iniciada a fines de 1969, que desplazó a los Vocales de dicha Corte, nombró otros nuevos, y comenzó así la reforma del Poder Judicial, creando como órgano externo, contralor de éste, al Consejo Nacional de Justicia. Este experimento, que fue aplaudido por el Colegio de Abogados de Lima, no tuvo el éxito que se esperaba. El Poder Judicial fue sometido al régimen del General Velasco, se cometieron diversos y sustanciales atropellos, y la justicia perdió en vez de ganar. Sobre los resultados de esta medida, un órgano tan autorizado como la Comisión Internacional de Juristas con sede en Ginebra emitía su opinión en los términos siguientes:

“Es difícil no aceptar la conclusión de que el establecimiento del Consejo Nacional de Justicia y los poderes que se le han otorgado, han disminuido la independencia del Poder Judicial en el Perú; convirtiendo a la Corte Suprema en un ente sujeto a

un control externo" (*The Review, International Comission of Jurists*; december 1974, num. 13. pág. 21).

En la actualidad, se ha nombrado una Comisión de Reforma del Poder Judicial mediante Decreto Ley 21307 de 11 de noviembre de 1975 que tiene como objeto estudiar en su integridad la reforma de la administración de justicia, palmario síntoma del fracaso de la anterior. Todavía no se conocen los resultados de esta Comisión, pero se sabe que está trabajando seriamente en este proyecto y es de esperar que culmine satisfactoriamente el encargo recibido.

13) Constitucionalidad de las leyes y reglamentos. El problema de la constitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, no fue abordada íntegramente por la Constitución de 1933, no obstante las propuestas de la Comisión Villarán. Quedaron aislados los reclamos al Congreso en virtud del artículo 26 de la Constitución y el artículo 123 inciso 4to., que formalmente sólo ha sido utilizado para anular el plebiscito realizado por Benavides en 1939, mediante ley 10334, y la Acción Popular contemplada en el artículo 133 de dicha Carta, pero sólo para cautelar la constitucionalidad de decretos y resoluciones de carácter general, lo cual se convirtió en un tipo de control contra los actos del Poder Ejecutivo. Todo esto fue reglamentado mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial (1963), que fijó las pautas para impugnar la constitucionalidad de decretos y reglamentos, y también de leyes (al amparo del artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil), pero siempre bajo la modalidad de "desaplicar" siguiendo la tradición norteamericana del **judicial review**. (21).

14) Legislación delegada. De acuerdo con la tradición del constitucionalismo liberal, los poderes del Parlamento no podían ser delegados, bajo el supuesto del principio de que los delegados no podían delegar (**Delegata potestas non potest delegari**) (22). Esto es, los representantes a Congreso, en cuando delegados del pueblo, no

(21) Cf. nuestro planteamiento en *El Habeas Corpus interpretado*, Lima 1971, pp. 21-22.

(22) *Legislación delegada, delegación legislativa o habilitación legislativa*; cf. Humberto J. La Roche, *Las habilitaciones legislativas en Venezuela*, U del Zulia, Maracaibo (Venezuela) 1976, que trae una primera parte en donde hace un sucinto planteamiento del problema.

podían a su vez delegar el poder recibido de sus electores. Bajo este supuesto, nuestra Constitución no admitió este principio general, pero si las delegaciones en casos específicos, tales como los señalados en los artículos 40 y 49 de la Constitución. No obstante esto, han habido en la práctica constitucional delegaciones amplias (leyes 8021, 8305, 9140, 14816, 16674, 16892), en especial en el período de Belaunde (en el año 1968, hubo delegación amplia bajo el Gabinete Ulloa (mediante la Ley 17044). Importantes dispositivos legales son fruto de delegaciones parlamentarias (como es el caso del Código Civil, del Código de Menores, del Impuesto a la Renta, la Ley de Sociedades Mercantiles, etc). Por lo demás el mundo moderno acepta la delegación legislativa, tópico que indudablemente deberá considerarse en la futura Constitución.

15) Cuestionamiento de la propiedad privada: en un medio como el nuestro en el cual los propietarios son una ínfima minoría, tal concepto no tardó en ser cuestionado, en especial por las grandes masas de desposeídos, que no podían defender la excelencia de una institución que les estaba vedada. El primer enfrentamiento viene del lado rural, en lo relativo a la tenencia de la tierra. El carácter absoluto de la propiedad privada tradicional se desvanece. En los últimos años se ensayan nuevas formas de propiedad: la propiedad social, la propiedad privada reformada (con la presencia de la Comunidad Laboral) y la propiedad estatal.

16) El problema del centralismo: el que ha producido una excesiva concentración de poderes en la capital, y como consecuencia ha creado una anemia en la vida de provincia. Si bien la descentralización existió en la Constitución de 1933 a través de los Consejos Departamentales, los que incluso fueron reglamentados mediante Ley 7809; lo cierto es que nunca se implementaron. El propósito descentralista (a base de crear regiones) sigue vigente.

17) Cuestionamiento de la Constitución de 1933. Empieza en realidad en 1963, cuando el régimen de Belaunde se encuentra entrampado en el sistema constitucional y preso de las veleidades de un parlamento opositor. Si bien es cierto que en la época de Bustamante este problema se discute, la situación es muy diferente. Bustamante en primer lugar se encuentra con un receso parlamentario (desde el 27 de julio de 1947), que en parte permitió; además habiendo sido elegido dentro de una fórmula integrada entre otros

por el Apra, debió haberse entendido con sus aliados, aún con los riesgos que esto implicaba, porque de lo contrario nunca debió haber aceptado esos votos. Muy claro es el hecho que uno de los creadores del Frente Democrático Nacional, Rafael Belaunde, (y su Primer Ministro en 1945) pronto se apartase del Presidente. Se trató pues en todo caso de una mala inteligencia entre ambas partes. El caso de Belaunde es distinto: llegó al poder con fuerza propia, con votos propios y no prestados, con parlamentarios que representaban a su partido. Con un sistema electoral nuevo —que antes nunca se aplicó— ganó la Presidencia pero perdió el parlamento. Con todo, el Estado aparato funcionó durante su período. Por eso es que puede decirse que con Belaunde se manifiestan no sólo los vicios del sistema, tanto el jurídico como el político, sino también sus insuficiencias. En la época de Belaunde es que se empieza seriamente a cuestionar esta Constitución, que impedía al Presidente llevar a cabo su programa. Incluso se habla de cerrar el Parlamento, de convocar a un Plebiscito, etc. El golpe militar de 1968 no obstante, justifica su proceder nada menos que con la Constitución de 1933 (23). Pero pronto, cuando el régimen adquiere cierta estabilidad y consenso, recusa la Constitución de 1933 (a la que por lo demás ya había colocado por debajo del Estatuto Revolucionario de la Fuerza Armada). En todo el período del General Velasco no deja de imputarse a la Constitución de 1933 todos los males ocurridos; uno de los voceros y asesores del régimen, proclama que “con la Constitución del pasado no hay revolución del presente” (24). Pero el tema de la Constitución salta cada vez sobre el tapete, unas veces orquestada por la oposición (a la que el General Velasco persigue en forma despiadada) otras veces con motivo de operaciones crediticias (como es el caso de los contratos petroleros con el Japón, que tantas repercusiones tuvieron, y sobre el cual se

(23) Así lo declaró el General Velasco Alvarado en su discurso en la División Blindada el 7 de noviembre de 1968 (Cf. *Velasco, la voz de la Revolución*, Lima 1971, tomo I, p. 8). Es posible que tal criterio le haya sido sugerido a Velasco por sus más inmediatos asesores, pues el mismo argumento es desarrollado por Alfonso Benavides Correa (Cf. *Recuerda Peruano*, Lima 1969, p. 9). Luego otros “juristas” han tratado de fundamentar este supuesto argumento, cf. Alejandro Vilchez Vilchez, *La misión de la Fuerza Armada*, Lima 1969 y Abraham Zorilla de la Barra, *Fundamentos jurídicos del golpe de Estado*, Lima 1969.

(24) Cf. Héctor Cornejo Chávez *Proceso revolucionario y orden constitucional*, en *EXPRESO*, Lima 15 de marzo de 1970.

discutió acremente su constitucionalidad). Pero la Constitución de 1933, no obstante haber sido maltratada y vejada a partir de 1968, surge cada vez que puede, como el Fénix de la fábula (**multa renascentur que cae ceciderum**). Por fin en 1974, al publicarse el denominado Plan Inca (supuestamente elaborado con anterioridad al 3 de octubre de 1968) se anuncia formalmente que en un plazo no fijado todavía, el Perú tendrá una nueva Constitución. Esta nueva Carta Política, si será verdadera, será acertada, será la que el Perú necesita y además va a garantizar (sic) las conquistas de la revolución. Esta idea empezará a dar vueltas, y pronto se iniciará un largo debate sobre la nueva Constitución. Todo parece indicar que con la nueva Constitución las cosas irán mejor, que la Constitución de 1933 es vieja y obsoleta y que no sirve; en fin, hay que tirarla al canasto. Pero las cosas no son tan simples como parecen. En realidad ¿es vieja, obsoleta e inútil la Constitución de 1933? ¿O es que no puede pensarse que una Constitución puede renovarse, modificarse, ponerse al día? ¿Es cierto que de la Constitución depende todo, que ella garantiza la virtud, la felicidad y la prosperidad de las naciones? Esto último no parece ser tan evidente. Algunos de los más grandes países industrializados de Occidente casi no han cambiado de Constitución (por de pronto Estados Unidos tiene la misma desde 1787, Inglaterra no tiene Constitución). Parece ser que en la historia latinoamericana las constituciones no sólo son justificativos de regímenes de fuerza, sino que se piensa que ellas van a cambiar el estado de cosas. En el Perú esto es muy claro. Pensamos que con nuevas Constituciones vamos a modificar la estructura política, social y económica del país; como si la reforma agraria pudiese estar “garantizada” porque se inserta en un texto constitucional. Bajo este supuesto hemos vivido, y no nos cabe la menor duda de que en un futuro cercano las campañas electorales giren sobre este tema; tópico superado que ni nuestros políticos ni nuestros juristas parecen haberse dado cuenta. Así como Kant habló de una “ilusión trascendental” en el área del conocimiento, nosotros podríamos afirmar que existe entre nosotros (¿hasta cuando?) una “ilusión constitucional”. Confirmando lo dicho, hemos podido leer recientemente lo siguiente:

“Actualmente, ya no se considera a las Constituciones como los centros de gravedad de los respectivos sistemas políticos nacionales, sino que se las considera simplemente como uno

solo, aunque muy útil, de los numerosos elementos que componen y caracterizan un determinado sistema político. Las Constituciones no son un punto de partida ni un punto de llegada, sino solamente un punto intermedio en el desarrollo de un sistema político. En el mejor de los casos cabe esperar que la Constitución, junto con otros muchos instrumentos, ayude a coordinar las actividades y las expectativas de la nación" (Ivo D. Duchacek, *Derechos y libertades en el mundo actual*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1976, pp. 62-63).

La Constitución no es pues la causa de todos nuestros males ni tampoco la solución a todos nuestros problemas. Su valor debe ser relativizado, pues toda Constitución no solo tiene cierta dosis de utopía, sino también de ineficacia. Pero indudablemente la Constitución es también algo más. Una Constitución es un documento político, que expresa aspiraciones, deseos, experiencias y modelos que quieren imponer sus autores. Es un instrumento jurídico, el máximo por excelencia, pero es también un instrumento político. En tal sentido, una Constitución siempre es hija de su época, y contiene sus aspiraciones y también sus limitaciones. Frente a esta conyuntura, y frente a nuevas realidades, puede pensarse igualmente que una Constitución antigua como la de 1933 puede servir para el Perú actual y el del futuro, si es que se le adecúa a las necesidades presentes; lo que es tan válido como hacer una nueva. Que esto último es equivalente a lo anterior, es claro indicio que los sistemas jurídicos no sólo son equivalentes, sino que tienen sobre todo un carácter instrumental, aun cuando su ejecución e implementación contenga valores, y sus mismas normas sean portadores de ellos. Pero el hecho de escoger una modalidad y no otra, no se determina por un acto jurídico, sino que es fruto de una decisión política. En tal sentido si la decisión de dar al país una nueva Constitución ya ha sido tomada y encuentra eco en la opinión pública, es indudable que esto último es lo que se realizará. Así, la ocasión es propicia para preparar un texto sano, equilibrado, de acuerdo a nuestro tiempo, y sobre todo tener mucha humildad sobre sus verdaderos alcances, para no caer una vez más en la "ilusión constitucional".

### III) Dogmática constitucional y legislación complementaria

Desde el punto de vista de la dogmática constitucional debemos hacer dos precisiones: la primera es la referente a leyes que

han modificado expresamente la Constitución (incluyendo aquellas que han ido explícitamente contra ella) y luego las leyes ordinarias que por su alcance y contenido tiene relevancia constitucional, y de las cuales sólo mencionaremos las principales:

**A) Reformas constitucionales:**

- a) Ley 8230 (1936), que crea el Departamento de Moquegua.
- b) Ley 8237 (1936), que crea dos Vice-Presidencias e introduce enmiendas en el texto constitucional.
- c) Ley 9166 (1940), amplía atribuciones del Congreso en relación a la creación de Arzobispados y Obispados.
- d) Ley 9178 (1940), establece la duración de seis años para las Cámaras y prorroga la implantación del Senado Funcional *sine die*.
- e) Ley 9667 (1942), crea el Departamento de Tumbes.
- f) Ley 10334 (1945), deroga la ley 8929, que incorporó las reformas del Plebiscito de Benavides en la Constitución.
- g) Ley 11874 (1952), establece en seis años el periodo presidencial.
- h) Ley 12391 (1955). Se establece el voto de la mujer en elecciones generales. La Constitución de 1933, concedió el voto de la mujer en las elecciones municipales, pero dicho voto nunca fue ejercido, ya que desde 1922 a 1963, los municipios fueron directamente designados por los gobiernos.
- i) Ley 13739 (1964). Norma diversos aspectos en relación con los eclesiásticos peruanos.
- j) Ley 15242 (1964). Norma el pago de las expropiaciones en bonos a largo plazo, permitiendo la reforma agraria.

**B) Leyes que afectan o desarrollan aspectos vinculados a la Constitución:**

- a) Aprobación de Códigos, en especial el Código Civil (1936); el Código de Procedimientos Penales (1940); el Código de Minería (1950) este último reemplazado por la Ley General de Minería N°. 18880 (1971); Código Tributario (1966); Ley de Reforma Agraria N°. 15037 (reemplazada en 1969 por el Decreto Ley N°. 17716); Código Sanitario (1970); Ley General de Aguas N°. 17752. Todos estos dispositivos, si bien son específicos en sus objetivos, tienen referencias muchas veces de gran interés, a la problemática constitucional.

- b) Existencia de Leyes de Emergencia que cubren los períodos 1932 a 1945 y 1949 a 1956, las cuales recortan el libre ejercicio de determinados derechos constitucionales (leyes 7479, 8505, 8842, 9024 y 11049) así como persecuciones a partidos políticos; el Apra y el Comunista (Ley 13488 derogada por la Ley 13832).
- c) Leyes o Estatutos de Prensa que se dan en la época de Sánchez Cerro (Ley 6961); Benavides (Ley 9034); Bustamante (Leyes 10309 y 10310), curiosamente calificadas en su época como leyes de la mordaza, reemplazadas luego en el período de Velasco Alvarado (Decretos Leyes 18075 y 20680).
- d) Establecimiento de las 200 millas como zona de soberanía marítima en el gobierno de Bustamante y Rivero, mediante Decreto Supremo N°. 781 de 1 de agosto de 1947, luego ratificado, ampliado y precisado en diversos dispositivos legales (25), que lamentablemente no han guardado una unidad de nombre, para lo que en rigor debería llamarse dominio marítimo o en su defecto soberanía (marítima) modal, como quería Alberto Ulloa. Las 200 millas son hoy aceptadas por Naciones Unidas, pero como Zona Económica Exclusiva.
- e) Leyes de Reforma Agraria, entre las que hay que destacar la Ley de Bases N°. 14238 expedida en 1962 por la Junta Militar de aquella época, que inicia a nivel legislativo nuestra reforma agraria, con programas pilotos en el Valle La Convención y Lares (Decreto Ley 14444). La siguen luego la dictada en la época de Fernando Belaunde Terry (Ley N°. 15037) y la actual y vigente establecida en 1969 por Decreto Ley 17716, sin lugar a dudas la más audaz e innovadora de todas, aun cuando su aplicación haya despertado severas críticas.
- f) Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Ley 14605) que reemplazó a la anterior de 1911 (Ley 1511), y que trae interesantes innovaciones, entre las que cabe citar la reglamentación de la Acción Popular (artículo 133 de la Constitución) y la no aplica-

(25) Cf. *Derecho del Mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima 1971 (colección completa de orden legal). Aquí no se hace mención a la Ley Orgánica de la Marina de Guerra num. 13508 (reservada) que es la única que utiliza la locución "mar territorial", que no es preferida por la doctrina peruana ni por el contexto internacional para la calificación de las 200 millas.

ción de las leyes inconstitucionales. Toda la parte concerniente a la elección de magistrados ha sido puesta de lado con la creación en 1969 del Consejo Nacional de Justicia (Decreto Ley 18060) que significó sin lugar a dudas un cambio profundo en relación con el texto constitucional, que de tal suerte resultó "modificado". Lamentablemente, en su corto período de existencia, el Consejo Nacional de Justicia ha demostrado su ineficiencia y su sometimiento al poder político, como ya hemos indicado. Cabe destacar que la Comisión de Reforma Judicial que está estudiando la realidad socio-jurídica de la magistratura, está formada en su integridad por magistrados y no ha sufrido ninguna interferencia de orden político, actuando con criterio técnico.

Es interesante destacar que en el régimen iniciado en 1968, se ha iniciado una política de "apartamiento del Poder Judicial", la que se ha traducido en la creación de los siguientes fueros privativos:

- i) Fueno Agrario (Decreto Ley 17716).
- ii) Fueno de Trabajo (Decreto Ley 19040).
- iii) Fueno de Comunidades Laborales (Decreto Ley 21109).

Estimamos que ante ellos cabe adoptar dos posturas:

- i) Su eliminación total, reintegrándolas al fueno común, o.
- ii) Mantener su actual estructura, pero haciendo susceptible la "casación" ante la Corte Suprema, pero únicamente de determinadas materias.

Si bien políticamente lo más probable es que prospere la primera alternativa, desde el punto de vista de la práctica y la celeridad procesal, es recomendable la segunda de las nombradas.

g) Leyes de Educación: Se dan varias en este período; Benavides (1935); Prado (1941 y 1960) y Velasco (1969 y 1972). La vigente, más integral que las anteriores, ha suscitado también problemas al momento de su aplicación, por su carácter chauvinista y a religioso impuesto a la educación escolar. Este Decreto Ley (Nº. 19326) ha incluido también a la educación superior, creando el Sistema de la Universidad Peruana, bajo la dirección del Sector Educación.

h) Ley de Habeas Corpus: El Decreto Ley 17083 de diciembre de 1968, ha creado una vía civil para el Habeas Corpus al mar-

gen de la vía penal existente en el Código de Procedimientos Penales (1940), lo que constituye un acierto. Con otros fines se ha establecido en el fuero agrario el Recurso de Amparo (Decreto Ley 20 554 de 13 de marzo de 1974). Años antes mediante Resolución Legislativa N°. 13282 de 9 de diciembre de 1959 se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos sancionada por Naciones Unidas.

i) Reordenamiento ministerial; iniciado en diciembre de 1968, con el Decreto Ley 17271. Al lado de los Ministros de Estado (cuyo número ha sido aumentado paulatina y desproporcionadamente hasta llegar en la actualidad a 17) se establecieron Directores Superiores dentro de cada ministerio (en realidad verdaderos Vice-Ministros) así como Ministros sin cartera, o sea altos funcionarios al frente de diversas entidades gubernamentales, con voz pero sin voto en el Consejo de Ministros (tales como el Jefe del CO-AP, el Jefe del SINAMOS, el Jefe del SNI, etc.). Indudablemente que la reforma de la administración pública iniciada en 1968 ha sido muy acertada (por lo menos en la teoría) pero el número de Ministros actualmente existente es excesivo (contamos incluso con un Ministro de Alimentación, único en el mundo). Pero otro lado se ha cometido un gran error al eliminar el Ministerio de Justicia, necesario para mantener las relaciones entre el Ejecutivo, la Iglesia y el Poder Judicial, labores que hoy ejerce el Primer Ministro, conjuntamente con otras más, de tal suerte que al final no atiende bien a ninguna de ellas.

j) El Decreto Ley 21156 declaró al quechua como idioma oficial al lado del castellano, medida cuestionable por la intención y alcance político que se le dió. Sin lugar a dudas el "bilingüismo" peruano no es el que existe por ejemplo en ciertos estados sureños de los Estados Unidos ni el que se aprecia en Suiza y Bélgica. Aspecto distinto es la protección, auspicio y apoyo a las lenguas vernáculas en las zonas que así lo hablen, en especial con fines culturales y judiciales.

k) Se han reglamentado algunos artículos constitucionales; así el derecho de reunión (Decreto Supremo de 4 de enero de 1945 y de 14 de febrero de 1947; Resolución Suprema de 4 de marzo de 1958; Decreto Supremo N°. 6 de 3 de febrero de 1962, etc.) que

por lo demás casi no han tenido eficacia; la prohibición de cobrar más de un sueldo del Estado, salvo por razón de enseñanza (Decreto Supremo N° 017-68-HC de 16 de agosto de 1968, con fuerza de ley por haberse dictado al amparo de la Ley 17044); la Declaración Jurada de Bienes y Rentas al asumir y cesar en los cargos públicos (Decreto Supremo de 17 de agosto de 1963 y Decreto Ley 17095); la creación como entidad autónoma de la Contraloría General de la República (Decreto Ley 19039) y de la Superintendencia de Banca y Seguros (Decreto Supremo 297-68-HC, con fuerza de ley por haberse promulgado al amparo de la ley 17044) etc.

l) **Fuero Militar:** La Constitución de 1933 en su artículo 229 reconoce la existencia de la justicia militar, de acuerdo a la especial naturaleza de la función castrense. El Perú ha tenido Códigos de Justicia Militar en 1898, 1939 y 1950. El actual fue promulgado mediante Decreto Ley 14613 de 25 de Julio de 1963, que contiene el agravante de someter a los civiles a dicho fuero, que en la práctica ha degenerado en abusos incalificables; además dicho Código a diferencia de los anteriores ha quitado competencia a la Corte Suprema para revisar las sentencias de muerte emanadas de los Tribunales Militares. La nueva Constitución debe establecer que la justicia militar no podrá por ningún motivo extender su jurisdicción sobre personas que no estén en los institutos castrenses, a no ser en caso de guerra nacional (como lo acogió el artículo 156 de la Constitución de 1920).

m) **Leyes electorales:** En este período son las siguientes:

- i) Decreto Ley 7177 de 26 de Mayo de 1931, que rigió las elecciones de este año y que estuvo vigente hasta 1939, ampliada por el Decreto Ley 7287, complementado por las leyes 7780 y 8252.
- ii) Leyes 8101 y 8932, que rigieron para las elecciones de 1939 y 1945, complementadas por las leyes 8904, 8933 y 8962.
- iii) Decretos Leyes 11100 y 11172, que rigieron las elecciones de 1950, 1956 y 1962, complementada por las leyes 11332 y 13713.
- iv) Decreto Ley 14207, para las elecciones de 1963, modificada por las leyes 14250, 14207, 14669 y 16152. Las elecciones municipales se rigieron por la ley 14669 (años 1963 y 1966).

Es importante destacar que el voto secreto se estableció recién en 1931 y el escrutinio irreversible en mesa en 1963. En cuanto a sistemas electorales rigió el sistema mayoritario a una sola vuelta y con lista incompleta; reemplazado en 1963 por el método D'Hondt (cifra repartidora).

**C) Leyes y normas inferiores que directa o indirectamente han estado en pugna con la Constitución del Estado:**

a) Ejemplo típico son las numerosas Leyes de Seguridad Interior que tuvo el país (1932-1956) a las que ya nos hemos referido. Este tipo de leyes, producto de épocas autoritarias, dejaron prácticamente sin efecto el Habeas Corpus, y en consecuencia con un valor nominal los derechos individuales y sociales que la Constitución proclamaba; esto es, existía una violación de orden normativo a las prescripciones de la Carta, al margen de las continuas rupturas que ya hemos advertido en el orden de la realidad política.

b) Con posterioridad, en los períodos de Prado y Belaunde, no obstante el clima de respeto a las libertades que se vivía, se dieron dispositivos menores de cierta trascendencia:

i) Las Resoluciones Supremas de 7 y 30 de setiembre de 1960 que autorizaba al Gobierno a la censura de libros, hecho bochornoso denunciado desde el extranjero, al descubrirse que esta era aplicada para la quema de libros de diverso carácter intelectual, como sucedió en el régimen de Belaunde (1965-1967) a través de su Ministro de Gobierno y Policía, Javier Alva Orlandini. (26), el cual luego sufrió algunas modificaciones mediante Resolución Suprema N°. 0191-68-GP/60 de 10 de mayo de 1968, dispositivo este que sigue vigente.

ii) El Decreto Supremo N°. 73 de 28 de diciembre de 1965

(26) Véase EXPRESO de 24 de julio de 1967, Suplemento Dominical de El Comercio de 23 de julio de 1967; El Comercio de 15 de setiembre de 1967; El Comercio de 17 de noviembre de 1967; La Prensa de 26 de abril de 1968 y de 1 de mayo de 1968; La Tribuna de 15 de mayo de 1968; Caretas N°. 358 y 359 de agosto de 1967 (mayores datos se encuentran en el Archivo Mejía Baca, de donde hemos tomado esta información).

(Nota de 1987): Posteriormente, en 1980, Mejía Baca publicó este archivo bajo el título *Quema de libros*.

(época de Belaunde) que prohibía el viaje a los países comunistas e incluso autorizaba la apertura de instrucción a quienes regresaban de tales países, que posteriormente fue derogado en el régimen de Velasco Alvarado mediante Decreto Supremo 022-71-IN de 26 de octubre de 1971. En el mismo régimen de Belaunde se aprobó la Ley 15590, para combatir las guerrillas y que estableció la pena de muerte para los delitos político sociales, lo que es censurable.

- c) El régimen de Velasco tuvo también diversas violaciones de orden normativo, algunas de las cuales son las siguientes:
- i) La creación mediante Decreto Ley 18060 del Consejo Nacional de Justicia, para la elección de magistrados en todas las instancias.
  - ii) La expropiación de los diarios de circulación nacional mediante el pago en bonos, por Decreto Ley 20681, cuando este tipo de expropiaciones con pago diferido estaba contemplado sólo para fines de expansión urbana y reforma agraria.
  - iii) La Ley General de Aguas, mediante Decreto Ley 17752 que desconoció los derechos adquiridos, tal como señala el artículo 37 de la Constitución de 1933.
  - iv) Lo dispuesto en el Texto Único Concordado de la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley 17716 Octava Disposición Complementaria) que sanciona con penas aplicables por el fuero militar, a quien mediante folletos, discursos, o cualquier otro medio, emitiera versiones falsas sobre la aplicación de la Reforma Agraria, acto punitivo sin precedentes (aun cuando en el Estatuto de Prensa de 1969 existiera un dispositivo similar) y.
  - v) Privación arbitaria de la nacionalidad peruana a Eudocio Ravines (Decreto Ley 18309) y Manuel D'Ornellas (Decreto Ley 19003).

#### IV) Jurisprudencia constitucional.

En el Perú, al revés de los países del **common law** la jurisprudencia (o resoluciones judiciales) no tiene carácter vinculatorio, no sienta precedentes válidos, no obliga al futuro, su no observancia

no conlleva ninguna responsabilidad. La misma jurisprudencia existente es insuficiente para hacer predicciones sobre lo que los jueces harán (27). No obstante, desde un punto de vista general, la jurisprudencia interesa a jueces y abogados y la doctrina se refiere a ella en forma recurrente. Pero esta jurisprudencia que es muy profusa en el orden civil, penal, agrario, laboral, etc, es muy escasa en materia constitucional (28). Además por el estado embrionario en que se encuentra entre nosotros, está prácticamente circunscrita al Habeas Corpus (29), o sea a la defensa de los derechos fundamentales. Sin ánimo de ser exhaustivos y con el simple propósito de realizar un muestreo de lo existente, pasaremos revista a algunas de ellas (30).

A) "Corresponde a la jurisdicción nacional el conocimiento de los juicios de divorcio de matrimonios celebrados en Tacna durante la ocupación chilena" (Revista de los Tribunales, 16 de julio de 1932, núm. 50, pp. 189-190).

B) "Los contratos celebrados en el país se rigen por las leyes nacionales y están sometidos a la decisión de sus Tribunales" (Revista de los Tribunales, 3 de setiembre de 1932, núm. 56, pp. 257-262).

C) "Los actos practicados por los Ministros en ejercicio de

(27) Este es el punto clave que sostiene el realismo jurídico, tanto norteamericano (Holmes, Frank, Cardozo) como escandinavo (Hagerstrom, Olivecrona, Ross).

(28) Aparte del problema de la existencia misma de la jurisprudencia, tenemos que tener presente otro serio obstáculo: el problema de su ubicación. Aquí muchas veces la traba es insuperable por las siguientes razones: a) no existe obligatoriedad de publicar las resoluciones de los Tribunales ni de las Cortes, b) las Resoluciones no siempre llegan a la Corte Suprema, lo que significa que por dispositivo legal expreso o por abandono de las partes, muchos expedientes permanecen en las Cortes Superiores de Provincias, c) en períodos de autoritarismo político, los expedientes se vuelven inhaciables y muchas veces se extravían, d) las publicaciones privadas (Revista de Jurisprudencia Peruana, Revista Jurídica del Perú, etc.) y las públicas (El Peruano, Boletín Judicial, Anales Judiciales, etc.) no dan cuenta de todas las resoluciones, y cuando lo hacen utilizan un criterio selectivo que no siempre es el más acertado (como lo acredita lo existente).

(29) Cf. D. García Belaunde, *El Habeas Corpus interpretado*, cit.

(30) Para seguir la jurisprudencia del período 1936-1976 recomendamos sobre todo la *Revista de los Tribunales* y a partir de 1944 la *Revista de Jurisprudencia Peruana*. Pueden también ser de utilidad los *Anales Judiciales*, editados con fatigosa tardanza por la Corte Suprema de la República.

sus funciones están sujetos a la Ley de Responsabilidad de funcionarios públicos (Revista de los Tribunales, 31 de agosto de 1935, num. 178, pp. 256-258). Otros similares pueden verse en la Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 186, julio de 1959, pp. 787-799 y en la misma Revista n. 187, agosto de 1959 pp. 902-904. Sobre este tópico ver lo que señalamos más adelante.

D) "El Poder Judicial está facultado para conocer de las reclamaciones de los particulares sobre actos del gobierno o de las instituciones oficiales, que en el ejercicio de sus funciones administrativas hubieran violado o desconocido sus derechos" (Revista de los Tribunales, 5 de diciembre de 1942, núm. 490, pp. 498).

E) "Los cargos de Juez y de profesor de colegio son compatibles, conforme a la Constitución del Estado" (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 15, abril de 1945, pp. 124-125).

F) "Si bien las resoluciones judiciales hacen jurisprudencia, no es obligatorio a los jueces juzgar por casos análogos" (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 28-29, mayo junio de 1946, pp. 366-367).

G) "No favorece la inmunidad parlamentaria al diputado que habiendo estado sujeto a la jurisdicción común, fuga y es recapturado dentro del período de dicha inmunidad" (Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 62-63, marzo-abril de 1949, pp. 209-210). La jurisprudencia sobre problemas parlamentarios es muy escasa (Cf. Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 85, febrero de 1951, etc.).

H) "Conforme al artículo 225 de la Constitución del Estado no pueden ser nombrados para ningún cargo judicial los miembros del Poder Legislativo mientras estén en el ejercicio de sus funciones, sin hacer distinciones entre los miembros de la justicia ordinaria o de la privativa" (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 85, febrero de 1951, pp. 152-155).

I) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto para dejar sin efecto la Ley de Seguridad Interior" (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 144 enero de 1956, pp. 97-103). Durante la época del General Odría, la Ley de Seguridad Interior, como ya hemos señalado, dejó prácticamente sin efecto el Habeas corpus, por lo que no debe extrañarnos este proceder. El Interpo-

nente del Recurso fue el Dr. José Luis Bustamante y Rivero. No obstante esta negativa, fue posteriormente permitido de ingresar al país, en las postrimerías del régimen odriísta.

J) “El Director de una sociedad anónima que no es accionista y que por consiguiente no percibe dividendos, no se le puede obligar a prestar servicios sin la debida retribución, estando obligado la compañía al pago de la justa compensación, a juicio del Juez, si no se le fijó remuneración” (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 149, junio de 1956, pp. 728-732). Se invocó aquí el artículo 55 de la Constitución.

K) “El ejercicio del derecho de reunión está condicionado a la reunión pacífica y sin armas y sin comprometer el orden público. La ausencia de la ley que debe regular este ejercicio, no implica hacer variar su naturaleza y que adquiera carácter irrestricto, violatorio de la Constitución y en abierto desafío a la autoridad, sin esperar el pronunciamiento judicial” (Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 178, noviembre de 1958, pp. 1254-1260). Una ejecutoria similar puede verse en la misma Revista, n. 244, mayo de 1964.

L) “Para ejercer la abogacía es necesario estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente (en consecuencia, las leyes 1367 y 11363 que disponen la colegiación obligatoria) no son violatorias de los artículos 27 y 42 de la Constitución del Estado” (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 184, mayo de 1959, pp. 571-574).

M) “El sindicato sólo puede surgir como consecuencia de una manifestación mayoritaria de los trabajadores en una encuesta, y mientras esto no se produzca es ilegal todo reconocimiento de directivos, aunque sea en forma provisional” (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 190, noviembre de 1959, pp. 1253-1259).

N) “No procede el cobro de intereses por la falta de pago del Impuesto a las Sucesiones. Los decretos que modifican una ley son inconstitucionales y los jueces no deben aplicarlos de conformidad con el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil” (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 194, marzo de 1960, pp. 299-301).

O) "Es improcedente pedir en vía de Habeas Corpus que se deje sin efecto un Decreto Supremo por considerarlo inconstitucional" (Revista de Jurisprudencia Peruana, febrero de 1961, núm. 205, pp. 224-225). Este es un caso aislado en la larga jurisprudencia de Habeas Corpus, y en el cual se deniega la utilización de este medio procesal como vía impugnatoria de inconstitucionalidad. Hasta 1969 existe toda una tendencia jurisprudencial en sentido contrario, pero a partir de este año, a raíz del Habeas Corpus presentado por los periodistas contra el Estatuto de Prensa, la Corte Suprema señaló que la constitucionalidad de las leyes no podía ser objeto de Habeas Corpus, el que sólo procedía tratándose de actos arbitrarios de autoridad, que lesionasen derechos público subjetivos proclamados por la Constitución (el texto puede verse en la Revista del Foro N°. 2 1969 p. 534).

P) "El artículo 42 de la Constitución garantiza la libertad de trabajo, cuando no sea opuesta a la moral, la salud y a la seguridad públicas" (Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 242, marzo de 1964, pp. 333-334).

Q) "Si hay declaratoria de utilidad y de necesidad de la expropiación de un fundo, habiéndose valorizado un bien y consignado el precio, no existe en consecuencia violación de normas constitucionales. Los Decretos Leyes que expiden los gobiernos de hecho que asumen la función legislativa, rigen mientras no sean ratificados por el Congreso o sean derogados, modificados o sustituidos por otra disposición legal semejante" (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 252, enero de 1965, pp. 100-106). Este es el célebre caso del fundo Huadquiña (Cusco) que tanta resonancia tuvo en los albores de la reforma agraria iniciada después con mayor radicalismo, mayor autenticidad, y también con mayores fracasos. A diferencia del Habeas Corpus iniciado por otro grupo de condóminos del aludido fundo (que si llegó a alcanzar éxito en resolución discutible emanada de distinta Sala de la Corte) aquí en este Habeas Corpus la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 14444 y otorgó validez a los decretos leyes emanados de los gobiernos de facto, modificando una tendencia muy arraigada que los supeditaba a su ratificación por el Congreso (sin lo cual se consideraban nulos). Sobre los gobiernos de facto, tal como los

ha enfocado la jurisprudencia y la práctica política, puede hacerse la siguiente digresión:

- i) Ejercicio de las facultades legislativas: tradicionalmente en el Perú los golpes de Estado han disuelto el Parlamento (una excepción fue el golpe militar del Coronel Benavides en 1914) y las juntas militares se han atribuido las funciones legislativas, lo que es admitido por la doctrina y la jurisprudencia.
- ii) Duración de los decretos-leyes: en el Perú se ha sostenido siempre que si bien es cierto que los gobiernos de facto asumen funciones legislativas, tan pronto se instaure un régimen constitucional, el Congreso debe retificar todos los decretos-leyes dados por el régimen de facto, bajo pena de nulidad (véase esta doctrina en Revista de los Tribunales, núm. 284, 14 de mayo de 1938 y núm. 285, 21 de mayo de 1938). Bajo este concepto el Congreso Constituyente de 1931 mediante Resolución Legislativa núm. 7476, nombró una Comisión de Representantes para que estudiase todos los decretos-leyes expedidos desde el 25 de agosto de 1930 (caída de Leguía) a fin de emitir un pronunciamiento sobre cuales deberían ser "aprobados o desaprobados" (sic.). La misma Resolución declaró insubsistentes los decretos-leyes que se publicaron con posterioridad al 19 de noviembre de 1931, día que se señaló como fecha para la instalación del Congreso Constituyente, al mismo tiempo que otorgaba valor legal a diversos decretos-leyes que consideraba de interés ratificar. Así se explica que uno de los primeros actos del Congreso en la época de Odría fue aprobar la ley 11490, mediante la cual se ratificaron los decretos-leyes 10889 al 11488, dados por la Junta Militar de Odría (1948-1950). Pero el Congreso instalado en 1963 tuvo una actitud distinta que se manifestó en lo siguiente: a) en algunos casos guardó silencio frente a los decretos-leyes expedidos por la Junta Militar Pérez Godoy-Lindley; b) en otros casos modificó por ley determinados decretos-leyes, como por ejemplo la ley 15076; y c) dio fuerza de ley o elevó a categoría de ley a diversos decretos-leyes, como por ejemplo la ley 15008 que dió fuerza de ley a los

decretos-leyes 14206, 14207, 14460 y 14502. En todos estos casos quedó claro a nivel de práctica parlamentaria que ya no era necesario la ratificación de todos y cada uno de los decretos-leyes de los gobiernos de facto. Es por ello importante esta tendencia iniciada en 1964, porque representa un aspecto muy significativo de nuestra vida institucional, que lamentablemente no ha sido todavía suficientemente estudiado.

Disposiciones similares sobre constitucionalidad de las normas se encuentra en la misma Revista de Jurisprudencia Peruana, números 261 (octubre de 1965) 250 (noviembre de 1964) 283 (agosto de 1967) 285 (octubre de 1967), etc.

R) "La ley para ser retroactiva, además de su propia índole, requiere de la voluntad del legislador, como lo señala el artículo 132 de la Constitución del Estado" (Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 283, agosto de 1967, pp. 964-971). Este es el caso de H. Evans con la International Petroleum Company (IPC). Aquí la Corte por vez primera aceptó la retroactividad de las leyes (distinta a la aplicación inmediata), lo que después ha sido muy utilizado, sobre todo en el campo social (31). Aun cuando esta tendencia se ha afirmado (ver Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 358, noviembre 1973 p. 1376) sin embargo la Constitución no dice ni quiso decir nunca lo que señaló la Corte, la que por mayoría decidió indudablemente bajo presión de la opinión pública, adversa en aquel momento a la IPC. Tal resolución de implicancia política, ha demostrado a la larga ser funesta. El servidor favorecido en aquella época con una pensión en dólares, la recibe hoy en el extranjero a costa de los contribuyentes vía Petroperú, quien asumió la planilla de jubilados de la IPC.

S) "La Acción Popular que establece el artículo 133 de la Carta Fundamental tiene como finalidad declarar judicialmente que determinada disposición reglamentaria no infrinja la Constitución o las leyes" (Revista de Jurisprudencia Peruana, núm. 286,

(31) Cf. Norberto Lind *La irretroactividad de las leyes y el Derecho Laboral*, en THEMIS, 1967, num. 5 y Emilio Llosa Ricketts *La retroactividad de la Ley en "Revista de Jurisprudencia Peruana"*, num. 285, octubre de 1967 (ambos estudian esta ejecutoria desde dos puntos de vista opuestos).

noviembre de 1967, pp. 1349-1351). Uno de los pocos casos en que se ha declarado la no aplicabilidad del reglamento de una ley.

T) "Es nulo el auto apertorio de la instrucción en la que se comprende a ex-Ministros de Estado. Para la apertura de instrucción debe mediar denuncia en forma directamente ante la Corte Suprema" (Revista de Jurisprudencia Peruana, num. 297, octubre de 1968, pp. 1231-1232). Aquí no se observó las normas del juicio político para Pablo Carriquirry, Manuel Ulloa y Guillermo Osores, quienes en tal virtud salieron en libertad viajando posteriormente al extranjero (32). A raíz de este gesto de independencia de la Corte Suprema (uno de los últimos) se dictó el Decreto Ley 17417, que estableció que los ex-Ministros de Estado no tenían derecho al juicio político, sino que podían ser juzgados por los jueces ordinarios, dispositivo hasta ahora vigente y bajo el cual se han juzgado, entre otros, a los ex-Ministros Tantaleán y Valdez Angulo (33). Pero antes, siguiendo los lineamientos del juicio político establecido en la Constitución del Estado, fueron juzgados en 1969 el ex-Ministro de Marina Florencio Texeira y el diputado odriista Napoleón Martínez Maxera, ambos por delito de contrabando.

U) "La acción de Habeas Corpus procede sólo cuando concretamente hay un acto arbitrario de poder y un derecho subjetivo afectado, que tiene garantía constitucional. Asimismo no procede la acción citada abstractamente contra leyes o Estatutos de igual jerarquía" (Revista del Foro, num. 2, 1969, p. 534). Este es el Habeas Corpus de los periodistas contra el Estatuto de Prensa, que ya hemos mencionado, y que inicia una nueva tendencia jurisprudencial, que hasta ahora continúa y que estimamos acertada.

V) "No hay Acción Popular para demandar en casos generales,

(32) Escribe Basadre: "Más tarde Carriquirry fue arrastrado a la vorágine de la política. Deportado, falleció en un accidente automovilístico absurdo. Aquí protesto ante los vejámenes y acusaciones injustas, a mi juicio, que él sufrió" (La vida y la historia, cit. p. 435).

(33) Llama la atención que en el juicio iniciado al General Tantaleán por el valor de los activos transferidos por Pesca-Perú al Grupo Star Kist, interpusiera una queja ante la Corte Suprema alegando que como ex-Ministro de Estado debía ser juzgado directamente por la Corte Suprema y no por Jueces inferiores. La queja por cierto fue declarada infundada (Resolución de 16 de junio de 1976).

la declaración de inaplicabilidad de leyes y reglamentos opuestos a la Constitución" (Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 322, noviembre de 1970, pp. 1357-1358).

W) "Los términos y locuciones empleadas en una publicación deben apreciarse en relación con la conducta atribuida a un funcionario público. Su autor está exento de pena si es que los hechos son ciertos y no ha lastimado el honor personal de aquel" (Revista de Jurisprudencia Peruana, n. 323, diciembre de 1970, p. 1420). Esta es una de las muchas ejecutorias que se advierten en los últimos años sobre el Estatuto de Prensa, jurisprudencia que por lo demás es muy variada, sobre todo a partir de la expropiación de los diarios, en la cual pudo advertirse la total impunidad de éstos cuando se trataba de ofender a quienes representaban la oposición al régimen.

X) "No procede demandar en la vía judicial la nulidad de una medida disciplinaria que se rige por los reglamentos de organización de la Fuerza Armada, según el artículo 215 de la Constitución" (Revista de Jurisprudencia Peruana n. 334, noviembre de 1971). Se trata de una ejecutoria muy discutible que en otras épocas no habría prosperado.

Y) "Las garantías constitucionales sólo tienen vigencia en la medida que armonizan con los fines proclamados por el Estatuto del Gobierno Revolucionario" (Exp. 1023-73, Resolución de 8 de enero de 1974). Este es el famoso caso de Raymundo Duharte, que fue impedido de retornar al país en represalia por su oposición al Gobierno a través de la Sociedad de Industrias, que a la sazón presidía. Este auto fue publicado en La Prensa del 10 de enero de 1974. Posteriormente se dió una amnistía y el referido Duharte pudo regresar al país. Ante este hecho, la Corte Suprema sin analizar el problema constitucional existente de por medio, mandó archivar el expediente (Resolución de 7 de octubre de 1974).

Z) "Encontrándose el predio comprendido en lo dispuesto por la segunda parte del artículo 6 del Decreto Ley 21166, es procedente el Recurso de Amparo" (Revista Jurídica del Perú num. 4, año XXVII, 1976, p. 278). Este es uno de los pocos casos en los

cuales dicho recurso ha favorecido a quien lo interpuso (34).

#### V) Literatura constitucional.

El derecho constitucional ha sido la cenicienta del derecho peruano. Al revés del Derecho civil y del Derecho penal, que ha merecido la atención de nuestros más grandes juristas del siglo pasado y del actual, nuestra disciplina, sea por su poco arraigo en la realidad, por su carácter abstracto y general, muy académica y nada profesional, no ha merecido la preferencia de nuestros estudiosos y ni siguiera de los estudiantes (por su escaso y casi nulo valor profesional). Aun cuando no dejamos de reconocer el interés que a veces despierta en quienes buscan una mayor cultura o una satisfacción política, en general no es la preferida del hombre de derecho, salvo que se le use con fines inmediatistas, lo que se aprecia sobre todo en los políticos profesionales (35). Por lo mismo, la creación en materia constitucional no sólo es escasa, sino mediocre en su gran mayoría, no empece la existencia de algunos trabajos verdaderamente notables.

Manuel Vicente Villarán (1873-1958) y Victor Andrés Belaunde (1883-1966) pueden ser considerados como los dos más grandes constitucionalistas peruanos del siglo XX, no obstante que ninguno de ellos tiene obra orgánica sobre la materia (Villarán ha escrito numerosos ensayos sueltos y lo medular de Belaunde se halla en sus discursos en el Congreso Constituyente de 1931). Ninguno de los dos fue constitucionalista a dedicación exclusiva (valga el símil de un concepto hoy tan extendido). Villarán sin embargo fue más constitucionalista que Belaunde, persistió mucho más en ese campo, pero también se dedicó a ensayos filosóficos, históricos, políticos. Belaunde por su parte, se dispersó en la filosofía, la historia,

(34) Para apreciar los escasos alcances de este recurso, véase Humberto Tineo *Informe estadístico de los Recursos de Amparo ingresados al Tribunal Agrario desde el 18 de marzo de 1974 al 31 de diciembre de 1976*, en *Cuadernos Agrarios*, 1977, num. 1.

(35) Usamos este concepto en su acepción más pura. En Inglaterra, por ejemplo se estudia para ser político con la misma seriedad que se pone para estudiar medicina o derecho. Por eso es que al sacar su Libertad Electoral para las elecciones de 1963, Haya de la Torre manifestó al Registro Electoral de Trujillo que tenía por ocupación la de "político".

los ensayos políticos, y en materia internacional (36).

En las generaciones siguientes debe destacarse en el campo de la teoría general a Raúl Ferrero Rebagliati, eminente maestro universitario y prolífico escritor, que se inició en 1938 con una sonada obra sobre el Estado Corporativo, al que ponderaba como la solución para todos nuestros problemas, evolucionando posteriormente hasta anclar su pensamiento en un humanismo cristiano propicio a la democracia representativa tradicional. (37). En el campo de la dogmática peruana, debe señalarse a José Pareja Paz Soldán, diplomático, profesor universitario y escritor de elegante estilo, que puede considerarse como el más destacado y persistente exégeta y estudioso de la Carta del 33. Ha publicado además una historia constitucional peruana (en la que no obstante advertimos algunos descuidos) y una valiosísima y no superada colección de textos constitucionales, que son hasta ahora de consulta indispensable (38).

- (36) De Villarán debe destacarse sus *Páginas escogidas*, Lima 1962 (con prólogo de Jorge Basadre) que entre otros trabajos contiene los siguientes: *Las Comunidades Indígenas*, *Posición constitucional de los Ministros en el Perú*, *La polémica sobre el Jurado* y ensayos diversos sobre nuestra historia constitucional. Publicó además diversos folletos sobre los gobiernos de Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Alemania, así como diversas traducciones; y *Cuestiones generales sobre el Estado y el Gobierno*, Lima 1923, *Las Constituciones de 1860 y 1920 concordadas para el uso de los estudiantes de Derecho Constitucional* Lima 1920 *Programa detallado de Derecho Constitucional Peruano*, Lima 1920 y sobre todo *Anteproyecto de Constitución del Estado*, Lima 1931 y *Exposición de Motivos* presentados por la Comisión presidida por el Dr. Manuel Vicente Villarán, Lima 1931. De Belaunde El debate constitucional (Lima 1933 con prólogo de José de la Riva Aguero, es una selección de sus discursos en el Congreso Constituyente de 1931); *La nueva concepción del Estado* en "La crisis presente", Lima 1940, *Meditaciones peruanas*, Lima 1932 (2da. edic. aumentada 1963); *Lecciones de Derecho Político*, Lima 1932, (inédito) *Lecciones de Derecho Constitucional Peruano*, Lima 1933 (inédito) *La Responsabilidad del Estado y la jurisprudencia internacional en "Mercurio Peruano"* No. 161, julio de 1940, *La función del Estado según la doctrina de la Iglesia* en "Revista de la Universidad Católica del Perú", nov-dic. de 1941, num. 8-9; *Peruanidad*, Lima 1957, *Trayectoria y destino (memorias completas)*, 2 tomos, Lima 1967.
- (37) Cf. *Marxismo y nacionalismo (Estado Nacional Corporativo)* Lima 1938; *Legión peruana (ideario)* Lima 1939. Años después Rafael Vásquez de Velasco Prentice ha vuelto a plantear esta tesis desde una perspectiva no fascista en *El Estado técnico*, Lima 1963. La última expresión del pensamiento de Ferrero está contenida en *Ciencia Política (Teoría del Estado y Derecho Constitucional)* Lima 1975.
- (38) Cf. *Historia de las Constituciones Nacionales* Lima 1944; *Derecho Constitucional Peruano*, Lima 1973 (a la que ha incorporado en la primera parte su historia cons-

Desde el punto de vista de los estudios generales, deben mencionarse igualmente los de Lizardo Alzamora Silva (casi siempre demasiado esquemáticos) (39) y Darío Herrera Paulsen, autor de un apreciable y serio manual universitario y diversos ensayos monográficos (40). Herrera Paulsen tiene además el enorme mérito de haber traducido y difundido entre nosotros cartas constitucionales extranjeras (La Constitución italiana de 1947 y la francesa de 1958), siguiendo así la huella iniciada en la década del 20 por Manuel Vicente Villarán.

Otros esquemas generales con distintas perspectivas son los de Luis Laurie Solis, quien tiene el mérito de haber llamado la atención en fecha muy temprana sobre el problema de la Brea y Pariñas (41); Luis Muñoz (42) Manuel Orellana (43) Fidel A. Zárate

---

titucional antes citada), *Las Constituciones del Perú*, Madrid 1954 (con prólogo de Manuel Fraga Iribarne, contiene todas las cartas constitucionales, incluyendo algunos anteproyectos y exposiciones de motivos).

- (39) Cf. *Derecho constitucional general y del Perú*, Lima 1942, *Evolución política y constitucional del Perú*, Lima 1942, *Programa razonado de Derecho Constitucional del Perú*, Lima 1944.
- (40) Cf. *La Institución de la Presidencia de la República* (tesis doctoral) Lima 1955 (mimeo), *Estatuto protector de la función parlamentaria* y *La Constitución de la República Italiana* ambos en el "Boletín de la Biblioteca de la Cámara de Diputados", año VI, num. 16 de junio de 1951; *Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo* en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas", num. I-III, 1952; *El Presidente de la República en la Carta Federal de Bonn* en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas", num. I-III, 1953, *La Presidencia de la República en el gobierno de los Estados Unidos* en "Boletín de la Cámara de Diputados", No. 20, julio de 1955 *La Constitución del General Charles De Gaulle*, Lima 1959, *Curso de Derecho Constitucional*, Lima 1970. Herrera es como puede apreciarse de sus títulos, uno de los pocos que se han interesado en el derecho constitucional comparado (aún cuando también Ferrero se ha ocupado de dichos temas dentro de su trabajo principal). Otros que pueden ser señalados (aparte de Villarán) son César Antonio Ugarte *El Gobierno de Suiza*, Lima 1930 y Víctor Graciano Maita *La Constitución de los Estados Unidos - instrumento de democracia*, Lima 1958 (con prólogo de L.A. Sánchez).
- (41) Cf. *La diplomacia del petróleo y el caso de la Brea y Pariñas*, Lima 1934 (hay 2da. edición de 1968); *Régimen constitucional del Perú*, Lima 1937; *El problema de la descentralización administrativa y económica en el Perú*, Lima 1938, *El Estado y la promoción del desarrollo económico*, en "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de San Marcos", num. 63, 1961.
- (42) Cf. *La Constitución política del Perú comentada*, Lima 1956 y anteriormente en *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica*, 2 tomos, Ediciones Jurídicas Herrero, México 1954.
- (43) Cf. *Derecho Constitucional Peruano*, Lima 1950.

Plascencia (44) y los muy estimables textos de Toribio Alayza y Paz Soldán, que aunque editados antes de 1936 (fecha que es el punto de referencia de nuestro trabajo) significó sin embargo para varias generaciones de estudiantes una guía útil y precisa sobre estas materias (45). También deben tenerse presente los de René Boggio, de discretas dimensiones (46) y el más reciente de Víctor Julio Ortecho Villena, que representa la influencia del marxismo en el constitucionalismo peruano (47).

Fuera del ámbito estrictamente constitucional, existe la obra de Jorge Basadre que por su envergadura debe ser tomada en cuenta por el estudioso. Basadre ha escrito una monumental historia que no sólo es un punto de referencia inestimable, sino sobre todo una cantera inagotable de datos y reflexiones originales, tanto para la historia como para la exégesis de nuestros problemas constitucionales (48). Debemos también añadir a L.A. Sánchez quien debido a su dilatada acción pública, ha recogido en diversos libros hechos y opiniones de indiscutible interés, con la reserva que debe suscitar toda opinión partidaria (49). También dentro de este

- 
- (44) Cf. *Temas Políticos*, Lima 1970 (incluye trabajos sobre teoría y práctica del constitucionalismo peruano originalmente publicados en la década del 30).
- (45) Cf. *Derecho Constitucional del Perú y leyes orgánicas de la República*, Lima 1934 y *Derecho Constitucional General y Comparado*, Lima 1935.
- (46) Cf. *Manual elemental de Derecho Político*, Lima 1948.
- (47) Cf. *Derecho Constitucional Peruano*, Trujillo 1976. Ortecho ha publicado además diversos trabajos de importancia: *Las libertades públicas y el Habeas Corpus*, en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales" (Trujillo) N. 5, 1966; *El Derecho a la Educación*, Trujillo 1972; *El sentido político de la igualdad jurídica en "Revista Jurídica"* (Trujillo) num. 122, enero de 1975; *Por los caminos de un nuevo Derecho*, Trujillo 1973; *Los seminarios en la enseñanza del Derecho*, Trujillo 1976.
- (48) Cf. *Historia*, cit.; *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú* (con un colofón sobre el país profundo), Lima 1947; *Los fundamentos de la Historia del Derecho*, Lima 1956; *La vida y la historia*, cit. *Introducción a las bases documentales para la Historia de la República del Perú con algunas reflexiones*, 2 tomos, Lima 1971; etc. En *El azar en la historia y sus límites*, Lima 1973 Basadre ha señalado la necesidad de estudiar lo que él ha denominado "las tensiones externas" sobre la política interna, que ha sido descuidada por los analistas políticos. Esperamos en una próxima oportunidad dar cabida a este tópico en el tratamiento de nuestra disciplina.
- (49) Cf. *Testimonio Personal (memorias de un peruano en el siglo XX)*, 4 tomos, Lima 1969-1976 *Los fundamentos de la historia americana*, Ed. Americalee, Bs. Aires 1943, *Breve historia de América*, Bs. Aires 1965, así como los varios libros

mismo rubro debe considerarse las obras de Emilio Romero, aunque en menor medida que las antes citadas (50).

A parte de los estudios generales, deben mencionarse aquí trabajos monográficos y ensayos de carácter específico, como los de Ricardo Bustamante Cisneros, autor de los más lúcidos ensayos sobre el *Habeas Corpus* (51); José León Barandiarán, eminente civilista que se inicio en la docencia en la década del treinta como constitucionalista y fue además miembro, de la Comisión Villarán que preparó el anteproyecto de Constitución de 1931 (tarea en la cual tuvo destacadísima participación el mismo Villarán, y también Belaunde y Romero, a quienes ya hemos mencionado). León Barandiarán ha dedicado interesantes ensayos a nuestro tema (52). Debe mencionarse también a los Constituyentes del 31 que publicaron sus intervenciones parlamentarias; Belaunde ya citado,

---

dedicados al Apra y Haya de la Torre. Sánchez fue constituyente en 1931 y parlamentario en los períodos 1945-1948 y 1963-1968; ha escrito además gran cantidad de artículos periodísticos sobre temas constitucionales con gran perspicacia y acierto. Su obra fundamental *La literatura peruana*, 5 tomos, Lima 1973, puede ser también considerada como una importante referencia.

- (50) Cf. *El descentralismo*, Lima 1932; *Historia económica del Perú*, Editorial Sud Americana, Buenos Aires 1949, *La política del Perú en la República* en "Cuadernos Americanos", num. 4, julio-agosto de 1947; *Historia económica del Perú* en "La Universidad y el Pueblo", ed. San Marcos, tomo I, Lima 1962; *Geografía económica del Perú*, Lima 1966 *Regionalismo y Centralismo* (en colaboración con César Levano) Lima 1969; *Perú: una nueva geografía*, 2 tomos, Lima 1973.
- (51) Cf. *La reforma procesal*, Lima 1949; *Memoria leída por el Presidente de la Corte Superior de Lima . . . Lima 1950; Independencia y reforma del Poder Judicial*, Lima 1959; *Constitución y Habeas Corpus*, Lima 1960; *Habeas Corpus y Acción Popular* Lima 1961 (son sus memorias como Presidente de la Corte Superior de Lima y Presidente de la Corte Suprema, publicadas en los *Anales Judiciales* y en la *Revista de Jurisprudencia Peruana*).
- (52) Cf. *La Constitución alemana de 1919*, Lima 1930; *Las reformas en el régimen constitucional de Alemania* en "Revista del Foro", num. 7-8, julio-agosto de 1934; *Conveniencia de unificar la legislación con referencia a la nacionalidad de la mujer que contrae matrimonio con extranjero*, en *V Conferencia Interamericana de Abogados*, tomo II, Lima 1947; *Víctor Andrés Belaunde y su contribución en cuanto al ordenamiento constitucional patrio en THEMIS*, num. 4, 1967; *Comentario general sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en *Revista de Derecho y Ciencias Políticas* (San Marcos) n. I-III, 1969; *El Tribunal de Control de la Constitucionalidad y de la Legalidad y El Tribunal de Control de la constitucionalidad y de la legalidad y de los nombramientos judiciales* ambos en "Revista del Foro", num. 1 enero-junio de 1969.

Ricardo Feijoo Reyna (53) y Manuel Jesús Gamarra (54). Luis Antonio Eguiguren, quien fuera Presidente del Congreso Constituyente de 1931, y más tarde Presidente de la Corte Suprema ha dejado testimonios y ensayos de valía (55).

H.H.A. Cooper, profesor inglés que estuvo en Lima a mediados de la década del sesenta como profesor visitante en la Universidad de San Marcos, mostró gran interés por el derecho peruano, al cual llegó a dedicar diversos ensayos de gran calidad, dedicándose asimismo a divulgar entre nosotros los temas centrales del derecho sajón (56). Mario Alzamora Valdez, político y maestro universitario de renombre, aún cuando se le debe considerar en rigor como procesalista y jusfilósofo, ha hecho incursiones no exentas de interés en el ámbito constitucional, en especial el referente a los Derechos Humanos (57). En la parte histórica, aparte de la contribución formidable de Basadre y de la historia constitucional debida a Pareja

(53) Cf. *Cuestiones constitucionales*, 2 vol. Lima 1934 y *El Departamento de Amazonas*, Lima 1935.

(54) Cf. *El gobierno departamental*, Lima 1934. No mencionamos aquí a José Matías Manzanilla (*Defensa del Poder Legislativo y de las garantías individuales, discursos parlamentarios*, 3ra. edición, 2 tomos, Lima 1942) pues esta obra cuya primera edición es de 1919 trae material de esta época, que para nuestros fines no interesa. Manzanilla no reunió sus discursos en la Constituyente de 1931, en donde sin lugar a dudas no desempeñó el brillante rol que tuvo en épocas anteriores.

(55) Cf. *En la Selva política*, Lima 1933; *La inconstitucionalidad de las leyes*, Lima 1945; *La democracia y la mutilación de la Constitución*, en "Revista del Foro" num. 1-3, enero-marzo de 1946 (publicado anteriormente como folleto en 1945, conjuntamente con el artículo "El Estado y la Teoría Pura del Derecho"), *El recurso de Habeas Corpus*, Lima 1967.

(56) Cf. *Diez ensayos sobre el common law*, Lima 1967; *Evolución del pensamiento jurídico*, Lima 1967; *Habeas Corpus in the peruvian legal system* en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas" (San Marcos) 1967; *A short history of peruvian criminal procedure and its institutions* en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas" (San Marcos) 1969; *Apuntes críticos sobre el Habeas Corpus en el Perú en DERECHO*, num. 28, 1970; *Habeas Corpus in Perú; myth and reality*, en 20 Cleve State L.R. 1971.

(57) Cf. *La ideología de las Constituciones peruanas en la primera mitad del siglo XIX*, en "La Universidad y el Pueblo" (San Marcos) tomo I, Lima 1962; *Los Derechos de libertad y de igualdad y los derechos sociales en las Constituciones americanas*, en "Boletín del Instituto de Derecho Comparado del Perú", num. 1, 1964; *Las garantías individuales y sociales*, Lima 1966; *La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los organismos interamericanos* en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas" (San Marcos) num. I-III, 1968; *La protección de los Derechos Humanos en el sistema interamericano*, en "Revista de Derecho y

Paz Soldán, no han habido mayores contribuciones, salvo los meritorios trabajos de Luis Alaya y Paz Soldán (58) y de Javier Vargas (59).

En las más recientes promociones deben destacarse los aportes de Alfredo Quispe Correa, profesor de la Universidad de San Marcos, y que hace varios años, a través del periodismo, se ha dedicado a divulgar con rigor los grandes temas constitucionales, y a quien debemos también penetrantes ensayos (60) así como a Washington Durán Abarca, también profesor de San Marcos (61). Enrique Chirinos Soto, periodista de garra y político, siempre ha mostrado inquietud por los problemas constitucionales y es autor de diversos libros, de desigual calibre muchas veces, aunque en algunos ha hecho contribuciones decisivas, en especial su punto de vista sobre la no existencia del veto en la Constitución de 1933 y la naturaleza de nuestro sistema de gobierno (62). También debemos mencionar a Pedro H. Guillén quien sin ejercer la docencia se ha dedicado a la divulgación de diversos temas jurídicos, tanto nacionales como

---

Ciencias Políticas" (San Marcos) num. I-III, 1970; El Derecho a la educación en América Latina, Lima 1972; Derecho Municipal, Lima 1972; El papel de la OEA en la protección de los derechos humanos en "Revista de Ciencias Sociales" (Valparaíso), junio de 1974; Los Derechos Humanos y su protección, Lima 1977.

- (58) Cf. La Constitución de Cádiz de 1812 y el egregio limeño Morales y Duarez, Lima 1946.
- (59) Cf. El centenario de la Constitución de 1860 en "Revista Jurídica del Perú", num. IV (1960) y num. I (1961).
- (60) Cf. El mito de la separación de los poderes, en "Revista del Foro", num. 3, 1970; Problemas constitucionales, Lima 1975; Temas de sociología del Derecho, Lima 1977; ha editado también la Constitución de 1933 (Univ. de San Marcos, Lima 1977).
- (61) Cf. Plebiscito (del pueblo para el pueblo); Lima 1965; La autodeterminación de las colonias en América, Lima 1966; Consideraciones en torno a la Constitución y los gobiernos de facto, Lima 1970 (separata de la Revista del Foro); Bases para la reforma de la función judicial, Lima 1971 (separata de la Revista de Jurisprudencia Peruana); Teorías de la neutralidad y el no alineamiento, en "San Marcos", num. 13, Oct. - Dic. 1975.
- (62) Cf. Contradicción entre los hechos y los textos en la historia del Perú en "Primer Panorama de Ensayistas Peruanos" (Festival del Libro) tomo IV, Lima 1958; El Perú frente a Junio de 1962, Lima 1962; Cuenta y balance de las elecciones de 1962, Lima 1962; Naturaleza –presidencial o parlamentaria?– de nuestro sistema de gobierno, Arequipa 1968; Discursos políticos y parlamentarios, Lima 1969 En dos análisis: Golpe de Estado-Habeas Corpus, Lima 1974; El Septenato, cit.

extranjeros, produciendo trabajos meritorios (63); Enrique Bernales Ballesteros, dedicado hoy a la ciencia política, pero autor de un definitivo trabajo sobre el veto presidencial (64); Dale F. Furnish, joven estudiioso norteamericano, autor de varios ensayos de temas jurídicos, hechos con gran nivel académico (65) (66); Manuel García Calderón (67) y Carlos Abdón La Rosa La Rosa (68). En provincias debe mencionarse especialmente a Humberto Núñez Borja, ex-Rector de la Universidad de San Agustín de Arequipa, dedicado sobre todo al Derecho Administrativo, en cuyo tratado toca diversos aspectos de interés para los constitucionalistas (69); a Francisco Chirinos Soto, también de la misma Universidad, dedicado a la docencia y a la política (70), así como

- 
- (63) Cf. *El problema del autogobierno de la magistratura en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas"*, (San Marcos) num. III, 1967; *Los instrumentos protectores de los derechos fundamentales en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas"* (San Marcos) 1972.
  - (64) Cf. *El Parlamento en el Perú*, Lima 1970; *El derecho de observar las leyes en la Constitución de 1933 en DERECHO*, num. 29, 1971; *La realidad social y el funcionamiento de las instituciones políticas de la constitución peruana de 1933*, Dpto de Ciencias Sociales de la Universidad Católica, Lima 1972, *Actores políticos de la integración andina*, Lima 1975; *Movimientos sociales y movimientos universitarios en el Perú*, Lima 1975.
  - (65) Cf. *La revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos en THEMIS*, num. 7, 1969; *Peruvian domestic law aspects of the Brea y Pariñas controversy* en *"Kentucky Law Journal"*, vol. 59, 1970; *The hierarchy of peruvian laws en "The American Journal of Comparative Law"*, num. 1, 1971.
  - (66) La literatura extranjera sobre nuestros problemas políticos, históricos, sociales, económicos y literarios, es abundantísima. También existen estimables contribuciones sobre problemas jurídicos específicos, como los citados de Cooper y Furnish, pero por lo general no prolifera el trabajo orgánico y de conjunto sobre nuestra problemática constitucional. Son excepciones notables Graham H. Stuart *The Governmental system of Perú*, Carnegie Institute, Washington 1925 Wells Merrill Allred *System of Government in Peru*, Cornell University Press, N.Y. 1959, Jack W. Hopkins, *The Government Executive of Modern Peru*, U. of Florida, Center for Latin American Studies, Gainesville 1967, Stuart se ha dedicado también a la realidad latinoamericana, cf. *Latin America and the United States*, Appleton-Century Crofts, N.Y. 1956.
  - (67) Cf. *El cumplimiento integral de la Constitución* en *"Rev. de Derecho y Ciencias Políticas"*, num. II, 1961; *Algunos hechos y reflexiones sobre la historia de la Corte Suprema de Justicia de la República*, en *"Rev. de Derecho y Ciencias Políticas"*, num. 3, 1973.
  - (68) Cf. *Integridad territorial-histórica*, Lima 1974; *La nacionalidad-histórico-filial*, Lima 1977.
  - (69) Cf. *Breve tratado de Derecho Administrativo del Perú*, 2 tomos, Arequipa, 1971-1973.
  - (70) Cf. *84 horas de lucha por la Constitución*, Arequipa 1962.

Adán Miranda (71). En Trujillo a Sigifredo Orbegoso (72) y Víctor Julio Ortecho Villena (73) ambos influenciados por el marxismo, y con gran rigor en sus trabajos. En Chiclayo citamos a César Bazo Ibarburo (74) y en el Cuzco a Julio Vizcarra (75). Mención aparte merece Efraín A. Espinel Cruzado, que ha publicado el texto de la Constitución de 1933, debidamente revisada y concordada con los principales dispositivos legales vigentes, tarea utilísima y que ha venido a llenar un sensible vacío, frente a la profusión de ediciones clandestinas e irregulares (76).

Entre la gente más joven, debemos mencionar a Javier de Belaunde López de Romaña, autor de un enjundioso estudio comparativo sobre los Gobiernos de facto (77), a Manuel Alvarez Simonetti, magistrado de carrera, quien se ha interesado en la Acción Popular (78) a Marcial Rubio C. (79) y a Alberto Borea Odria, profesor de la materia en la Universidad Católica y autor de un

(71) Cf. **Derecho Constitucional del Perú** (Programa y bibliografía), Arequipa 1961; **Derecho Constitucional del Perú** (parte histórica) Arequipa 1960 (?); **La Constitución del Perú** (texto concordado y comentarios) Arequipa 1963.

(72) Apariencia y realidad de las libertades jurídico-políticas en "Rev. de Derecho y C.C. Políticas y Sociales" No. 1, enero 1965 (Trujillo); Cf. **Derecho a la Libertad de reunión pacífica y a la Libertad de pensamiento y expresión** en "Revista de Derecho y C.C. Políticas y Sociales" No. 11, noviembre 1968 (Trujillo); **Gobiernos de hecho; doctrinas de facto y de la Revolución** en "Revista Jurídica" (Trujillo) Enero de 1971, num. 119; **Proceso Jurídico-político de creación de la URSS en "Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas"** (Trujillo) No. 13, 1973; **¿Qué es la propiedad social?** en "Revista Jurídica" (Trujillo) Enero de 1974; num. 121; **Hacia una nueva conciencia jurídica en "Revista Jurídica"** (Trujillo) Enero de 1975, num. 122; **El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina** en "El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica" (varios autores) UNAM, México 1977.

(73) Ver nota 47.

(74) Cf. **Constitución político-social** en "Revista El Foro", num. 49 1965 (Chiclayo); **El Habeas Corpus** en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lambayeque" num. 1, 1967.

(75) Cf. **Necesidad de una reforma constitucional**, Cusco 1964.

(76) Cf. **La Constitución política del Perú** (texto concordado) Lima 1967 (1ra. edición) Lima 1976 (2da. edición).

(77) Tesis de Bachiller presentada en la Universidad Católica de la cual ha publicado un extracto, cf. **Algunas consideraciones en torno a los gobiernos de facto y las vivencias constitucionales** en DERECHO, num. 32, 1974.

(78) Tesis de Bachiller presentada en la Universidad Católica, de la que ha publicado un fragmento; **Debate en torno a la Acción Popular** en DERECHO, num. 32, 1974.

(79) Cf. **Sujeción a los tribunales y leyes peruanas en los contratos del Estado con extranjeros** en APUNTES, num. 3, 1974; **Portugal; del golpe a las elecciones**, Lima 1976.

valioso ensayo sobre el amparo y diversos trabajos todavía inéditos (80) que permiten esperar mucho de él.

Otros temas conexos han merecido de parte de diversos juristas análisis especializados, tales como los relativos al Poder Judicial, en especial Domingo García Rada (81) Mario Alzamora Valdez (82) Félix Navarro Irvine (83) Luis Quiñe Arista (84) Antonio Zárate Polo (85) Roque Carrión Wan (86) Roberto Cárdenas Muñoz (87); sobre el Derecho del Mar en especial a José Luis Bustamante y Rivero (88) Alberto Ulloa S. (89) Enrique García Sayán (90) An-

- 
- (80) Cf. *La defensa constitucional: el Amparo* Lima 1977.
  - (81) Cf. *El Poder Judicial*, Lima 1944; *El Poder Judicial en el siglo XX en "Visión del Perú en el siglo XX"* tomo II, Lima 1963.
  - (82) Cf. *La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial* en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas", No. II-III, 1963; *La Organización del Tribunal Supremo en diversos países* en "Revista del Foro", num. 2, 1967; *El Consejo Nacional de Justicia en DERECHO*, num. 30, 1972; *Informe sobre el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*, en *DERECHO*, num. 32 1974.
  - (83) Cf. *Discursos, memorias, proyectos*, Lima 1954.
  - (84) Cf. *La reforma de la organización judicial peruana*, Lima 1948. *Reforma Judicial* en "Revista de Jurisprudencia Peruana", num. 138, julio de 1955; *La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial*, en "Revista de Jurisprudencia Peruana", num. 234, julio de 1963.
  - (85) Cf. *La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial*, en "Revista de Jurisprudencia Peruana", n. 234, julio de 1963.
  - (86) Cf. *La reforma de la judicatura y del proceso civil* en "Revista del Foro", num. I-III, 1970; *Poder Judicial Peruano; introducción bibliográfica*, Valencia (Venezuela) 1977.
  - (87) Cf. *Esquema de un nuevo sistema judicial para el Perú*, Lima 1976. En lo referente al Poder Judicial pueden verse también dos trabajos de H.H.A. Cooper. *The Administration of Justice in Perú* en "The Journal of the American Judicature Society", vol. 53, num. 8, march 1970; y *Peru's new look judiciary*, ib, vol. 55 April 1972 num. 8.
  - (88) Cf. *Las nuevas concepciones jurídicas sobre el dominio territorial del Estado y soberanía marítima* en "Revista del Foro", set.-dic. 1954, num. 3; *La doctrina peruana del mar territorial* en "Revista del Foro", num. 1, enero-abril de 1959; *La zona contigua* en "Mercurio Peruano", num. 437-440 set.-dic. de 1963; *La doctrina peruana de las 200 millas*, Lima 1972; *El Derecho del Mar y la Conferencia de Caracas* en *DERECHO*, num. 32, 1974; *Prólogo a "Historia marítima del Perú"*, tomo I, vol. 1, Lima 1976 (varios autores).
  - (89) Cf. *El régimen jurídico del mar*, en "Revista Peruana de Derecho Internacional", num. 51, enero-junio de 1957; *Derecho del Mar* en "Revista Peruana de Derecho Internacional", num. 54, julio-diciembre de 1958; (el número 53 de la misma Revista contiene los discursos de la delegación peruana en la Conferencia de Ginebra en 1958; Ulloa, García Sayán, etc.).
  - (90) Cf. *Notas sobre la soberanía marítima del Perú*, Lima 1956; *Declaraciones con motivo del 25 aniversario de la declaración de la soberanía marítima del Perú* en

drés A. Aramburú Menchaca (91) Raúl Ferrero Rebagliati (92) y más recientemente Eduardo Ferrero Costa (93).

Otros temas de Derecho Constitucional (o aun de aquellos que lo rozan) no han sido mayormente estudiados, aunque haya aquí también excepciones, como los relativos a la Comunidad Indígena (o campesina) (94) las relaciones de Iglesia y Estado (95) los partidos políticos (96) el militarismo (97) la nacionalidad (98) los pro-

El Comercio, 1 de agosto de 1972: **La doctrina de las 200 millas y el Derecho del Mar**, en DERECHO, num. 32, 1974.

- (91) Cf. **Carácter y alcances de los derechos declarados y ejercidos sobre el mar y zócalo continental**, en "Revista Peruana de Derecho Internacional", num. 41 set.-dic. 1952 **Legitimidad de los actos jurisprudenciales del Perú en su mar territorial**, en "Nuevas Orientaciones del Derecho", Colegio de Abogados de Lima, 1965 **Historia de las 200 millas del mar territorial**, Piura 1973; **La costumbre y la delimitación de los espacios marítimos en el continente americano** en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas" (San Marcos) num. I-III, 1974; **La reforma del Derecho del Mar**, en "Scientia et praxis", num. 11, 1976.
- (92) Cf. **El dominio marítimo** en DERECHO, num. 21, 1963; **Dominio marítimo del Perú** en "Revista del Foro", num. 1-3, 1972; **La soberanía marítima, hoy** en DERECHO, num. 32, 1974.
- (93) Cf. **Fundamentos de la soberanía marítima del Perú hasta las 200 millas** en DERECHO, num. 32, 1974. Véase también **Fundamentos de la soberanía marítima del Perú**, por Alfonso Arias Schreiber en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas" (San Marcos), num. I-II, 1970; Alberto Ruiz Eldredge **El nuevo Derecho del Mar**, Lima 1973 y Luis Quiñó Arista **El nuevo Derecho del Mar** en "Revista de Jurisprudencia Peruana", num. 354, julio de 1973.
- (94) Cf. Felipe Tudela **Las comunidades de indígenas, la Constitución del Estado y el mundo histórico occidental**, Lima 1949, Antonio Ayerbe **Las Comunidades Indígenas y las disposiciones de la Constitución** en "Revista de Derecho" (Cusco) num. 59; José Varallano **La Constitución Política del Perú y la Institución de las Comunidades Indígenas** en "Cultura y Pueblo", num. 7-8, 1965; Luis H. Pásara **La Comunidad Indígena en nuestro derecho** en DERECHO, num. 26, 1968.
- (95) Cf. Carlos Pareja Paz Soldán **Antecedentes de la Reforma Constitucional de 1940 sobre Concordatos** Lima 1940 (tesis de Bachiller en Derecho en la Universidad Católica, parcialmente publicada en VERDADES de 2 de octubre de 1943 y en la "Revista de la Universidad Católica", tomo XI, num. 6-7, 1943); Luis Lituma P. **La Iglesia Católica en el Perú durante el siglo XX** en "Visión del Perú en el siglo XX", tomo II, Lima 1963; Fernando Stiglich **Las relaciones más adecuadas entre el Estado y la Iglesia en el Perú**, Lima 1969.
- (96) Cf. Hugo Neyra Perú en "Tableau des partis politiques en Amérique du Sud", Armand Colin, París 1969, Ib. **¿Populismes ou cecarismes populistes?** en "Revue Française de Science Politique", num. 3 1969; Carlos Miró Quesada **La radio-grafía de la política peruana** Lima 1969; Ib. **Autopsia de los partidos políticos** Lima 1961 Id. **Pueblo en crisis** Emece Editores, Bs. Aires 1946, José Raúl Cáceres **El pasmo de una insurgencia**, Lima 1942, Alfredo Hernández Urbina **Los partidos y la crisis del Apra**, Lima 1956, Ib. **La nueva política nacional**, Trujillo 1962, Robert Alexander **Latin American political parties**, Praeger, New York 1973.

blemas fronterizos y diplomáticos del Perú (99) la constitucionalidad de leyes, decretos y resoluciones (100) los Derechos Humanos (101) la exclusividad de la ley para crear impuestos (102) etc.

A parte del aspecto propiamente constitucional y sus inevitables conexiones con otras ramas del derecho, hay qué destacar que en los últimos años de auge de las ciencias sociales en nuestro país, se ha producido gran cantidad de ensayos sobre temas sociales, económicos y políticos, que deben ser ponderados por los consti-

- (97) Lo mejor sigue siendo los trabajos de Víctor Villanueva *El militarismo en el Perú* Lima 1962 *Un año bajo el sable*, Lima 1963 *¿Nueva mentalidad militar en el Perú?* Lima 1969, *100 años de Ejército peruano*, Lima 1972, *El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada*, Lima 1972, *El ejército peruano (del caudillaje anárquico al militarismo reformista)* Lima 1973. Cf. también Felipe de la Barra *Objetivo: Palacio de Gobierno*, Lima 1967 Francisco José del Solar *El militarismo en el Perú*, Caracas 1976.
- (98) Cf. José León Barandiarán *Nacionalidad de la mujer casada* en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas", num. I-III, 1947; Luis Alvarado Garrido *La influencia del matrimonio en la nacionalidad de la mujer peruana*, Lima 1947 Antonio Zárate Polo *Efectos legales del ejercicio de la ciudadanía por la mujer casada* en "Revista de Jurisprudencia Peruana", num. 140 1955; Raúl Ferrero *Régimen de los nacionales y extranjeros* en "Revista Peruana de Derecho Internacional" 1960 Carlos A. La Rosa *La nacionalidad histórico-filial*, cit.
- (99) Cf. Víctor Andrés Belaunde *La Vida Internacional del Perú (La constitución inicial del Perú ante el Derecho Internacional)* Tomo I- Relaciones con el Ecuador Lima 1942 (El resto de los tomos están inéditos); Ib. *La conferencia de San Francisco* Lima 1945, Ib. *Veinte años de Naciones Unidas* Madrid 1966 (sobre V. A. B. cf. José Pareja *El maestro Belaunde*, Lima 1968, en donde se hace referencia a otros libros anteriores al período que aquí tratamos); Alberto Ulloa *Posición Internacional del Perú* Lima 1941 (sobre Ulloa véase de Jorge Basadre *Una primera aproximación a la obra de Alberto Ulloa Sotomayor* en "Revista Peruana de Derecho Internacional", num. 71, 1973-75), Alberto Wagner de Reyna *Los límites del Perú*, Lima 1961. Ib. *Historia diplomática del Perú*, 2 tomos, Lima 1964, Sobre las relaciones con la Carta Política, véase Andrés A. Aramburú Menchaca *La Constitución del Perú y el Derecho Internacional* en "Revista de la Academia Diplomática del Perú", num. 18, 1977.
- (100) Cf. M. Antonio Zárate Polo *La protección judicial de constitucionalidad* en "Revista de Jurisprudencia Peruana", 1957, num. 159, 160 y 161; Ricardo La Hoz Tirado *El control jurisdiccional de constitucionalidad* en "Revista de Jurisprudencia Peruana", num. 166, 1957 Luis de Rábago Bustamante *Revisión de la constitucionalidad de las leyes* Lima 1958, Luis Bramont Arias *La Constitución y los principios penales* en "Revista Jurídica del Perú" No. I-II, enero-junio de 1958
- (101) Cf. Janet Gamarra *Estudio de los Derechos Humanos*, en "Revista del Foro", num. 3-4, 1975 Alfonso Benavides Correa *La jurisdicción doméstica y la protección internacional de los derechos humanos* en "Revista del Foro" enero-abril de 1959 (así como los importantes trabajos de Alzamora Valdez, ya citados).
- (102) Cf. Juan Lino Castillo *Tributación y Derecho*, Lima 1965 Ib. *El principio de la reserva de la ley y el Derecho Tributario* en THEMIS, num. 2, 1966.

tucionales, desde que estos factores condicionan el funcionamiento de las instituciones jurídicas. Muchas de estas contribuciones han sido sobre todo canalizadas a través de las publicaciones del Instituto de Estudios Peruanos, de los que merecen ser tomados en cuenta los de A. Escolar, G. Alberti, C. Franco, Julio Cotler F. Fuenzalida, P. Klaren, A. Salazar Bondy, J. Piel, Matos Mar, R. Webb, Carlos Delgado, Yepez, Bonilla etc. (103). Desde el punto de vista del análisis político global deben destacarse sobre todo la del sociólogo francés François Bourricaud (104) y del peruano Julio Cotler (105).

Otras perspectivas no menos interesantes y que cubren amplios períodos hasta la fecha de su publicación, son las ofrecidas por Carlos Astiz (106) Frederick B. Pike (107) Sir Robert Marett (108), Philippe Spaey (109) Hernando Aguirre Gamio (110), aunque esta última ha sido escrita para justificar el régimen militar instaurado en 1968 (111). Enfoques parciales existen muchos, de los cuales debemos destacar aquellos escritos especialmente para defender a determinados regímenes políticos, tales como el de José Luis Bustamante y Rivero (112) Percy Mac Lean Estenós

(103) También los autores independientes o ligados a diversas entidades (como Aníbal Quijano, Kapsoli, D. Sulmont, James L. Payne, David Chaplin, Henry Pease G.).

(104) Cf. *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*, Bs. Aires 1967; que ha completado con diversos ensayos publicados en las revistas *Mundo Nuevo* y *Aportes* (París, 1969-1970).

(105) Cf. *Perú: estado oligárquico y reformismo militar* en "América Latina: historia de medio siglo" Siglo XXI editores, tomo I, México 1977 (coordinador P. González Casanova).

(106) Cf. *Pressure groups and power elites in peruvian politics* Cornell Univ. Press 1969.

(107) Cf. *The modern history of Peru*, N. Y. 1969.

(108) Cf. *Peru*, London 1969.

(109) Cf. *L'élite politique peruvienne*, Paris 1972.

(110) Cf. *El proceso peruano*, México 1974.

(111) Dentro de esta oleada de publicaciones, existen gran parte de ellas dedicadas al análisis político, que con frecuencia aplican un marxismo mecanicista, como puede verse en diversos trabajos recientes. Así Baltazar Caravedo Molinari ha afirmado: "Muerto Sánchez Cerro, la clase dominante en su conjunto se plegó tras de Benavides, el general de más prestigio, para hacerlo Presidente (sic)" (*Clases, lucha política y gobierno en el Perú*, Lima 1977, p. 116). Esta afirmación no corresponde a los hechos. Los sucesos tan artificiosamente aquí presentados pueden verse en su justa dimensión en la *Historia de Basadre*, cit. tomo XIV, pág. 406 y ss.

(112) Cf. *Tres años de lucha por la democracia en el Perú*, Bs. Aires 1949.

(113) Javier Ortíz de Zevallos (114) Carlos Moreyra y Paz Soldán (115) Jorge Melgar (116), a la que hay que añadir la reciente literatura surgida a raíz del proceso de 1968, mencionando los que analizan el proceso desde dentro como Carlos Franco (117) Carlos Delgado (118) Neiva Moreira (119) o los que son sus críticos como Arturo Salazar Larraín (120) Alfonso Baella Tuesta (121) Enrique Chirinos Soto y Guido Chirinos Lizares (122) y Pedro G. Beltrán (123) (124) (125).

## VI) Perspectivas de nuestro constitucionalismo

La reseña efectuada sobre nuestro constitucionalismo, nos permite extraer algunas conclusiones a modo de balance. En primer lugar la inestabilidad de nuestras instituciones políticas y jurídicas, y en consecuencia el poco arraigo entre nosotros de la democracia constitucional (por razones que no es del caso exponer aquí); la presencia constante de nuestras Fuerzas Armadas, como el poder tras del trono o como el poder en el trono mismo. Por otro lado, la ausencia de las condiciones que para su funcionamiento exige la democracia representativa. Si a esto se añade el

- (113) Cf. *Historia de una revolución* Bs. Aires 1953 (justificación del golpe de Odría y de su régimen).
- (114) Cf. *La democracia peruana presenta pruebas* Lima 1976; es un análisis y defensa de los dos gobiernos de Prado, con datos que a veces el sentimiento familiar falso sea en forma tal que lleva a la hipérbole, vid. pág. 104.
- (115) Cf. *Manuel Prado; Político y gobernante* Lima 1974 (edición restringida en multilibro).
- (116) Cf. *A Belaunde lo que es de Belaunde*, Lima 1973.
- (117) Cf. *La revolución participatoria*, Lima 1975.
- (118) Cf. *Testimonio de lucha*, Lima 1973; ib. *Revolución peruana: autonomía y des linderos*, Lima 1975 (trae un sugestivo prólogo de H. Neyra).
- (119) Cf. *Modelo peruano* Bs. Aires 1974. No se incluye aquí la numerosa producción extranjera sobre el proceso peruano, que casi siempre es mirado con simpatía, como se ve en el reciente libro de Abraham Lowenthal *The Peruvian Experiment*, Princeton 1975.
- (120) Cf. *La herencia de Velasco*, Lima 1977.
- (121) Cf. *El Poder invisible*, Lima 1976.
- (122) Cf. *El Septenato*, cit.
- (123) Cf. *La verdadera realidad peruana*, Madrid 1976.
- (124) Cf. Sobre Benavides se ha publicado *El Mariscal Benavides, su vida y su obra*, Lima 1976 (por José Zárate y Alberto Ferreyros). Se trata de una publicación auspiciada por sus hijos; es sólo la primera parte que llega hasta 1921.
- (125) Mayores referencias pueden verse en Domingo García Belaunde *Guía bibliográfica de Derecho Constitucional Peruano* en DERECHO, num. 29. 1971 y Carl Herbold Jr. y Steve Stein *Guía bibliográfica para la historia social y política del*

carácter imitativo que muchas veces han tenido nuestras instituciones, la falta de un sentimiento constitucional en la gran masa de la población (en parte motivada por sus angustias vitales cotidianas propias de un país estancado), el poco estímulo tanto material como espiritual que tiene entre nosotros el investigador desinteresado, pueden explicar la fragilidad de nuestra vida constitucional y la escasez de los estudios que ella ha concitado. Por eso al juzgar la obra escrita debemos tener presente estas limitaciones para comprender sus alcances. El período bajo estudio demuestra además que si bien es cierto que hemos superado algunas de estas trabas e impedimentos que se aprecian en épocas anteriores, nuestra vida constitucional se halla aún lejos de poder entrar en el seguro camino de la estabilidad política y constitucional. No hay indicios de que esté cerca esta normalidad ni que tampoco el actual régimen sea el último gobierno militar que tengamos, ni que incluso la nueva Constitución anunciada pueda tener larga duración (por el contrario, hay sospechas que puede suceder precisamente lo contrario). Este fenómeno no es único ni por cierto exclusivo del Perú. En América Latina, con ligeras variantes, el caso se repite más o menos con los mismos caracteres. Con excepción de México, los últimos cuarenta y cinco años de historia latinoamericana no han estado exentos de golpes de Estado. Y salvo México, Argentina y Brasil no hay países en donde existan escuelas o por lo menos una tradición seria de estudios constitucionales (aun cuando se cuenten aquí notables excepciones a nivel individual) (126). Todo ello es lo

Peru en el siglo XX, Lima 1971. Para el más reciente período es de indiscutible valor la publicación de DESCO, Cronología política (1968-1976), 4 tomos, Lima 1974-1977. Para una mirada de conjunto sobre el derecho peruano cf. David M. Valderrama Law and Legal literature of Perú, Lib. of Congress, Washington 1976 (es una versión revisada y actualizada de la que realizó dentro de la misma serie Helen Clagett en 1947, pero a nivel constitucional no trae ningún avance importante con respecto a aquella).

(126) En marzo de 1974, se fundó en Buenos Aires el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, con la presencia de connotados constitucionalistas latinoamericanos, al que con deferencia que lo honra, fue invitado el autor de estas líneas. Este Instituto, bajo la presidencia del jurista mexicano Héctor Fix Zamudio, ha celebrado hasta ahora un Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional (Méjico, agosto de 1975) un Coloquio en el mismo país (marzo - abril de 1976) y se apresta a celebrar otro en Bogotá en noviembre de 1977. Ha publicado además una docena de libros y cuenta con varias filiales en el continente. La Sección Peruana, bajo la presidencia de José Pareja Paz Soldán, se instaló en julio de 1976, y ha realizado diversos actos públicos y trabajos internos.

que produce en el estudioso el sentimiento que Pedro José Frías (h), el distinguido constitucionalista argentino, ha llamado "la soledad del constitucionalista". Soledad en lo político, porque los regímenes no duran y las instituciones no arraigan, soledad en lo cultural, porque el estudioso de estos temas está prácticamente reducido al monólogo ante el general desinterés que despierta su disciplina (salvo cuando se le quiere utilizar para fines pragmáticos). Que todo esto pueda ir superándose, es sin lugar a dudas un anhelo al que no se puede renunciar. Pero que en el Perú de los próximos años ello se supere, es algo que todavía pertenece al mundo de la imaginación y no al de la realidad.

Lima, febrero de 1977