

Apendice: El gatopardismo constitucional

1.Nota explicativa: Cambios para que nada cambie.	235
2.Una Constitución transitoria (PPS).	241
3.El fuero militar como peligro (DGB).	245
4.La inseguridad jurídica (PPS).	249
5.La Cámara única (DGB).	253
6.Las funciones de la Contraloría (PPS).	255
7.Más sobre lo mismo (DG).	263
8.La autonomía municipal (PPS).	267
9.La disolución del Congreso (DGB).	273
10.Sobre la pena de muerte (PPS).	277
11.¿Cuál sistema electoral? (DGB).	283
12.La necesidad del Senado (PPS).	287
13.El difícil prómbulo (PPS).	291
14.El referéndum debe ser total (DGB).	297
15.El temor al referéndum (PPS).	299
16.El referéndum inevitable (DGB).	303
17.No creo que dure mucho (DGB).	307
18.El CCD ante nuestra Historia Constitucional (PPS)	313

Apéndice: El gatopardismo constitucional

*"Debemos cambiar si
queremos que todo continúe igual"*

G. Tomasi di Lampedusa, "El Gatopardo" (1958)

1. NOTA EXPLICATIVA: CAMBIOS PARA QUE NADA CAMBIE

El presente libro, conformado por las cuatro secciones iniciales, estuvo listo y finalizado en la primera quincena de julio. La obra debía estar en las calles y circulando, en la quincena subsiguiente, coincidiendo con la fecha tope que la mayoría del CCD se trazó para aprobar su nueva Constitución: el 28 de julio. La escasa permeabilidad del oficialismo, a lo largo de seis meses y medio, convertía en redundante cualquier debate ulterior. Los cambios que introducían eran, en el mejor de los casos, significativos trueques gramaticales que en poco o nada alteraban los contenidos proporcionados desde la primera versión. Así, el 1° de julio, al día siguiente que terminábamos de escribir el prólogo del libro, "El Peruano" publicó una nueva versión del proyecto constitucional que, en líneas generales, ratificaba lo aprobado durante seis meses y que ha sido objeto de nuestras observaciones y cuestionamientos.

Lamentablemente, por problemas de edición, el libro no pudo estar totalmente listo en la fecha convenida. Pero, precisamente, en la segunda quincena de julio, en medio de marchas y contramarchas, la mayoría del CCD efectuó algunos importantes cambios de contenido, aceptando suprimir algunas -no todas- de las instituciones que ellos habían defendido, a capa y espada, a lo largo de seis meses de debate constituyente. Con la misma parsimonia con la que antes aprobaron la promulgación parcial de las leyes, la disolución inmotivada del

Congreso, los Intendentes, la renovación parcial del parlamento y la supresión del Tribunal de Garantías y del proceso de regionalización, entre otros tópicos de magnitud, ahora aceptaban eliminar los primeros e incorporar los otros, sin que mediase mayor debate. Como si, al filo del abismo, hubiesen recibido, en forma colectiva, un ventarrón que les permitió recapacitar. Las razones de este súbito cambio no son difíciles de detectar. Impedidos de culminar la aprobación de la Constitución el 28 de julio, como fue el expreso propósito de los líderes de la mayoría oficialista, aflojaron pernos y tuercas y se resignaron a continuar el debate luego de Fiestas Patrias. Además, la sobrecarga de críticas y cuestionamientos recibidos desde todos los sectores de opinión, que hacían evidente la escasa voluntad de consenso, hacía peligrar el futuro referéndum. Así las cosas, y con el objetivo de salvar su texto constitucional de la avalancha de cuestionamientos que recibía, efectuaron cambios importantes (aunque no esenciales) y se apertrecharon en la defensa de algunas de sus propuestas fundamentales, como la reelección presidencial inmediata y la pena de muerte. Estos cambios -realizados en la superficie- permiten al ciudadano común percibir con mayor claridad los propósitos abrigados desde un primer momento en este Congreso Constituyente.

En vista del atraso de la publicación y en función de estos inesperados cambios de actitud, los autores decidimos incorporar al libro un apéndice conformado por los diversos textos que habíamos continuado publicando en torno al mismo debate. Así, este libro puede exhibirse como un registro de los diversos vaivenes del debate sufrido por el CCD y es un testimonio integral de las principales propuestas constitucionales de la mayoría oficialista, a lo largo de las múltiples versiones publicadas del texto constitucional. Cada artículo o ensayo tiene fecha de publicación y proporciona al lector un útil recuento del debate producido desde la instalación del CCD hasta la clausura de las labores constituyentes, hace una semana (en la tercera quincena de agosto), luego de

aprobarse el minúsculo "preámbulo" y las disposiciones generales. Lejos de ser espectadores de este proceso, nuestra labor de testigos comprometidos nos ha convertido en partícipes indirectos en este debate. El futuro permitirá realizar un contraste sereno, y con mayor perspectiva, de los argumentos expuestos en estas primeras cuatro secciones y los afinamientos, filtros y perfeccionamientos introducidos, a la hora undécima, y en sigilo, a la versión definitiva del texto constitucional aprobado por el CCD. No obstante, nuestra posición frente a la obra del CCD, como lo explicaremos a continuación, no sufre modificación alguna. Podríamos suscribir, hoy mismo, cada uno de los argumentos de fondo expuestos en el prólogo y que justifican el nombre del libro.

Dentro de los avances y retrocesos plasmados en el nuevo texto constitucional a partir de la segunda quincena de julio, hay que mencionar la eliminación del Consejo Nacional de la Magistratura y su reincorporación a última hora; así como la incorporación, también a última hora, del Tribunal Constitucional, si bien ambos muy mal diseñados. También la desaparición de los Intendentes y la concesión, en su reemplazo, de una descentralización que es sólo tal en aspectos nominales, pues carece de competencias y de coherencia interna como modelo de descentralización. Como se aprecia, la versión definitiva del CCD no ha hecho sino aproximarse a los lineamientos e instituciones de la Constitución de 1979, aunque en forma muy defectuosa. Ello permite, felizmente, realizar un cuadro comparativo mucho más esclarecedor con el texto constitucional que se intenta sustituir. Y parece confirmar que, detrás de estas innovaciones, y del propio debate constituyente, no hay ninguna posición doctrinal que finalmente pueda justificarlo. El insulso debate sobre el preámbulo, lo confirma. La constitución aprobada por el CCD no tiene, en realidad, ningún preámbulo, que es precisamente el lugar donde se condensa la inspiración doctrinal que alimenta al texto constitucional. En su reemplazo, y con el exclusivo propósito de poner fin al debate en torno a seis versiones disímiles de

preámbulo, se incorporó un proemio muy escueto, que nada dice ni aporta.

Desde el punto de vista económico, y sin olvidar que el régimen económico de una Constitución no debe confundirse con un programa económico (error frecuente en los discursos del CCD), el proyecto constitucional tampoco aporta nada radicalmente nuevo. Haber consagrado el neo-liberalismo en numerosas cláusulas, sólo significa asumir el espíritu del régimen económico de la Constitución de 1979. La mayor parte de normas, inclusive aquella que define la economía social de mercado, ya figuran en la Carta de 1979. Y la función del Estado que se deriva de la economía social de mercado es, finalmente, la que preside cualquier esfuerzo de interpretación sistemática en una u otra constitución. Sólo se ha limitado, el CCD, a eliminar las numerosas concesiones que aquella concedía al Constitucionalismo Social y que todas las modernas constituciones reconocen y consagran. Este es un retroceso sumamente grave, impensable en quienes predicaban cambios en nombre del Estado Moderno, cuya estructura es, precisamente, la de un Estado Social de Derecho. Con todo, tras la normativa aprobada, existen diversos artículos que pueden permitir, sin embargo, otras lecturas, como el tiempo lo podrá demostrar...

Aún en el aspecto estrictamente formal, que era algo que preocupaba mucho a los voceros del oficialismo, la situación no ha mejorado. Quien compare superficialmente la Constitución de 1979 con el proyecto aprobado, comprobará que sigue la misma estructura, incluso en los títulos y capítulos correspondientes. Y en cuanto a su contenido, continúa y aumenta la tendencia reglamentarista, aunque la intente disfrazar con un menor número de artículos. En principio, son 206 artículos contra los 307 de la Constitución de 1979. Pero, un cálculo hecho a ojo de buen cubero - que deberá luego ratificarse con un conteo detallado - arroja para la Constitución de 1979 un aproximado de 18,500 palabras, mientras que el proyecto del CCD tiene alrededor de 20,000. Es decir, aunque tenga menos

artículos, la constitución del CCD es más extensa que la de 1979 y ello se explica por un prurito estrictamente estadístico que llevó a la mayoría a condensar o ensamblar hasta tres o cuatro artículos en uno solo, a fin de exhibir una numeración aparentemente más compacta. Algunos artículos de la Carta de 1979, convertidos ahora en párrafos de otro artículo, o a veces en simples incisos, obedecen a una metodología realmente inédita que sólo ocasionará perjuicio en la función pedagógica que corresponde cumplir a todo texto constitucional. Curiosa manera de intentar superar lo existente cuando se constata que lo único que han realizado es agravar -o aumentar- los males que ellos mismos creían detectar.

A estas alturas, aprobada la versión definitiva del texto constitucional, los autores reafirmamos nuestro voto en contra. Sabemos, además, que los cambios positivos y las últimas modificaciones introducidas mejoran considerablemente el proyecto elaborado por la Comisión de Constitución del CCD, y las tres o cuatro versiones inicialmente publicadas, pero no mejoran el texto de la Constitución de 1979 y tampoco explican por qué deberíamos sustituirlo por otro texto, que es sólo una imperfecta reproducción de la Carta vigente. En consecuencia, cada uno de los argumentos expuestos en el prólogo, que resumen nuestra posición común ante la obra del CCD, siguen en pie. Que esta constitución es realmente innecesaria. Que los aspectos más importantes de ella ya figuraban en la Constitución de 1979, motivo por el cual ha existido, en estos puntos, un alto consenso. Que la verdadera innovación, además de la unicameralidad (que es todavía un pronóstico reservado) es la reelección presidencial inmediata, modificación que hasta el más cándido espectador sabe que tiene nombre propio. Que, por ello mismo, este es un proceso constituyente artificial y sólo obedece a necesidades de coyuntura política y a un expreso designio personal del actual gobernante, interesado en legitimar la situación de facto inaugurada el 5 de abril de 1992. Que no ha existido ambiente ni clima constituyente, factores propicios para elaborar un texto constitucional que sea efectivo

y consensual. Que sectores gruesos de la población han visto con desinterés y hasta apatía el debate producido en el interior del CCD. Y que la nueva Constitución tiene como nítido objetivo acentuar los poderes del Presidente de la República y nos augura un futuro autoritario, ajeno al espíritu democrático que debe acompañar la elaboración de cualquier texto constitucional.

Los textos que ofrecemos a continuación, en este Apéndice, completan los anteriores y registran casi la totalidad de temas en debate, incluyendo la discusión en torno al mecanismo de referéndum a emplearse para su ratificación popular. Aunque se nos escapan algunos tópicos que igualmente merecían discusión o cuestionamiento, somos conscientes de que hemos abordado los principales temas y, visto en perspectiva, lo más sustantivo del debate constituyente. Además, por encima de nuestras diferencias en torno al proyecto del CCD, el lector podrá apreciar, en cada artículo o ensayo, nuestras personales propuestas, nuestros criterios institucionales sobre los factores que deben presidir un proceso constituyente y los artículos o elementos que deben modificarse o fortalecerse para ofrecerle a nuestra Patria un sólido contenido en la Constitución, que le permita presidir una democracia constitucional efectiva, estable y duradera, tal como la pensaron los fundadores de la República.

Lima, 30 de agosto de 1993.

Domingo García Belaunde

Pedro Planas

2. UNA CONSTITUCION TRANSITORIA (*)

Pedro Planas

Es injusto sostener que el CCD no ha generado ningún consenso. Hay un consenso muy importante que es obra suya. Y no se le puede regatear. ¿Cuál es? Haber generado en la población un sentimiento de *transitoriedad* respecto a su futuro texto constitucional, aun antes de su promulgación. Cada vez se percibe con mayor nitidez. Esta Constitución será tan sólo una "Constitución transitoria". Lo ha afirmado Manuel Moreyra en pleno CCD. Y hasta las famosas encuestas parecen confirmarlo.

No será la primera vez. Textos constitucionales "transitorios" hemos conocido, por cierto, más de una vez. Transitoria fue la Constitución Vitalicia de Bolívar, aprobada mediante plebiscito en 1826. Siete semanas después entró en vigor, nuevamente, la Constitución de 1823. Transitoria fue la Constitución liberal promulgada en 1867. Ocho meses después, renacía la Carta de 1860. También lo fue el Estatuto de Piérola, adecuadamente calificado de "provisorio", puesto en vigor en 1879. En principio, la Constitución de 1993 (¿?) correría similar destino.

Pero hay una observación que realizar. No debemos limitar nuestra evaluación a una simple relación entre textos

* "Oiga", 19 de julio de 1993

constitucionales y fechas de promulgación. La situación presente arrastra algunas complicaciones que le son propias, si es que evaluamos, simultáneamente, su futura eficacia normativa como Constitución. A fin de cuentas, más que su formal promulgación, interesa constatar si esa Constitución va a regir o no el proceso político. Veamos.

Sabemos, por manifiesta voluntad imperial, que ella entrará en vigencia luego de ser sometida -y aprobada- por la vía del referéndum. Obvio. No puede promulgarse antes del referéndum porque éste es, precisamente, el requisito político y jurídico para su vigencia.

Apelar a un referéndum constitucional significa trasladar el acto constituyente de los representantes a la previa ratificación de los representados. Pues bien, considerando la "eficiencia" con que actúa el CCD, podemos suponer que su texto constitucional será sometido a referéndum a fines de setiembre. Y supongamos, también, que es ratificado. Ahí es cuando viene la pregunta clave. ¿Qué gran cambio constitucional se producirá, en setiembre de 1993, con su formal promulgación?

¿Habrá algún cambio constitucional en la Presidencia de la República o a nivel del Poder Ejecutivo? No. El señor Fujimori, como gusta recordarlo una y otra vez, fue elegido por cinco años y va a quedarse en Palacio hasta julio de 1995 (por lo menos). En consecuencia, desde el ámbito del Poder Ejecutivo, la nueva Carta sólo entraría en función el 28 de julio de 1995. Cuando los peruanos elijamos a un nuevo Presidente de la República. O cuando se reelija Fujimori. En uno u otro caso tendremos, hasta julio de 1995, un presidente *provisional*.

¿Se producirá el gran cambio constitucional en el Poder Legislativo? Parece que tampoco. De acuerdo al decreto-ley que concibe al CCD, sus funciones, si bien como Congreso Ordinario, se extenderán -también- hasta julio de 1995. Son inútiles, mientras tanto, las discusiones y divagaciones respecto a la estructura,

composición y sistema de elección del futuro parlamento. Simples ejercicios de política-ficción. En tópico tan vertebral para toda Constitución, como lo es la estructura del gobierno y del Parlamento y la relación entre ambos, la Constitución de 1993 (¿?) sólo se establecería en julio de 1995. Esa es la realidad.

El misterio constitucional sigue -por lo tanto- sin solución. ¿Dónde se producirá el gran cambio constitucional? ¿Cambiarán acaso a los vocales de la Corte Suprema y a la señorita Fiscal de la Nación -todos ellos nombrados o "ratificados" por decreto- ley y cuya autonomía funcionales -por decir lo menos- totalmente ficticia? Dudamos que así lo sea. Las "formas constitucionales", por lo demás, están hoy mismo disimuladas. Tanto como su supuesta autonomía. La formal promulgación del texto constitucional en nada modificará su bien lograda sujeción a los designios palaciegos.

Sigamos. ¿Se modificará, acaso, la mutilada administración de justicia, parcialmente absorbida por el fuero privativo militar, incluso para delitos comunes? Tampoco parece posible. Aunque nadie niegue su evidente naturaleza inconstitucional, la Ley Marcial es hoy, en el Perú, la verdadera Ley Fundamental. Y en esos casos, la razón de Estado prevalece sobre las razones del derecho. ¿Y cambiará, acaso, la insólita situación de inmunidad -y de impunidad- que hoy goza la casta militar, a costa de la administración de justicia y del propio papel fiscalizador del Parlamento? Ni dudarlo. Con todos sus defectos (que no son pocos), esta casta militar es el verdadero sostén del régimen. Formalmente, sin duda, puede promulgarse una nueva Constitución. Pero los tanques prevalecerán sobre ella.

En suma, sólo un excesivo formalismo puede hacernos suponer que la formal promulgación del texto constitucional del CCD traerá consigo el inicio de un nuevo "régimen constitucional". Pero aquí, en el Perú, nos gusta exhibir convicciones formalistas. Y por eso hay prisa para aprobar la

nueva Constitución cuanto antes. Y hasta un cronograma palaciego cuyo plazo caduca el 28 de julio. Como si el texto constitucional fuese a modificar nuestra actual realidad. Con o sin Constitución, la situación que vivimos desde el 5 de abril es una situación transitoria. Y, si la presunta Constitución de 1993 (¿?) está condenada a convertirse en una Constitución transitoria es precisamente porque nace para legitimar esa situación.

La única trascendencia que puede tener el texto que elabora el CCD parece ubicarse dentro de las páginas de un futuro manual de Historia Constitucional del Perú. Y claro: para tan singular destino, la prisa tampoco resulta una buena compañera.

3. EL FUERO MILITAR COMO PELIGRO(*)

Domingo Garcia Belaunde

Uno de los grandes problemas que ha tenido el Perú en los últimos tiempos es, sin lugar a dudas, el terrorismo. Y también, qué duda cabe, es un innegable mérito de este gobierno haberle hecho frente (lo que ninguno de los dos gobiernos anteriores hizo por razones que no es del caso analizar ahora y, por cierto, sin ánimo de ahondar críticas o buscar explicaciones). Lo cierto es que la actual política antisubversiva da resultados y las cosas, en cuanto a nivel de seguridad ciudadana, andan mejor.

Pero, al lado de este aspecto de toma de decisiones, estaba un serio problema: el Poder Judicial no tuvo un rol destacado en el papel jurisdiccional que le correspondía en esa lucha. Sin aceptar el caso extremo de la presunta absolución del "camarada Gonzalo", lo cierto es que los jueces no se portaron como su investidura requería.

En parte, ello fue por la falta de preparación; por la corrupción e ignorancia que aún rondan a gruesos sectores de la administración de justicia; y, también, por la falta de apoyo logístico, tan necesario para la judicatura. Dicho en otras palabras, los jueces no estuvieron a la altura de las circunstancias,

(*) "Expreso", 17 de julio de 1993.

motivando -en cierto sentido- conductas tolerantes con los acusados por terrorismo.

Frente a esto, el gobierno ha reaccionado en un doble sentido: por un lado, propiciando la aplicación de la pena de muerte para los casos de terrorismo -lo cual implica colisionar con el Pacto de San José- y, por otro, remitiendo a los terroristas al fuero militar.

Sobre la primera medida, si bien va a traer cola, es un tema debatible y que se discutirá mucho tiempo aún. Pero, en cuanto a lo segundo, la cosa es más grave. Ahora, todos estamos felices porque se ha condenado a Abimael Guzmán y a sus secuaces en forma efectiva y contundente; pero, el día de mañana, nuestro vecino e incluso nosotros mismos podríamos ser acusados imaginativamente por delitos de terrorismo (que, dicho sea de paso, son fácilmente "armables").

No sólo está el problema de la cadena perpetua, sino el de la pena de muerte. Y, en realidad, el fuero militar no ofrece garantías sólidas y seguras para nadie.

En primer lugar, porque sus miembros, aún cuando tengan una brillante foja de servicios castrenses, son militares que poco saben de Derecho; en segundo lugar, porque ellos dependen de su respectivo comando; y, por último, porque -al final- el gran decididor es el presidente de la República (con lo cual la seguridad jurídica y la separación de poderes queda por tierra).

En el modelo sajón y en el europeo-continental de justicia militar, se dan muchas variantes. Pero en todas -aún en los países que no tienen justicia militar permanente, sino sólo para determinadas causas- la norma es que ella vigila y juzga tan sólo los delitos castrenses, y nunca los cometidos por paisanos.

Además, en casos graves todas las sentencias finales

pueden apelarse ante la máxima autoridad civil, lográndose el doble propósito de una revisión por jueces comunes con formación jurídica y la reafirmación de la primacía del poder civil sobre el militar.

Por eso, el proyecto remitido por la Corte Suprema al CCD decía que todas las sentencias de los fueros privativos recurrían en casación ante la Corte Suprema, como última garantía frente a eventuales arbitrariedades. Sin embargo, esto ha sido eliminado totalmente y el CCD ha entregado al fuero militar poderes absolutos que nos pueden llevar al pelotón de fusilamiento en quince días. Así de simple.

Que no nos digan, entonces, que no estamos entregados al poder militar en todas sus variantes, porque si no es así, que se nos dé la prueba en contrario.

4. LA INSEGURIDAD JURIDICA (*)

Pedro Planas

La teoría del poder constituyente surgió como freno al **gobierno ilimitado** de los monarcas. Fue erigida por los revolucionarios franceses para derruir las bases de legitimidad de la monarquía absoluta. Con la primacía del poder constituyente, la voluntad del Rey dejaba de ser el origen de las leyes y de las instituciones. Por encima de la voluntad regia se colocaba la voluntad originaria de la Nación. Y esa voluntad originaria se plasmaba en un texto escrito denominado Constitución.

Esta Constitución era el **origen** de las normas y de las instituciones. Creaba las instituciones estatales, regulaba las funciones públicas y reconocía los derechos ciudadanos. Ahí residía la legitimidad del título del gobernante. Ahí estaban los límites de su función, que el monarca no podía rebasar ni trasgredir su riesgo de perder su título (constitucional) como gobernante.

Colocar una Constitución por encima del monarca y romper los fundamentos de la soberanía absoluta significó en Europa una mayúscula revolución. No en vano al Estado moderno se le reconoce como **Estado Constitucional**. Un Estado

(*) "La Republica", 17 de julio de 1993

que reconoce la **primacía** de la Constitución y de las leyes y sustenta su existencia en la división de poderes y en la responsabilidad política del ejercicio gubernamental. En el Antiguo Régimen, los ciudadanos se despojaban de sus derechos y el Rey gobernaba sin límites, legislaba por cuenta propia y decidía también respecto a asuntos judiciales.

Esta situación típica del absolutismo, fue considerada incompatible con la libertad y dignidad del ser humano. Por esta razón, en su decimosexto precepto, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), agregó el siguiente principio: **"Toda sociedad en la que las garantías de los derechos no están aseguradas, ni la separación de poderes establecidas, carece de Constitución"**.

Es decir: aunque formalmente tengamos un texto constitucional, si los derechos no se encuentran efectivamente respetados y garantizados y no hay un efectivo equilibrio de poderes, en términos valorativos **carecemos de Constitución**.

¿Por qué garantizar nuestros derechos en una Constitución? Por una sencilla razón. Porque tenemos, como seres humanos, derechos naturales e inviolables que son **anteriores y superiores** al mismo Estado. El fin supremo de la sociedad y del Estado, tal como lo reconoce el primer artículo de nuestra Constitución de 1979, es la persona humana. Toda persona sin excepción.

¿Y para qué establecer, en una Constitución, la división de poderes? Para evitar la arbitrariedad y el abuso de poder. Dividir el poder significa evitar su concentración. Si bien el poder estatal es uno solo, por razones metodológicas denominamos "poderes" al ejercicio de sus funciones: gobierno, legislación y administración de justicia.

Pero no basta dividir funciones y separar a sus miembros. Hay que garantizar, entre estos distintos órganos del poder, un

adecuado sistema de pesos y contrapesos. Este principio, denominado **equilibrio de poderes**, garantiza la eficacia, en los hechos, de la clásica división de poderes.

Sólo se alcanza la seguridad jurídica en una sociedad si su Constitución es acatada y respetada, en primer lugar, por quienes ejercen funciones estatales. Si, por ejemplo, no hay voluntad del gobernante de adecuar su comportamiento a la Constitución y a las leyes, cualquier promesa de consagrar cierta seguridad jurídica en la sociedad carecerá de credibilidad.

Repartir competencias entre los poderes del Estado constituye la **única garantía de seguridad jurídica**, y permite materializar otro principio, que es la columna vertebral del Estado de Derecho: **el imperio de la ley**. Como el gobierno constriñe sus acciones al marco de la ley, no hay acto arbitrario ni sorpresivo. A su vez, antes de su entrada en vigor, esta ley es sometida a una amplia y pública deliberación en el parlamento, maxime cuando éste es bicameral, pues permite la intervención decisiva de la opinión pública cuando el proyecto de ley aprobado en una cámara concurre a la colegisladora.

Y los legisladores representan la pluralidad de opiniones de la Nación. Esta pluralidad permite adoptar el contenido de la ley con mayor consenso y mejor perspectiva, factores que son garantía para su estabilidad. La administración de justicia también se restringe al marco de la Constitución y de la ley. Es otro requisito para la seguridad jurídica de los ciudadanos: que no hay delito ni pena si previamente no han sido establecidos por ley.

El Estado moderno se edificó bajo estos cánones en beneficio del propio ciudadano. Esa es su aparente paradoja: organizó los poderes del Estado para defender al ciudadano del poder del Estado. Lamentablemente, la historia contemporánea registra algunos casos en los cuales se apeló a una Constitución para garantizar, por el contrario, la concentración del poder en

manos del gobernante. La Constitución fue fabricada, en esos casos, no para la seguridad jurídica de los ciudadanos sino para la "seguridad jurídica" del autócrata gobernante, amparando el surgimiento de nuevos absolutismos y desnaturalizando su significado.

Está visto: en esa triste estirpe habremos de incluir, próximamente, la obra "magna" de este desafortunado Congreso Constituyente Democrático.

5. LA CAMARA UNICA (*)

Domingo García Belaunde

La única novedad radical del proyecto de Constitución -que, en forma casi desbocada, está aprobando el pleno del Congreso- es la presencia de la cámara única dentro de la estructura de los poderes del Estado. Decimos "radical" por cuanto va a la raíz del problema y lo replantea, y no porque tenga virtualidades revolucionarias o extremistas.

Por cierto, hay otras novedades que han presentado con grandes aspavientos sus engolosinados sostenedores, pero la verdad es que tales aspectos son de orden menor, casi de naturaleza cosmética. Por el contrario, la cámara única sí es una novedad que puede traer sus bemoles, no obstante su interés.

No sería la primera vez que existe la cámara única en el Perú; más aún, ha sido un tema recurrente en nuestra tradición republicana. Pero, sin lugar a dudas, el bicameralismo ha sido nuestra más fuerte tendencia y, por cierto, la más exitosa. Con todo, el hecho de que la cámara única no haya funcionado las pocas veces que se puso en práctica no significa que haya que desahuciarla, sino tan sólo que hay que tomar el tema con las mayores precauciones para evitar desbordes y, sobre todo, atrofias.

Precisamente por tratarse de una novedad es que se dan problemas. Como quiera que se trata de algo que no hemos

(*) "Expreso", 23 de julio de 1993

practicado por lo menos en forma continua, es que no sabemos lo que trae ni, menos aún, cómo funcionará. La experiencia del Derecho Comparado nos puede ayudar a comprender la institución y su funcionamiento, pero será tan sólo un punto de referencia, pues lo que sucede en otras partes, siendo importante, no es definitivo (como múltiples ejemplos lo pueden demostrar). Sin duda, el baremo final de toda institución -más aún cuando no es un producto autóctono- es la experiencia. Veamos, con todo, algunos puntos.

Uno de los argumentos a favor de la cámara única es la eficacia; es decir, si dos cámaras hacen lo mismo, una sobra. Y la que queda, para ser ágil, moderna, eficiente, debe ser pequeña. Con esta idea, se ha programado un Congreso de cien miembros, con lo que se garantiza el trabajo serio, pausado, ordenado. Esto, en realidad, no es exacto.

En primer lugar, los congresos sirven -entre otras cosas- para hablar, en cuanto son eco o reflejo de lo que pasa en la opinión pública. Pensar que en un congreso todos son hormigas que trabajan silenciosamente catorce horas diarias es una utopía. En cualquier parlamento del mundo hay que hablar, porque -precisamente- uno de sus fines es servir de foro de los grandes problemas nacionales. Los grandes debates son necesarios, pues la esencia de la democracia es el diálogo y la búsqueda del consenso (aun cuando existan mayorías, porque las minorías tienen un lugar indispensable como oposición).

Si la oposición no existe, simplemente no existe la democracia. Las unanimidades sólo se dan en países autocráticos, no en los democráticos. Tanto es así que en el Reino Unido el líder de la oposición es calificado como "Leal Oposición" y recibe un sueldo, precisamente, para hacer oposición. Por tanto, el argumento de la rapidez y la eficacia se desmorona.

Un segundo aspecto es el del número (que, siendo pocos, las cosas irán para mejor). Pero esto también es una falacia, como lo veremos en un próximo artículo.

6. LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORIA (*)

Pedro Planas

La mejor garantía para un adecuado equilibrio de poderes es consagrar, a nivel constitucional, las esferas de acción del Parlamento y de gobierno. Esta frontera entre gobierno y Parlamento es el *principio de legalidad* y tiene varias manifestaciones. La *legalidad normativa*, por ejemplo, que consiste en asegurar el sometimiento de las normas con fuerza de ley que puede dictar el gobierno (decretos legislativos y decretos de urgencia) a la inmediata convalidación o ratificación del titular de la potestad legislativa: el Parlamento. La *legalidad tributaria*, que consiste en prohibir la creación o modificación de tributos por la vía del decreto. Y la legalidad de los actos de la administración y la legalidad de los gastos públicos, a los cuales vamos a referirnos aquí.

Todo principio de legalidad debe tener su mecanismo de control. Pero el control de la legalidad de los gastos públicos y de los actos de la administración escapa a las posibilidades de control del Parlamento. Físicamente le es muy difícil realizar un seguimiento puntual de estos actos y sólo suele intervenir ante aquellas grandes malversaciones que han sido objeto de pública denuncia y que exigen conformar una comisión investigadora

(*) "Oiga", 26 de julio de 1993

para establecer montos y responsabilidades. Debido a esta imposibilidad material, y a la propensión de los gobiernos a realizar gastos públicos fuera del marco legal y presupuestal, en América Latina ha adquirido enorme importancia, como complemento de la función de control del Parlamento, la institución denominada Contraloría General de la República, cuyo remoto precedente -que rigió con gran eficacia en la Colonia- fue el Tribunal Mayor de Cuentas.

Esta significativa tendencia, consolidada por el constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas, puede identificarse con mayor claridad en las constituciones de Costa Rica (1949) y de Venezuela (1961). El art. 183 de la Carta costarricense consigna a la Contraloría General como una "institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus funciones". Y, a su vez, la carta venezolana: "La Contraloría General es el órgano auxiliar del Congreso en su función de control de la Hacienda Pública, y gozará de autonomía..." (Art. 236). Y más adelante: "Las Cámaras en sesión conjunta elegirán al Contralor General de la República dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional" (Art. 238).

Lamentablemente, a contrapelo de esta moderna corriente constitucional latinoamericana, la Asamblea Constituyente de 1979 no concedió la suficiente importancia a este decisivo organismo de control. Si bien fue elevada, por vez primera, a nivel constitucional, sus atribuciones figuran dispersas, refundidas en el título del Régimen Económico (arts. 145 y 146) y en el título de la Estructura del Estado, al abordar el Presupuesto y la Cuenta General (Art. 200). No hay más. Aunque hay, es cierto, mención a una futura ley, la Contraloría General, a diferencia de otras instituciones, no fue objeto de desarrollo legislativo. Reparemos que, como nunca antes en nuestra historia constitucional, las instituciones consagradas en la Constitución de 1979 tuvieron un inmediato desarrollo legislativo. Ahí están la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley del Tribunal de

Garantías e, incluso, el proceso de regionalización, inaugurado, tal como lo preveía la novena disposición transitoria, con el Plan Nacional de Regionalización. Pero la Contraloría, a falta de ley, hubo de adecuar su funcionamiento al decreto ley 19039, expedido en noviembre de 1971 por el gobierno militar. Y, sin atender las objeciones que puede motivarnos su contenido, este decreto ley tenía un notorio vacío estructural, fruto de la circunstancia en la que fue concebido: no tomaba en consideración al Parlamento, entonces inexistente. En su parco articulado, la Carta de 1979 sólo agregó al referido decreto ley un sistema de ratificación para el nombramiento del Contralor y el trámite de aprobación de la Cuenta General. A esos dos tópicos se limitó la presencia del Parlamento.

La falta de una ley orgánica de la Contraloría General podría explicarse, *prima facie*, como correlato del escaso interés que los constituyentes de 1979 pusieron en esta institución. Y ello explicaría también por qué, en los doce años de régimen constitucional, la Cuenta General sólo fue aprobada dos o tres veces y siempre, cual si fuese una regla, la opinión pública no tuvo siquiera constancia de su contenido. Pero un examen minucioso de la relación entre gobierno y Parlamento arrojaría, sin mayor dificultad, que éste ha sido el flanco más débil, precisamente por la imposibilidad material del Parlamento de efectuar un continuo control de los gastos y, simultáneamente, por el escaso margen de acción concedido a la Contraloría. Esa ausencia de control explica por qué los fondos de la Seguridad Social servían como sustento para otros fines; por qué Hacienda tomaba "prestado" dinero del Banco Agrario que nunca devolvió; por qué se emplea arbitrariamente los dineros extrapresupuestales de un fondo solidario como Fonavi, donde el gobierno central es un simple recaudador; y por qué, aun contra la ley, el Ejecutivo no cumple -hoy mismo- con realizar las transferencias que corresponden a los gobiernos locales. Todos estos actos constituyen malversación, que es un delito adecuadamente tipificado. Pero, como estos actos son fruto de decisiones políticas, iniciadas y refrendadas por los ministros

de Estado, la Contraloría, acusando evidente complejo de inferioridad, tampoco intervenía, limitando su control a funcionarios estrictamente administrativos.

Como era de esperarse, el CCD, aun cuando intentó reducir todavía más la esfera de actuación de la Contraloría, parece haberse limitado a repetir el pobre articulado de la Carta de 1979, con lo cual esa perversión en el manejo de los fondos públicos queda nuevamente sin control. Gran parte de las deficiencias de la Carta de 1979 pudieron resolverse mediante una ley orgánica. Pero, vista y conocida la ruptura constitucional del 5 de abril, y con ánimo de colaborar a una futura reforma de la Constitución de 1979 -que establezca, entonces sí, una Constitución moderna y democrática- hay necesidad de alinear nuestra estructura política en esa tendencia latinoamericana, consagrando a la Contraloría General como un efectivo organismo de control, vigilante de la legalidad de los gastos públicos; y como un permanente colaborador de la función de control gubernamental que ejerce el Parlamento.

Esta importante modificación exige, en primer lugar, asegurar su autonomía respecto al Ejecutivo, pues es a éste a quien va a fiscalizar en el uso de los fondos públicos. El nombramiento del Contralor por el Presidente de la República es un sinsentido, contraproducente para el requisito de autonomía funcional. Y la ratificación senatorial se torna en un mecanismo ilusorio cuando la mayoría parlamentaria es afín al gobierno. Igual sucede con el mero cambio gramatical, sin contenido alguno, que ha realizado el CCD: reemplazar la "ratificación" por la "designación" del Congreso pero a "propuesta" del Presidente de la República. Resulta lo mismo. Lo procedente es asumir, de una vez por todas, a la Contraloría General como "órgano auxiliar del Congreso en su función de control de la Hacienda Pública", tal como lo consagran las constituciones de Venezuela y Costa Rica. Y conceder al Senado la autonomía en el nombramiento del Contralor, exigiéndole una mayoría de tres quintos del número legal de miembros. Así

se evita que la designación sea fruto de una mayoría circunstancial y se puede asegurar que la idoneidad del candidato prevalezca sobre las lealtades de partido.

En segundo lugar, asumir a la Contraloría General como organismo constitucional exige un nítido desarrollo de sus funciones en la propia Constitución. A diferencia del parco texto constitucional peruano, la casi totalidad de constituciones de América Latina consagran un capítulo propio a la Contraloría, integrado por 4 ó 7 artículos constitucionales. Y al establecer las competencias, consagran un número igual o mayor de incisos. La Constitución de Chile (1980), por ejemplo, siguiendo una tradición institucional que se remonta a una reforma constitucional establecida en 1943, acaso se excede al permitir un enfrentamiento personal entre el Contralor y el Presidente de la República que será resuelto, en contienda de competencia, por el Tribunal Constitucional. Siguiendo esa moderna tendencia, ofrecemos a continuación -para un futuro debate- algunos incisos que podrían incorporarse en el art. 146 de la Constitución de 1979 con el propósito de garantizar la legalidad de los gastos públicos y penalizar, incluso, a los ministros, si fuese el caso, por malversación, incumplimiento de la ley presupuestal o trasgresión del principio de legalidad mediante decretos refrendados por ellos. Las funciones de la moderna Contraloría General en el Perú podrían ser:

1. Fiscalizar la ejecución del presupuesto general y de los créditos suplementarios, y supervisar los presupuestos regionales y municipales, las operaciones de la deuda pública, las donaciones dirigidas al Estado y la gestión y utilización de fondos públicos.
2. Gestionar, ante la administración pública, los informes y pedidos de investigación de los parlamentarios relacionados con el uso de fondos públicos y presentar al Congreso un informe cuando éste le sea requerido.

3. Publicar, cada tres meses, el avance de la Cuenta General, dando cuenta del informe respectivo a la Comisión Revisora del Senado. (Esta práctica, inaugurada en Francia en 1937 y seguida por varios países latinoamericanos, es decisiva para el seguimiento del control. La publicación del avance se realizaría, por cierto, en el diario oficial).

4. Presentar, en el plazo indicado en el art. 200, la Cuenta General de la República para su evaluación por el Senado. Acompañará a la Cuenta General un dictamen, señalando las infracciones y sanciones a que hubiere lugar. Después de su evaluación y antes de su aprobación o desaprobación, el Senado invitará al Contralor General para exponer y debatir el contenido de su dictamen. (La revisión de la Cuenta General queda así como función privativa del Senado, facilitando el procedimiento de revisión).

5. Asegurar el cumplimiento de las transferencias legales de recursos a los poderes públicos, gobiernos regionales y locales y organismos autónomos; y demandar el cumplimiento de las cláusulas constitucionales sobre reserva presupuestal para el Poder Judicial (art. 238) y para el sector Educación (art. 39).

6. Exigir informe sobre su gestión fiscal a los empleados de cualquier orden y a toda persona o entidad pública que suministra fondos de la Nación. (Recogido de la Constitución de Colombia, art. 268.4).

7. Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Remitirá constancia de estas observaciones al Senado o, en su caso, a la Comisión Permanente. (Adaptado de la Constitución de Uruguay, art. 211.B).

8. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

9. Promover, ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir la suspensión inmediata de funciones mientras culminen las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios. Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía de la Nación y el juez competente. (Const. de Colombia, arts. 268.8 y 271).

10. Promover, ante el Fiscal de la Nación, y con la misma condición de valor probatorio señalada en el párrafo anterior, investigaciones penales contra los ministros de Estado por malversaciones de fondos públicos o por refrendar decretos ilegales, que trasgreden el marco de ejecución presupuestal. El Fiscal de la Nación, en ese caso, solicitará al Congreso que proceda al juicio de mérito, conforme al art. 183, y asumirá la representación de la causa ante la Corte Suprema. (Aquí hemos dejado el antejuicio para el Presidente de la República, incorporando para los ministros el juicio de mérito, toda vez que si ellos -que no proceden del sufragio popular- tienen el mismo fuero que el Presidente, su control hacia él se vuelve tan ineficaz como el control del Parlamento a los ministros al que nos referimos al iniciar este artículo).

11. Las demás atribuciones que le reconozca esta Constitución y las leyes.

Por cierto que faltan aún precisar otros temas, tales como el tiempo de duración del contralor o los requisitos para el cargo. Pero aquí sólo nos hemos limitado a ofrecer una visión panorámica respecto a la función y a las competencias que corresponderían a la Contraloría General para asegurar el principio de legalidad de los gastos públicos en el contexto de una futura Constitución que sea democrática, moderna y establezca un efectivo sistema de equilibrio de poderes.

7. MAS SOBRE LO MISMO (*)

Domingo García Belaunde

Dijimos en anterior artículo, al hablar de las virtualidades de la cámara única, que sobre ella se habían tejido muchas historias no siempre bien sustentadas y, en todo caso, sin sólido fundamento.

Uno de los argumentos a su favor era que ella es más ágil, lo cual es una verdad a medias; y el otro es que, al ser poco numerosa, sería más eficiente. Por eso, en el proyecto constitucional se ha fijado en 120 el número de congresistas (sobre una propuesta original de 100).

Pero lo que se ha olvidado es que el número nada tiene que ver con la eficacia. Así, para referirnos a un país importante y que ha llamado la atención en días recientes, vemos que en el Japón, que se afilia a un sistema parlamentario, la Dieta (el ente legislativo) tiene una Cámara de Diputados con 511 miembros, y el Senado, 252. Si de ahí pasamos a los países europeos, la situación es similar: el Parlamento en países con democracias sólidas como Inglaterra, Francia, Alemania, oscila entre 500 y mil miembros, y nadie ha negado que los parlamentos d esos países tengan eficacia o razón de ser. Por el contrario, funcionan bien.

(*) "Expreso", 3 de agosto de 1993

Lo que sucede es que allá nadie pretende que, en 1993, los parlamentos tengan las mismas funciones que tenían hace un siglo, sino que se han limitado a lo esencial; esto es, fiscalizar, aprobar leyes y tratados básicos y ejercer el control del gobernante.

Pero existe un punto más. Y es que el número de los representantes a Congreso está en proporción a la población, ya que de lo que se trata en el órgano legislativo es de que cada uno de los ciudadanos se sienta representado por lo menos en algún momento de su vida política. Y ello se logra decididamente con un mayor número, para dar más cabida a los diversos sectores de la opinión pública.

Otro punto importante es el evidente debilitamiento del Congreso en relación con el Ejecutivo. En la Carta de 1979 existía, en cierto sentido, un equilibrio de poderes que, en la práctica, era sobrepasado por el ascendiente del Presidente. Pero lo que olvidó la Carta del 79 es buscar un mecanismo de solución de controversias para cuando el sistema electoral jugase una mala pasada al ganador de la Presidencia de la República.

En tal sentido, y en lo que respecta al sistema electoral, no se ha salvado el problema, porque nadie ha reparado en su importancia para la estabilidad de un sistema representativo. Pero en la actual coyuntura los poderes del Presidente han aumentado sensiblemente y los del Congreso han disminuído. En otras palabras, en lugar de buscar un mecanismo de solución de controversias, se ha optado por empequeñecer la labor y la importancia del Congreso. El único límite que tiene el presidente de la República es la presencia de un Consejo de Ministros -en el cual es el primero en no creer, porque lo despacha tan pronto le viene en gana-. Por tanto, decir que el gabinete es un control del Presidente, es una clamorosa ingenuidad.

Veamos dos puntos que demuestran esta superioridad

del Presidente, sin que esto signifique agotar la lista: el hecho de que los congresistas se hallan sujetos a una doble amenaza; por un lado, la renovación parcial a mitad del período y, por otro, la disolución inmotivada.

Por cierto, ahora se ha eliminado la promulgación parcial de las leyes, que -me parece- pone las cosas en su sitio. Una cosa es vetar parcialmente y muy distinto es promulgar parcialmente. La promulgación, salvo aspectos excepcionales y muy puntuales, debe ser del íntegro del texto legislativo y sin despedazarlo, porque de lo contrario no sólo se empequeñece la labor del Congreso, sino que se puede crear un caos legislativo.

En cuanto a la renovación a mitad del período, en forma parcial, que todavía aparece en forma aislada en el último proyecto, es una fórmula que usó la "República Aristocrática" hasta principios de siglo, y hoy la están resucitando sin darse cuenta de que, precisamente, fue eliminada -en 1920- porque no había dado los frutos que de ella se esperaba. Ahora, por lo visto, están "repitiendo el plato" sin darse cuenta de lo que pasó antes.

Esto, por cierto, debe relacionarse con otro de los controles, cual es la disolución parlamentaria. Ambos muy mal diseñados en el proyecto constitucional, debilitan aún más al Congreso.

Debe, pues, optarse por una u otra. O hay renovación o hay disolución. Es cierto que no pueden efectuarse las dos en el mismo período, pero son, sin duda, dos cuchillos que penden sobre lo mismo, sin saberse cuál cae primero.

De éstos merece trato aparte el de la disolución del Congreso, como veremos en otro artículo.

8. LA AUTONOMIA MUNICIPAL (*)

Pedro Planas

Pretender identificar a la nueva directiva de la Asociación de Municipalidades con los 'partidos tradicionales' constituye una maniobra contraproducente para el régimen. Por varias razones. Primero: porque la defensa que realizan los alcaldes obedece al sentido común. Unirse para defender el amenazado fuero municipal es lo mínimo que pueden hacer en su común condición de alcaldes. Segundo: porque su presencia como alcaldes no es decisión de "cúpula" alguna sino de la libre voluntad de los pueblos, libremente expresada en los comicios de enero de este año. Y esta nueva directiva, a su vez, ha sido elegida –democráticamente– por el conjunto de alcaldes provinciales electos en el Perú. Y tercero: porque los municipios constituyen la más viva expresión de la democracia en el Perú, que es, por esencia, como toda democracia, diversa y plural. Presentar a la nueva directiva de la AMPE como expresión de los 'partidos tradicionales' significa reconocer, aunque tardíamente, que esos 'partidos tradicionales' fueron los verdaderos triunfadores del proceso electoral municipal realizado en enero de 1993. Hace sólo medio año. Un veredicto muy peligroso para las pretensiones del régimen.

Vamos a analizar cada uno de estos argumentos por separado.

(*) "Oiga", 2 de agosto de 1993

a) Defensa unitaria del fuero municipal

¿Cuál ha sido el delito cometido por la Asociación de Municipalidades? ¿Exigir las rentas que les corresponden por ley? ¿Reclamar que se mantenga la autonomía municipal en la nueva Constitución? ¿Denostar el proyecto de Constitución del CCD por haber incorporado Intendentes designados a dedo por el Presidente de la República como un supuesto mecanismo de "descentralización"? ¿Proponer -tan sólo proponer- que se asigne un porcentaje del presupuesto a las municipalidades, tal como sucede en Bolivia, Colombia y en otros países de América Latina? ¿Pedir -tan sólo pedir- que se modifique y no se suprima la regionalización, que es una legítima aspiración de los pueblos de Perú? ¿Elegir democráticamente, y por amplia mayoría, a su nueva directiva, exigiéndole que canalice estas demandas? ¿O estar de acuerdo, todos ellos, en estos principios, que se derivan de la natural defensa que les corresponde realizar de sus fueros, en su flamante condición de alcaldes electos por sus respectivos pueblos?

Parece que sí. Pero esa defensa -que quede claro- no responde a determinada posición política y menos puede ponerse en cuestión. Están en su pleno derecho. Los alcaldes reclaman que se respete la esfera de competencias que es propia al municipio, aquella misma que la Constitución de 1979 consagró y que fue respetada por los gobiernos constitucionales desde 1980. No olvidemos, además, que la expresión más simbólica de esta defensa ha sido la moción de censura aprobada por el Concejo Provincial de Lima (dominado por Obras) contra el constituyente que propone suprimir la autonomía municipal.

b) Los alcaldes han sido elegidos por los pueblos del Perú.

No hay que olvidar el limpio e intachable origen popular de los alcaldes agrupados en la Asociación de Municipalidades. Un título legítimo e intachable que otros, que alientan la confrontación, no pueden exhibir. Y esas elecciones

fueron celebradas con limpieza ejemplar, en nítido contraste con la elección para el CCD. Recordemos por qué.

Además de la abstención de algunos grupos políticos y del reconocido ausentismo electoral, la intervención de soldados del Ejército para recabarle firmas a la "Nueva M" (como quedó corroborado fotográficamente) y aquellos programas de media hora, llenos de lodo, propalados "gratuitamente" -y por capítulos- en los principales canales de televisión, no son armas muy limpias en una lid electoral. En cambio, los alcaldes agrupados en la AMPE han sido elegidos (o reelegidos) en un proceso electoral que nadie cuestiona y que gozó de la amplia y libre participación de todas las fuerzas políticas, inclusive de aquellas que se abstuvieron de participar en las elecciones al CCD. Y muchos de esos alcaldes -como es el caso de los miembros de la nueva directiva de la AMPE- han sido beneficiados con votaciones (y no con simples encuestas) que superan el 55% de respaldo del electorado.

c) Los alcaldes representan al Perú. Expresan su pluralidad.

La crítica a la nueva directiva de la Asociación de Municipalidades ha puesto al descubierto la efectiva correlación de fuerzas políticas que emanó de las últimas elecciones populares realizadas en el Perú, hace escasamente medio año. En aquellas fechas, una estrategia periodística muy bien manejada adujo que el resultado del proceso municipal había significado la 'defunción' de los 'partidos tradicionales'. Esta estrategia de desinformación consistía en resaltar el voto obtenido por el "arbolito" de Obras en numerosos distritos de Lima metropolitana (lo cual era exacto), olvidando cuantificar -deliberadamente- el mapa electoral en las provincias del Perú. La elección de la nueva directiva de la AMPE revela ese nuevo mapa electoral. Sólo que, en esta oportunidad, aquella imagen segmentada del proceso municipal en Lima pierde también validez. Iván Dibós, teniente alcalde del Concejo Provincial de Lima, miembro de Obras y brazo derecho de Belmont, votó a

favor -también- de la lista que preside Arturo Castillo. Y, que se sepa, al movimiento Obras, fundado y liderado por Belmont, no se le había considerado 'partido tradicional'. No hasta ahora.

En consecuencia, la crítica a los alcaldes y a la directiva del AMPE, tristemente avalada por periodistas supuestamente 'liberales', expresa cierta alergia a la representación democrática y al veredicto de los pueblos, siempre y cuando éste resultado no favorezca al autócrata gobernante. Expresa el rechazo a las instituciones democráticas y a un principio que le es consustancial: la distribución del poder político. Si, como parece, se les quiere desconocer su legítimo título de alcaldes electos por el pueblo es porque, sencillamente, no creen en el veredicto de las últimas elecciones libres realizadas en el Perú.

¿Qué es lo 'tradicional'?

Ahora bien, ¿puede juzgarse la posición de los alcaldes como 'tradicional'? Ello dependerá de qué entendamos por 'tradicional'. Si asumimos la 'tradición' como una aspiración constitucional, defender el fuero municipal contra los autócratas que quieren suprimirlo o someterlo, es una actitud perfectamente alineada con nuestra tradición constitucional. Hemos tenido, en estos doce años de continuidad institucional (1980-1992), una secuencia ininterrumpida de procesos electorales a nivel nacional: 1980, 1983, 1986, 1989 y 1993. De ellos surgieron, en todas las provincias y distritos del Perú, gobiernos municipales electos. Y la autonomía de estos gobiernos locales estuvo amparada en la Constitución de 1979, que le asignaba competencias y rentas propias; por una importante Ley Orgánica de Municipalidades (todavía vigente) y luego, por un porcentaje del IGV (ahora es el 2%) destinado a un fondo común para los municipios. Esta aspiración por la autonomía municipal, pese a las declaraciones de otros textos constitucionales, sólo pudo materializarse bajo el amparo de la Carta de 1979. En ese estricto sentido, la resistencia de los alcaldes ante las amenazas del autócrata gobernante -y del propio CCD- de eliminar su conquistada autonomía municipal, sí puede calificarse de

‘tradicional’ en cuanto se alinea con nuestra tradición constitucional.

Si, por el contrario, quiere otorgarse a lo ‘tradicional’ un sentido peyorativo, hay que reconocer que lo ‘tradicional’ ha sido que los gobernantes supriman el fuero municipal y nombren a dedo a los alcaldes. Bajo el amparo de las dos constituciones anteriores (1920 y 1933), que “rigieron” (supuestamente) durante siete décadas, sólo tuvo el Perú dos procesos electorales: 1963 y 1966. Así estuvimos, desde que Leguía suprimió, en 1920, los comicios municipales, hasta que entró en vigencia la Carta de 1979. El comportamiento ‘tradicional’ de los gobernantes, especialmente de aquellos que se esfuerzan por parecerse a Leguía, ha sido el de avasallar el fuero municipal y convertirlo en tentáculo del poder central. En ese sentido peyorativo la actitud ‘tradicional’ está encarnada por las amenazas reiteradas de Fujimori contra la Asociación de Municipales. Una actitud que significa, para el Perú, un evidente –y muy peligroso– retroceso histórico. No hay que confundirse.

En estos días hemos recordado nuestra independencia política. La hemos recordado, mas no hemos podido celebrarla ni festejarla. La independencia política se hizo para vivir, al interior, con instituciones libres y democráticas y no para convertir al Perú en patrimonio de un monarca o emperador disfrazado con ropaje republicano. Antes de proclamarse la independencia, aquel 28 de julio, San Martín preguntó al Cabildo de Lima su deseo de independizarse. El Acta de Independencia fue suscrita, en primer lugar, por los cabildos, quienes reflejaban la “libre voluntad” de los pueblos. Es ahí donde surgió la independencia del vasallaje español y es ahí donde es está labrando hoy - como hace 172 años- la futura independencia ante los notorios deseos de un nuevo monarca. -y de su CCD- de avasallar los espacios de libertad y democracia que todavía tiene el Perú.

9. LA DISOLUCION DEL CONGRESO(*)

Domingo García Belaunde

Uno de los temas más controvertidos en el debate constitucional es, sin lugar a dudas, el de la disolución del Congreso; en este caso, de la cámara única. Se dice y alega que estamos ante una institución parlamentaria que no cabe dentro del modelo presidencial. Y así, sucesivamente. Analicemos las cosas con detenimiento.

Como se sabe, el Perú tiene incorporado en su Constitución histórica -ésta existe, aún cuando muchos no parezcan darse cuenta- el voto de censura. Y ello, desde el siglo pasado.

En realidad, la introducción del voto de censura dentro de un esquema presidencial es, sin lugar a dudas, un hecho anómalo, ya que no tiene sentido imponer un límite al presidente, que viene de otras canteras. Lo cierto es que, en el Perú, por efecto del sistema electoral, la censura fue -por lo menos hasta los años treinta de este siglo- una institución, más que nada, decorativa.

En el siglo pasado, se daban votos de censura que la mayoría gobiernista imponía al gabinete, con lo cual demostraba -en contados casos- que era leal al gobierno, mas no sumisa a él

(*) "Expreso", 14 de agosto de 1993.

(cómo cambian los tiempos). En fin, lo cierto es que, para efectos prácticos, el voto de censura, desde que existió, no dió demasiada lata.

Sin embargo, al acentuarse los matices parlamentarios en la Carta de 1933 (que muchos calificaron, sin más, como la instauración del parlamentarismo en el Perú), la cosa varió. El Parlamento empezó a tener más fuerza que la normal y se dieron casos en los que ésta fue tan grande que devino en avasalladora. Los momentos culminantes son —como es sabido— las administraciones de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Fernando Belaunde Terry (1963-1968).

Todos recordamos que en la década del sesenta se acuñó la tesis del Parlamento como primer poder del Estado. Literalmente, nadie la ha sostenido; ni siquiera en Inglaterra. Pero, como en el Perú los contrabandos políticos son moneda corriente, la tesis se aceptó y se cometieron excesos. Ya sabemos cómo acabaron tales gobiernos democráticos, limpiamente elegidos: derrocados por sendos golpes de Estado, a los que siguieron largos años de dictadura.

Sobre la base de esta experiencia, la Constituyente de 1978 quiso remediar los excesos del voto de censura e introdujo la disolución parlamentaria, circunscrita a la Cámara de Diputados, que era la única con poder político. Repárese en el hecho de que nadie pensó jamás en suprimir el voto de censura, sino en darle al Ejecutivo una defensa frente a éste, cuando deviniese en abusivo. Y esto, por cuanto un voto de censura excesivo y desenfrenado puede, a la larga, arrinconar al presidente y obligarlo a gobernar sometido al Congreso.

Lo anterior es válido en las democracias parlamentarias, porque el Ejecutivo sale del Congreso; pero no en casos como el Perú, donde el presidente y el Congreso tienen igual título directo de elección popular. Por tanto, si el Congreso abusa de sus prerrogativas, ello no puede traer como consecuencia que el

presidente baje la guardia -pues su mandato es tan limpio como el del Congreso-, sino que puede perfectamente enfrentarse a él y que sea un tercero el que dirima el conflicto.

En nuestro caso, el conflicto lo define una votación popular, que decidirá quien es el que oriente la política futura: el presidente o el Congreso. Si el presidente, en la nueva elección, se queda sin parlamentarios, tendrá que conciliar con el Parlamento (que es lo que, normalmente, se hace). Este es, pues, el esquema teórico.

Por tanto, me parece que la introducción de la disolución en el proyecto constitucional es acertada. Más aún, si era inmotivada o sujeta a una discrecionalidad política. Lamentablemente, esta innovación importantísima ha sido retirada a última hora. Se ha vuelto sobre lo que establecía la Carta de 1979, aún cuando la exigencia de gabinetes censurados no son tres, sino dos. El oficialismo "a tientas y gimiendo", se ha quedado en el pasado.

10. SOBRE LA PENA DE MUERTE(*)

Pedro Planas

Quien se haya esforzado por seguir con cierto detenimiento los siete meses y medio que lleva el debate del CCD debe encontrarse sumamente confundido. Y no le falta razón. Observó, en una primera fase (compuesta por seis intensos meses), grandes y sordos argumentos exhibidos por la mayoría gobiernista para sustentar la promulgación parcial de las leyes, el derecho de disolución del Congreso y la eliminación de la gratuidad de la enseñanza, del Tribunal Constitucional y del proceso de regionalización, entre otras perlas. Y ahora advierte una segunda fase (a partir del 15 de julio), donde la mayoría gobernista, otra vez en bloque, niega aquello que durante seis meses defendió con ardor, con lo cual parecen comunicarnos que nunca hubo convicción personal en esas propuestas. Este nuevo alineamiento, que obedece -como el anterior- a las necesidades del poder, sólo se limita a defender la introducción de la reelección presidencial y la ampliación de la pena de muerte, acaso para evitar la sobrecarga de crítica a la nueva Constitución y facilitar -así- su futura ratificación prebiscitaria.

Este nuevo alineamiento, de por sí sospechoso, tiene la visible ventaja de poner al descubierto los verdaderos objetivos que encubren tantos meses de debate y tantos pretextos verti-

* "Oiga", 23 de agosto de 1993.

dos en pro de la reforma constitucional. El propósito de incorporar la reelección presidencial no exige demasiada suspicacia. Tiene nombre propio y asoma, cada día con mayor nitidez, como el principal objetivo —acaso el único— de este proceso constituyente. No queda igualmente claro por qué resulta necesario, en las actuales circunstancias, con el senderismo en retroceso, modificar el art. 235 de la Constitución de 1979 para ampliar la pena de muerte a casos de terrorismo. Salvo que tenga un destino exclusivamente político, dispuesto a auxiliar la votación plebiscitaria en torno a la reelección presidencial, tampoco se comprende por qué el Perú va a exponer su imagen ante la comunidad internacional (particularmente Estados Unidos y América Latina), presentándose como un Estado agresor del Pacto de San José de Costa Rica.

La pacífica captura de Abimael Guzmán, labor estrictamente policial, constituye un formidable ecuador que afecta, necesariamente, nuestra reflexión sobre los métodos de la estrategia antisubversiva y, dentro de ella, la supuesta necesidad de introducir la pena de muerte en nuestra legislación. No olvidemos que fue el presidente Belaunde quien, en 1983, ante el incontenible avance del senderismo, insistió en reformar la Constitución para sancionar con pena de muerte a los terroristas, a quienes él consideró "traidores a la patria". El argumento que hoy se exhibe no tiene, por lo tanto, nada de novedoso. Lo novedoso es, más bien, la actual situación regresiva del comando senderista, diametralmente distinta a la que vivíamos en 1983. Y ella es la que exige, de nosotros, precisamente, una reflexión de otra naturaleza.

Hacia 1983 podíamos oponernos a la pena de muerte argumentando que ella no es disuasiva. Así lo comprueban, por lo demás, numerosos estudios. Y si no disuade —según estos estudios— a quienes cometen delitos ordinarios, tales como el homicidio calificado, menos aún estará en condiciones de disuadir a criminales fanáticos, hipnotizados por una ideología que justifica el uso indiscriminado de la violencia.

La génesis de Sendero parece corroborarlo. Surgido como grupo político en 1969, tuvo muy en cuenta la ley aprobada por el Congreso, en 1965, sancionando con pena de muerte a los guerrilleros del MIR. Y cuando deciden ingresar a la clandestinidad, estaba en vigor el decreto ley 20828, expedido por el gobierno militar en diciembre de 1974, con el explícito propósito de "sancionar los hechos delictivos que sean perpetrados para introducir el terrorismo político en el país". Esta norma, que extendía los alcances del decreto ley 19049 (dictado años antes para sancionar "a quienes delictuosamente usan explosivos para dañar la vida, la salud y la propiedad y alterar el orden público"), ni siquiera asumía criterios de proporcionalidad. La pena de muerte podía ser aplicada al terrorista si sus actos producían "el fallecimiento o simples lesiones, cualquiera sea su gravedad". Pues bien, con esta legislación tan abiertamente represiva, cuya severidad es hoy difícil de igualar, Sendero inició su labor de proselitismo y de adoctrinamiento maoísta y elaboró sus primeros planes estratégicos para lanzar su proyectada "guerra popular prolongada". Lejos de disuadirlos, según se aprecia en sus panfletos de la época, las imputaciones de "fascismo" que recaían sobre esta estructura represiva y militar, contribuyeron a justificar sus decisiones internas.

Entre 1983 y 1988, centenares de senderistas fueron sencillamente exterminados, sin proceso y -probablemente- sin mediar captura. Eran los "gajes" de la guerra interna. Claro está que, en este cruento escenario, con el asesinato de unos y de otros convertido en ley suprema de la guerra, particularmente en la zona de Emergencia, apelar a la pena de muerte como norma disuasiva resultaba un expediente legalista y sofisticado. La masacre de senderistas en los penales, ejecutada en junio de 1986, transformó -como es sabido- las paredes de los penales en paredones de fusilamiento. Se impuso la muerte, como ejecución, sin proceso previo. Esta especie de pena de muerte "informal", sin embargo, no disminuyó la actividad senderista ni

disuadió a sus integrantes. Esos sucesos, elevados a la categoría de "heroicidad" en el santoral senderista, contribuyeron, por el contrario, a fortalecer su capacidad de proselitismo en las universidades. Para muestra dos botones. Carlos Incháustegui y Maritza Garrido-Lecca, quienes luego intimaron con la cúpula de Abimael, ingresaron a Sendero después de la masacre de los penales. Como apreciamos, el frío asesinato de 243 senderistas no pareció turbar su decisión.

Tampoco olvidemos que la etapa de mayor ferocidad del senderismo no se ubicó por esos años. Fue posterior al 5 de abril. Antes podíamos consignar numerosos y dispersos coches-bomba, mas nunca tuvieron ellos el tonelaje de los que fueron colocados entre mayo y julio de 1992. Ahí están, entre otros, los feroces atentados contra el Centro Comercial "Todos" de San Isidro (fines de mayo), contra el local de Canal 2 (principios de junio de 1992) y contra la calle Tarata (16 de julio de 1992). No fueron, en rigor, respuestas al 5 de abril. Pero sí conformaron una cruenta represalia contra el asesinato, producido en Canto Grande, el 7 de mayo de 1992, de varios senderistas presos, entre ellos los dos 'delfines' de Abimael: Yovanka Pardavé y Tito Valle Travesan.

Estas muertes, como vemos, que tampoco disuadieron a los líderes de Sendero, provocaron, por el contrario, una inmediata reacción que recrudeció su metodología y ocasionó numerosas víctimas y daños materiales, nunca antes registrados en igual proporción. Eran los "hijos mimados" de Abimael y éste resolvió replicar a esas muertes iniciando una intensa escalada de coches-bomba con sobrecarga de dinamita.

Reflexionemos. En recientes Fiestas Patrias, para no ir muy lejos, estallaron coches-bomba en el colegio Champagnat de Miraflores y en la propia Embajada de Estados Unidos. La diferencia entre estos dos últimos coches-bomba (que ocasionaron daños menores) y aquellos que causaron tantas víctimas y

destrozos en Tarata y Canal 2 es el tonelaje de los explosivos. Reflexionemos. Los coches-bomba son difíciles de detectar: aquí como en cualquier otro país. Se colocan—y estallan—en las calles de España, Italia o Colombia. Reflexionemos, pues, si vale la pena, en las actuales circunstancias, erigir un escenario donde el Estado actúe con métodos cruentos contra líderes o miembros del senderismo. Creemos que no se justifica. Y que tiene el inconveniente—en lugar de disuadirlos—, de convertirse en la ocasión—o el pretexto— para que Sendero recrudezca sus eventuales escaladas, con el subsiguiente perjuicio de nuevas víctimas y de mayores daños materiales.

Si la pena de muerte no era “solución” para la estrategia antisubversiva en 1983 o 1988, menos lo es ahora, que hay mayor claridad respecto a la metodología a seguir. En aquellas fechas, podía comprenderse la propuesta, acaso como desahogo ante la impotencia de las leyes y de la propia acción contrainsurgente. Pero ahora, incorporar la pena de muerte, significaría destruir con una mano todo lo avanzado en materia de estrategia antisubversiva y de respeto a los derechos humanos. Y sería un instrumento contradictorio, además, con la tantas veces enarbolada ley de arrepentimiento.

La limpia captura de Gumán, totalmente legal y exonerada de cualquier mínima acción de violencia, significó una luz dentro del oscurecido panorama violentista que vivíamos. Fue una señal para dejar atrás el recrudecimiento mutuo de la violencia, descartando acciones como la matanza de Barrios Altos o la desaparición de estudiantes (no todos ellos senderistas) de la Universidad de La Cantuta, producida—precisamente—al día siguiente del atentado de Tarata. Hoy se capturan numerosos senderistas, sin apelar a métodos de violencia, apoyados, exclusivamente, en una eficiente labor de inteligencia, al igual que sucedió con Abimael. Esta nueva mentalidad—que hay necesidad de subrayar y aplaudir—ha significado renegar del lema establecido en la Argentina de los setenta (“El mejor comunista es el comunista muerto”) por un nuevo lema que

exhibe la Dincote (y el Ejército) y tipifica la nueva metodología empleada: "El mejor terrorista es el terrorista preso". Pero no todo es digno de aplauso. Hay numerosos errores judiciales, hay detenidos –por tiempo indeterminado– que son inocentes, hay varios sentenciados que no son siquiera senderistas y no hay garantías ni debido proceso en los tribunales militares, que hoy fallan con exceso de celo. Ese exceso, al igual que la liberalidad y negligencia precedente, es un atentado contra la propia justicia. Ahí hay que emprender gruesas y definidas modificaciones y esperamos que aquellos que se preocupan por el error judicial hagan sentir –muy pronto– su voz de protesta.

Si queremos construir un efectivo Estado moderno, hay que darle autoridad moral a sus actos, prescindiendo –como sucede desde la captura de Abimael– de cualquier método cruento. La moderna ciencia penitenciaria tiene como finalidad la rehabilitación y resocialización del reo. Y preserva la dignidad del ser humano, cualquiera éste sea, aun a pesar de habersele privado la libertad. Ello significa diferenciar entre el delito (a castigarse) y la persona que delinque, exponiendo como castigo a éste, por ejemplo, el canto cotidiano del 'Somos Libres', la enseñanza y el respeto de la historia patria y trabajos que benefician (y signifiquen resarcimiento) para la comunidad. Esa parece la actual tendencia. Si es así, hay que fortalecerla y no anularla o desprestigiarla con la pena de muerte, medida innecesaria, totalmente contraproducente hoy día y que sólo logrará poner en tela de juicio los métodos empleados en el Perú, afectando su ya deteriorada imagen, y poniéndonos en el banquillo de los acusados por violar, trasgredir o denunciar –que finalmente es lo mismo– la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

11. ¿CUAL SISTEMA ELECTORAL?(*)

Domingo García Belaunde

Como algo novedoso y radical, el oficialismo introdujo en el texto constitucional aprobado lo que denomina "sistema electoral". Pero, al parecer, nuestros congresistas han descuidado averiguar el sentido de la palabra "sistema", tanto en la doctrina del Derecho Público como en la moderna teoría de la administración.

Adicionalmente, han fragmentado en tres partes lo que, en principio, debería ser una sola entidad. Ahora, cada parte, sola y errática, traerá confusión y desorden.

Como todos sabemos, el actual sistema electoral -cuya cúspide jerárquica es el Jurado Nacional de Elecciones- fue creado en 1931, para los comicios de ese año. Se creó por una norma especial del gobierno provisorio de Samanez Ocampo, con base a un meditado proyecto preparado por una comisión de personalidades, entre las que se encontraba Jorge Basadre (quien en uno de sus últimos libros, reseñó esta historia de manera puntual).

Tal sistema fue concebido técnicamente y, sin duda, dentro de la relatividad de nuestro medio, funcionó. Por cierto, ello no significa que todos los procesos electorales hayan sido puros y transparentes, o que no haya habido errores, contra-

* "Expreso", 28 de agosto de 1993.

marchas o imperfecciones; pero, en sus aspectos generales, desde 1963 se han dado procesos -en cierta forma- intachables. A la fecha, pues, tenemos un sistema electoral que, pese a sus carencias, es operativo. Si no funciona mejor, es por que en el país nada funciona bien, ni siquiera el Legislativo.

Pero nada impide que se intente, por lo menos, una mejora que parta del esquema organizacional del sistema electoral. Así, el texto aprobado por el CCD distingue, en forma autónoma, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional del Estado Civil e Identificación.

Desde un punto de vista general, estos enunciados parecen guardar similitud con la propuesta de la OEA, aunque -en realidad- no es así. En el Jurado Nacional de Elecciones se centra lo jurisdiccional, en la Oficina Nacional de Procesos Electorales se incluye lo administrativo y en el Registro Nacional lo relacionado con los registros civiles (partidas de matrimonio, nacimiento, etc).

Lo primero que llama la atención es que no se haya seguido la idea de la OEA, en el sentido de que, entre "jurado" y "oficina nacional", exista una relación jerárquica y formando una unidad. Todo sistema tiene un vértice, una unidad de mando; si no, deja de ser "sistema" para convertirse en conglomerado.

Si bien es correcta la división de funciones entre el Jurado y la Oficina, no es acertado otorgarle autonomía a ambos organismos, porque se crean dos sistemas (algo que se presta a confusión y manipulaciones). Los niveles administrativo y gerencial tienen que estar separados, pero depender del Jurado Nacional; y tanto el Jurado como la Oficina, en relación jerárquica, deben existir en todo el territorio nacional.

En cuanto al tercer organismo autónomo -Registro Na-

cional-, si bien la idea no es mala y funciona en varios países de América Latina, a la larga, va a traer burocracia y confusión. Desde hace cien años los municipios llevan los registros civiles, y éstos funcionan bien. No tiene sentido desarticular a los municipios, con sus archivos y burocracia, para trasladarlos al nuevo órgano.

Si se quiere un ente centralizador de datos -hoy, en la era de la computadora-, debería integrarse este Registro al sistema, para efectos de recopilar información. Dependería del Jurado, en lugar de crear un ente paralelo y de control. Pero, tal como está diseñado el nuevo Registro, se desviste a un santo para vestir a otro, con el grave riesgo de que ambos queden desnudos.

Finalmente, nos preguntamos ¿por qué seguir utilizando el nombre de "Jurado Nacional de Elecciones"? Esto tenía su lógica en los años treinta, pero ya es obsoleto. Hubiera sido conveniente crear un tribunal o corte electoral, dedicado no sólo a lo administrativo, sino a revisar -en caso de conflicto- los problemas que surjan de la contienda electoral.

Si así fuese, realmente estaríamos ante algo nuevo, ante un verdadero sistema, y no frente a un entramado disperso, inconexo y de proyecciones caóticas, como lo que ha quedado sancionado -en días pasados- por el CCD.

12. LA NECESIDAD DEL SENADO (*)

Pedro Planas

El principal argumento exhibido en el CCD para suprimir el Senado no ha merecido una adecuada reflexión. Consistió en descalificarlo, imputándole un supuesto origen aristocrático. Francamente, no es posible ignorar un argumento así, ni dejarlo en pie con nuestro silencio, máxime cuando ha sido reiterado por un conocido constituyente que enseña -o ha enseñado- Derecho Constitucional en una prestigiosa universidad de Lima.

No se requiere conocer intensamente nuestra historia republicana para desautorizar este tipo de aseveración. Desde que se implantó el sistema bicameral en el Perú, en la Carta de 1828, hasta abril de 1992, el Senado ha tenido origen representativo y no aristocrático. La única excepción -susceptible de registrarse- pertenece a la órbita de las ideas políticas y nunca tuvo aplicación. Fue el proyecto de Senado hereditario que formuló Bolívar en la Carta de Jamaica (1815), proponiendo que a él se incorporen quienes lucharon a favor de la Independencia y, luego, sus descendientes. Por lo demás, ni la unicameralidad (concebida en las inaplicadas constituciones de 1823 y 1867), ni el célebre Senado Funcional (asumido por la Carta de 1933) tuvieron vigencia efectiva. A pesar de aquellos textos, el Senado (representativo) supo renacer e imponerse y

* "El Comercio", 9 de setiembre de 1993

hoy está íntimamente asociado -a pesar del nuevo texto y del curioso pretexto que se esgrime contra él- con nuestra inderogable Constitución Histórica.

¿A qué momentánea inspiración habrá obdecido -nos preguntamos- este insólito argumento? Ni siquiera está en condiciones de resistir una somera confrontación con la estructura parlamentaria de los sistemas constitucionales contemporáneos, incluyendo a los de América Latina. Gran Bretaña, en el mejor de los casos, sería la excepción (aristocrática) que confirma la regla (representativa), sin que olvidemos -por cierto- que allí recibe el apropiado nombre de Cámara de los Lores y no el de Senado, que aquí se pone en cuestión. Francia, que inauguró su moderna historia constitucional con la quiebra de la nobleza y del **Ancien Régimen**, tiene hoy Senado. Y proviene, en línea directa, de las leyes constitucionales de la Tercera República, expedida hacia 1875. Su actual Constitución (1958), que proclamó el inicio de la Quinta República, ha reforzado las atribuciones de su Senado, el cual es -además indisoluble. Y no está de más recordar que el concepto de "república" es igualmente antagónico frente al de "aristocracia" como frente al de "monarquía".

Imaginamos que ha sido víctima de una habitual confusión entre las **razones** que motivan la necesidad del Senado y las **manifestaciones** que éste tiene. Así, tras descubrir la presencia de un Senado aristocrático en Gran Bretaña y de un Senado e origen federal en los Estados Unidos, asuma que esas son las razones que explican al Senado. Y claro: negada la aristocracia en el Perú, y descartado el federalismo, el Senado no tendría razón para subsistir. Desafortunadamente, esta percepción es inexacta. El Senado, en Estados Unidos, antecedió a la Unión. Las legislaturas de las diversas colonias (Nueva York, Maryland, Pennsylvania, Nueva Jersey, Carolina del Sur, etc), tenían dos ramas y una de ellas respondía al nombre de Senado. Hoy mismo, todos los estados de la Unión, a excepción de Nebraska, tienen legislaturas bicamerales y se denominan -al igual que en la Unión- Senado y Cámara de Representantes.

Y no puede atribuírsele, supongo, a estos senados estaduales, un origen federal ni -menos aún- aristocrático.

Distinguir entre las **razones** para establecer el Senado y las particulares **manifestaciones** que éste tendrá, es un procedimiento de muy larga data. Lo tuvieron en cuenta, por mencionar el propio caso norteamericano, Madison y Hamilton, cuando defendieron la necesidad del Senado. Sin aludir al carácter federal de la Unión, ellos consignaron cinco grandes razones. Primero: que una segunda rama legislativa refuerza la "seguridad del pueblo" (seguridad jurídica, diríamos hoy). Segundo: que el Senado, con su menor número, contrarresta a la Cámara de Representantes, más numerosa y propensa a obrar "bajo el impulso de pasiones súbitas". Tercero: atiende los intereses generales mientras la Cámara Baja se preocupa, principalmente, por intereses particulares o locales. Cuarto: representa la estabilidad ante la mutalidad de la Cámara Baja. Y quinto: genera un "verdadero sentimiento nacional". Estas cinco poderosas razones, a las que agregaron el requisito de sus miembros ("edad avanzada y mayor tiempo de ciudadanía", pues la naturaleza de la "misión senatorial" exige de ellos "mayor amplitud de conocimientos y solidez de carácter") y algunas atribuciones exclusivas (aprobación de tratados, consentimiento de jueces, embajadores, etc.), serían igualmente válidas para el Perú de hoy.

Nuestra Constitución -que es de 1979- tuvo la reconocida virtud de distribuir competencias entre ambas cámaras, asumiendo aquello que la doctrina denomina **bicameralismo imperfecto**. Esta necesaria división del trabajo parlamentario, en particular de las funciones de control, si bien tiene como remoto antecedente los argumentos -arriba expuestos- de Madison y Hamilton, configura la moderna tendencia del Derecho Constitucional Comparado. Corrigiendo las deficiencias de la Carta de 1933 (casi tan defectuosa como la que ha concebido el CCD), la Cámara de Diputados, en la Constitución de 1979, asumía, en exclusiva, las funciones de control político (interpelación, censura, etc.), tal como sucede con la Cámara Baja en Gran Bretaña o Francia. Y el Senado, asumía el control

de la administración, consintiendo nombramientos en órganos autónomos, embajadas, ascensos militares, etc., tal como corresponde a un Consejo de Estado. Como un freno al gobierno en asuntos permanentes del Estado.

Una broma de mal gusto, lanzada últimamente, pretende presentar al texto constitucional de CCD como si se alineara con nuestra tradición constitucional, no obstante haber incorporado la reelección presidencial inmediata (que ni siquiera introdujo la Constitución que promulgó Leguía, en 1920) y la mencionada unicameralidad, restringiendo -además- numerosas atribuciones que pertenecían al Congreso peruano desde mediados del siglo pasado. Ignoramos a qué extraña lógica responde enrostrarle a nuestro histórico Senado un origen aristocrático -que jamás tuvo- y luego intentar asociar el texto constitucional del CCD (y su flamante parlamento unicameral) con nuestra tradición constitucional. Si la Constitución de 1979 requería afinamientos era, por el contrario, para evitar interferencias entre ambas cámaras y para reforzar al Senado en sus atribuciones de control administrativo y en su vinculación con las Relaciones Exteriores (aprobación de tratados, en exclusiva) y con los organismos territoriales y regionales. Todo ello con un evidente objetivo: fortalecerlo. Y concederle las funciones propias de un moderno Senado.

El tribunal de la historia, aquel que emite juicios severos y definitivos, y que está por encima de cualquier reforma o corruptela, habrá de evaluar la consistencia de los argumentos vertidos contra el Senado y reducirá esta momentánea unicameralidad al rango de una decisión pasajera y sin aliento, tal como sucedió en 1823 y en 1867.

13. EL DIFÍCIL PREAMBULO (*)

Pedro Planas

No nos confundamos. Una Constitución no es sólo un texto o un papel. Tampoco es un conjunto de artículos y de disposiciones transitorias. Una Constitución -o, por lo menos, aquellas que lo son de veras- presenta, a través de su texto y de su articulado, un conjunto de valores. No puede suponerse a la Constitución como un registro notarial, limitado a transcribir sólo aquello "que puede cumplirse". Toda Constitución encarna un **deber ser**. La ética respecto a la sociedad ilumina la regulación de sus instituciones y el reconocimiento de sus derechos. Por eso es común reconocer, contra lo que aquí últimamente se predica, que una Constitución encarna una inevitable **vocación transformadora** respecto a la realidad que vivimos. De ahí que sus exigencias constituyan un mandato y tengan una indispensable jerarquía frente a las futuras decisiones políticas, legislativas o programáticas que se adoptan en una sociedad.

Antiguamente, las Constituciones carecían de preámbulo. Aunque la bisecular Constitución de Estados Unidos (1878) tuvo el suyo, la tendencia a incorporar preámbulos se registra desde la posguerra, debido a la funesta experiencia padecida en Europa por el resurgimiento-fiero y con incontenible

* "Oiga", 13 de setiembre de 1993.

apoyo popular- de los neoabsolutismos (Hitler y Mussolini). Desde la posguerra, en Europa y después en América Latina, fue una norma comúnmente aceptada en todo proceso constituyente asociar al texto constitucional un preámbulo que define ante la ciudadanía -y ante la propia comunidad internacional- un conjunto mínimo de valores y principios (pluralismo democrático, evitar discriminaciones, avanzar hacia la justicia social, preservar la libertad política, apoyar los procesos de integración, etc) que orientaron la elaboración del texto constitucional, de modo tal que sus artículos queden a salvo de cualquier interpretación que distorsione su significado valorativo. Recordemos lo sucedido con Hitler. Ascendió legalmente al poder y asumió facultades dictatoriales apelando al art. 48 de la Constitución de Weimar, sin necesidad -si quiera- de abolir la Constitución. Formalmente, no lo hizo. Pero, en los hechos, y desde una perspectiva valorativa, Hitler hace rato que había cancelado el ordenamiento constitucional.

Como era de esperarse (pues es requisito de toda **moderna Constitución**), la Asamblea Constituyente de 1979 se sumó a esta tendencia. Su extenso preámbulo es una pieza maestra si apreciamos la definida estructura de valores que consigna y el conjunto de aspiraciones que, por lo demás, encalza a la perfección con el contenido valorativo de su articulado. Además, este espíritu valorativo que inunda sus párrafos coincide con la interpretación que preside la materialización de los textos constitucionales en las democracias occidentales y que pueden resumirse en la configuración del denominado **Estado Social de Derecho**. Nada tiene que enmendar, desde luego, tras el derrumbe del Muro de Berlín, porque sus piedras no le alcanzan. Sus dos autores (Andrés Townsend y Roberto Ramírez del Villar), a quienes nadie en su sano juicio podrá imputarles de sufrir "resabios marxistas", con seguridad suscribirían, hoy en día, en setiembre de 1993, cada palabra, cada línea y cada una de las comas plasmadas en el preámbulo de la Constitución de 1979. Y lo harían con orgullo.

Las más recientes constituciones latinoamericanas asumen, en pocas líneas, similares contenidos valorativos. La Constitución del Brasil (1988), por ejemplo, expresa que ha sido propósito de la Asamblea Nacional Constituyente **"instituir un Estado Democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, con la solución pacífica de las controversias..."**. Y la muy reciente Constitución de Colombia (1991), notablemente influida por nuestra Constitución de 1979, recuerda que fue propósito de la Asamblea Constituyente **"fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana..."**

A contracorriente del moderno constitucionalismo, como en tantos otros aspectos, el texto constitucional del CCD carece de preámbulo. No puede denominarse así -por cierto- a su parca invocación. En verdad, no tendría por qué extrañarnos aquel extravagante debate protagonizado por el CCD en torno al preámbulo. Se dedicaron a discutir qué personajes históricos incluir y cuáles no. Confundieron al preámbulo con una sección de efemérides. La Constitución de 1979, es cierto, mencionó a importantes precursores y luchadores de nuestra gesta emancipadora y democrática, mas pudo no hacerlo. La sustancia del preámbulo -como antes decíamos- está en el conjunto de valores que expone y que orienta la interpretación del articulado. Pero, claro. Seamos realistas. Aquel debate -tan penoso- en torno al preámbulo, y que fue resuelto con la aprobación de una simple y anodina invocación, refleja la escasa preocupación por valores que presidió los debates 'constituyentes' del CCD. ¿Qué valores democráticos o constitucionales inspiraron a la

mayoría oficialista del CCD? ¿Hubo en ellos, acaso, preocupación alguna por el pluralismo político, por los derechos económicos y sociales, por reforzar instituciones y democráticas, por avanzar hacia una sociedad más justa o, simplemente, por impulsar la integración latinoamericana? Claro que no. El debate en torno al preámbulo, pues, puso al descubierto la escasa preocupación institucional y democrática que caracterizó a los autores del texto constitucional.

Suponíamos, al principio, que era éste un evidente acto de coherencia: que un texto constitucional carente de afirmación de valores, careciera de preámbulo. Su anodino proemio aparecería, por tanto, no como fruto de la incapacidad del CCD de articular un preámbulo sino como la explicable incapacidad de concebir fundamentos para sustentar su proyecto constitucional. La falta de reflexión doctrinal y de espíritu constitucional quedarían, así, en evidencia. Pero, pensándolo mejor, sí les fue posible elaborar un preámbulo e, incluso, aprobarlo mayoritariamente en el CCD, en consonancia con los propósitos de su texto constitucional. Aun más honesto que la ausencia del preámbulo, hubiese sido colocar en un breve preámbulo aquellos mismos argumentos que proliferaron en el hemicycle para definir su nuevo texto constitucional, y que podríamos sintetizar así:

"NOSOTROS, creyentes en la persona insustituible de Alberto Fujimori Fujimori, conscientes de que sus reformas políticas y económicas son irreversibles, aceptando la soberana decisión de las encuestas que legitimaron el golpe de Estado del 5 de abril y aspirando a que el Gobierno de Reconstrucción Nacional dure quince o veinte años, los miembros de la mayoría del CCD, invocando la divinidad del libre mercado y bajo el amparo de la omnipotencia de las Fuerzas Armadas, hemos venido a dar esta nueva Constitución..."

Este preámbulo no es broma. Resume los principales argumentos defendidos por la mayoría oficialista del CCD para

justificar su nueva Constitución. Si ellos han tenido la osadía de dictar una Constitución a la medida de Fujimori (confundiendo a un Congreso Constituyente con una sastrería), han debido tener la hidalguía de consignar esos mismos propósitos en el preámbulo de su flamante Constitución.

14. EL REFERENDUM DEBE SER TOTAL (*)

Lima, 21 de julio de 1993.

Sr. Dr.

Jorge Avendaño V.
Decano del Colegio de
Abogados de Lima
Presente

De mi consideración:

Me es grato acusar recibo de la consulta que se sirve hacerme, a raíz del pedido formulado a ese Colegio por diversos miembros de la Orden, en relación con el anunciado proyecto de referéndum constitucional. Al respecto, cumplo con absolver la consulta planteada expresando que si bien el tema es asunto importante y muy estudiado a nivel doctrinario, la experiencia peruana en este punto es casi inexistente, y además la práctica en el campo comparado, si bien interesante, no es uniforme, pues existen variantes. Con estas limitaciones, me permito hacer los comentarios siguientes:

a) En principio, y tal como acertadamente lo señaló en su momento la ley de convocatoria y el compromiso internacional asumido por el Gobierno, la Constitución debe ser ofrecida en

* Respuesta a la consulta formulada por el Colegio de Abogados sobre el referéndum.

su integridad, para los fines de referéndum. Esto es así, toda vez que el proceso constituyente llevado a cabo en el CCD tiene un solo producto que es ofrecido como totalidad a la ciudadanía, la que debe aceptarlo o rechazarlo en bloque. Esto es lo que se desprende de la doctrina, de la lógica interna de todo texto constitucional y además de la práctica constitucional comparada. Por tanto, no es dable, en aras de una bien entendida seriedad, ofrecer a consulta popular fragmentos de Constitución, sino la totalidad de la misma, ya que además, se presta a manipulaciones. Adicionalmente, desde un punto de vista político, ello contribuirá a legitimar y proyectar su duración en el tiempo, habida cuenta de que existen sectores de la población que no comparten los lineamientos de la nueva Constitución y tampoco el hecho de que se pretenda modificarla.

b) Lo que sí es factible, es una consulta previa sobre temas puntuales, únicamente con carácter ilustrativo, para que el CCD conozca el sentir de la opinión pública e incorpore en la nueva Carta aquellos puntos sobre los cuales aquella se ha pronunciado, pero tan sólo como un referente previo, y con independencia a la posterior realización del referéndum que debe ser, como decía, de la totalidad del texto.

c) Desde el punto de vista de la mecánica electoral, estimo que deben observarse los mismos lineamientos existentes a la fecha, y que han sido observados en el último proceso de elecciones generales llevado a cabo en 1990. O sea, utilización del sistema electoral vigente, obligatoriedad del voto, utilización de espacios gratuitos en medios del Estado, etc. Por cierto, ello no impide la introducción de algunos correctivos de carácter técnico, no sólo para mejorar la transparencia del escrutinio, sino para aligerar sus resultados.

Sin más por el momento, quedo a disposición de usted, señor Decano, para cualquier aclaración y/o aclaración sobre el particular.

Atentamente

Domingo García Belaunde

15. EL TEMOR AL REFERENDUM(*)

Pedro Planas

Al aprobarse, el viernes, en la resucitada Comisión de Constitución, el proyecto de ley de referéndum, el CCD ha cavado la fosa en la que irá a enterrar su futuro texto constitucional. No es difícil explicar por qué. Confirma así, abiertamente, ante la inmensa ciudadanía, su temor a someterlo a un referéndum integral. Pero, además, si sólo ratifica algunos pedazos del texto, pondrá en claro que su Constitución, entendida como un corpus integral, carecerá de la pregonada legitimidad popular.

En las últimas semanas numerosas voces de alerta señalaron, insistentemente, que no existe precedente alguno que registre el caso de una Constitución sometida a descuartizamiento para su ratificación popular. A pesar de este imbatible argumento, quiere la Comisión de Constitución descuartizar su obra. Quiere desmembrar a su creatura. Se resiste a exhibirla, tal como ella es, con sus rasgos deformes, acaso presintiendo de que no será reconocida.

Pero no es sólo cuestión de antecedentes. La lógica jurídica y el sentido común abonan contra este propósito. Desde una perspectiva estrictamente doctrinal, el referéndum constitucional -es cierto- puede ser parcial o total. Mas no nos

* "Oiga", 30 de agosto de 1993.

equivoquemos. El referéndum parcial sólo es aplicable para incorporar reformas (igualmente parciales) a un texto constitucional que permanece en vigor. En tal caso, apenas culminado el trámite de aprobación del proyecto de reforma en ambas Cámaras, se le somete a ulterior ratificación popular para que la ciudadanía resuelva si, en definitiva, se introduce o no esta ley de reforma al texto en vigencia. Sin embargo, si se pretende poner en vigor una nueva Constitución, el procedimiento será una reforma total. La única ratificación popular posible consiste, necesariamente, en someter a referéndum la totalidad del texto. Ni vuelta que darle. Caso contrario, unas partes tendrán legitimidad y otras no. Y el texto, en suma, carecerá de la deseada legitimidad.

Pero ahí no termina el espectáculo. Como hay, en el CCD, quienes gustan vivir en el mundo de los indefinidos (y suelen creer que el justo medio aristotélico consiste en colocarse justo en el medio), ha surgido otra novedad: la denominada 'fórmula mixta'. He ahí que, como quien resuelve el dilema entre Dios y el Diablo envían a ambos al purgatorio, han propuesto un referéndum 'chicha'. Esta fórmula peca, por cierto, de similar inconsistencia. Si la nueva Carta se somete a ratificación total, ¿qué sentido tienen las ratificaciones parciales? ¿Complicar la votación? ¿Y cómo habría que interpretar, por ejemplo, un "Sí" a la Constitución y un "No" a lo temas parciales? ¿Modificando la Constitución apenas ella fue ratificada? Y luego... ¿volverla a someter a referéndum? Vamos. Seamos consistentes. Un conocido objetivo del referéndum constitucional es evitar la arbitrariedad de los constituyentes. Si se opta por unos temas, se estaría asumiendo -arbitrariamente- que aquellos temas no elegidos gozan de aprobación popular. ¿Y por qué no se consulta la gratuidad de la enseñanza? ¿Y los derechos laborales, el menoscabado Tribunal Constitucional, el Habeas Data o la nueva composición de las regiones? La única manera de ensayar esta fórmula, sin caer en arbitrariedades, sería colocar una extensa lista, algo así como veinte temas, de

modo tal que la población pueda, simultáneamente, emitir sus veredictos parciales sin ningún recorte ni limitación. Procedimiento, como se aprecia, tan inaplicable como innecesario.

Seamos claros. El problema de fondo es político. Así lo demuestran estos esfuerzos por distorsionar el mecanismo del referéndum, tantas veces anunciado. Es el temor al 'No'. ¡Ah! Ahora queremos verlos. Tanto discurso sordo en nombre del pueblo y de su mayoría. Tanto esfuerzo por consagrar la disolución arbitraria del Congreso para que sea el pueblo quien "dirima" ¿Y ahora? ¿Qué pasó? ¿Llegaron fatigados y sin convicción? ¿Temen que el pueblo "dirima" respecto a su propia obra constituyente? ¿O saben, acaso, que el rechazo al referéndum no se dirige tanto a la Constitución desaprobada como al propio CCD?

He ahí el problema de fondo. Hasta hoy, sólo se discute en torno a la aprobación o el rechazo del texto del CCD, pero no se ha reparado -todavía- el significado institucional que acarrea un "No" a la obra del CCD. Ello significa constatar un evidente divorcio entre los deseos de la mayoría de la población y la obra fabricada por la mayoría del CCD. Y este divorcio no se resuelve con enmiendas ni con nuevas reconsideraciones. Ante este mentís, que conlleva una ruptura de la representación consignada en el CCD, hay sólo una salida: la autodisolución del CCD y la inmediata convocatoria -por el propio CCD- a un nuevo Congreso Constituyente. La lógica es muy simple. El poder constituyente reside en el pueblo y éste ha modificado sensiblemente su opinión ante la obra presentada por la (antigua) mayoría que recibió su delegación. Sólo una nueva representación, con aire fresco y renovador, podrá asumir la tarea de buscar verdaderos y firmes consensos para enmendar libremente este proyecto y someter a ratificación popular un nuevo texto constitucional, debidamente enmendado. Es el pueblo -tal como lo sostenía hace poco un miembro del CCD- quien finalmente dirige este conflicto, mediante la elección de un nuevo congreso Constituyente.

La inauguración, en Francia, de la Cuarta República nos lo ilustra. La Asamblea Constituyente de 1946 terminó su labor y presentó su proyecto de Constitución a referéndum. Ello sucedió el 5 de mayo de 1946. Aunque en muy reñido resultado, ganó el 'No'. Ni hablar. La Asamblea se autodisolvió y mediante nuevas elecciones, el pueblo francés conformó un nuevo Congreso Constituyente, al cual pudieron postular -sin restricciones- aquellos que integraron el anterior. Apenas conformado, asumió la revisión del rechazado proyecto de Constitución. Estas revisiones conformaron un nuevo proyecto, que fue sometido a referéndum el 13 de octubre de 1946. Y ganó el 'Sí'. De esta forma fue aprobada la Constitución francesa de 1946, que inauguró la Cuarta República. Hubo modificaciones sustanciales entre uno y otro proyecto, que fueron posibles merced al proceso electoral que medió entre ambas deliberaciones. Fue el caso, por ejemplo, de la composición del Parlamento. El proyecto rechazado tenía un Parlamento unicameral. La Constitución aprobada reasumió el Parlamento bicameral. Vale la pena recordarlo.

16. EL REFERENDUM INEVITABLE (*)

Domingo García Belaunde

Hace unos días, se fijó el 31 de octubre como fecha para el referéndum, es decir, para la consulta popular sobre el proyecto de Constitución. El momento es, pues, muy oportuno para comentar este tema.

La decisión del CCD de realizar un referéndum sobre la totalidad del texto constitucional es un acierto, desde cualquier punto de vista. En primer lugar, porque el gobierno se comprometió a ello internacionalmente y creemos que nada es mejor que empezar por cumplir con lo ofrecido (aunque el mismo gobierno no siempre haya cumplido su palabra).

En segundo lugar, porque la ley de convocatoria al CCD así lo expresaba y, si bien es cierto que el Congreso podía no limitarse a esta ley -que, en última instancia, era modificable- sin embargo, un principio elemental era no cambiar las reglas que, precisamente, le dieron nacimiento.

Finalmente, porque desde el punto de vista de una sana doctrina constitucional y como lo demuestra la experiencia jurídica comparada, los artículos constitucionales no son trozos de una torta, sino partes integrantes de una unidad con sentido.

* "Expreso", 11 de setiembre de 1993.

Es cierto que, en el camino, hubo diversas propuestas. Una de ellas, la más barajada, era la consulta por temas. Si bien era interesante como referente *a priori*, no era dable *a posteriori*, ya que las consultas por temas, secciones o artículos, son siempre parciales en la medida en que las reformas también lo son.

Otra propuesta era la mixta (referéndum por temas y en conjunto). En exceso sincrética y pensada como para satisfacer a todas las bancadas, esta propuesta no sólo era complicada, sino -además- difícil de llevar a cabo. Por el contrario, un "sí" o un "no" sobre la totalidad del texto -aunque no todos han leído ni leerán la Constitución- es más democrático y, a la larga, otorga a su resultado más legitimidad.

Sin embargo, como siempre sucede, se ha escondido una suerte de "trampita" en la ley de referéndum, cuando señala que la mayoría simple por el "Sí" es la decisoria. Con ese criterio, un 25% de votantes a favor, frente a 24% en contra y el saldo de nulos, blancos, viciados y ausentes, podría dar como resultado que un cuarto del electorado decidiese la validez de una Constitución. Con ello, la legitimidad de la Carta, tanto jurídica como sociológica, se vería seriamente afectada.

Hubiera sido deseable -como sucede en las elecciones generales o presidenciales- que se exija un mínimo de votos a favor, para tener un espectro de mayor aceptación. Al no haberse hecho esto, se da pie, sin lugar a dudas, a que una minoría apruebe y "legitime" la Constitución y que, desde su origen ésta se encuentra viciada.

No obstante lo anterior, creemos que es bueno adelantar algunas impresiones en torno al referéndum y su resultado. Y es que, con porcentajes mínimos o sin ellos, con minorías simples o calificadas, el referéndum será ganado -qué duda cabe- por el gobierno.

Además, no puede ser de otra manera. En un país de gente desesperada como el nuestro; con un gobierno que ofrece y, en parte, cumple lo que otros no hicieron, empeñado -por lo demás - en campañas populistas de obras y regalos al estilo de Odría, un triunfo favorable al gobierno es previsible (diría, casi inevitable). Más aún, si se cuenta con el apoyo de los grandes grupos económicos y de los medios más influyentes.

Pero todo esto no importa; al fin y al cabo, nuestros pueblos han apoyado a todos, sin excepción, sean dictadores o demócratas, sean de izquierda o de derecha. El desencanto y el "crujir de dientes" vendrá después. Mientras tanto, los que no creemos en los iluminados y tampoco en las constituciones pretexto como la actual, iniciaremos nuestra campaña por el "No" -sin ninguna esperanza, por cierto-, pero para que quede registro de nuestro voto en contra.

17. NO CREO QUE DURE MUCHO...(*)

Domingo García Belaunde

P.- ¿Qué opinión le merece la forma como se está llevando a cabo la aprobación del proyecto de la nueva Constitución en el Congreso Constituyente?

R.- Me parece un debate precipitado, lamentablemente. Nunca supo el Pleno, ni menos la Comisión de Constitución, que es lo que querían al empezar a trabajar. Por eso es que copió la Carta del 79 y fue acomodándola, dando marchas y contramarchas, al vaivén de los acontecimientos. El resultado es una Constitución que es una mala copia de la anterior, con claros rasgos autoritarios en favor del Presidente de la República.

P.- ¿Hay algunos críticos que califican a este Proyecto de Constitución como "mamarracho jurídico" por la forma como éste viene siendo aprobado ¿Ud. es de la misma opinión?

R.- Es un poco dura esa frase, pero respeto a quienes la utilizan. En este Proyecto hay cosas buenas, lo que me impediría calificarlo de esa manera, y es bueno en un 60% porque ha repetido la Carta anterior.

P.- Se dice mucho que este actual Proyecto de Constitución,

* Entrevista publicada en "Selva", Año XX, número 57, julio de 1993.

más que un proyecto nacional o de consenso responde a un proyecto personal venido de Palacio de Gobierno ¿Qué nos puede decir al respecto?.

R.- Yo diría que más que un proyecto personal, lo que existe son ambiciones personales en puntos muy concretos como la reelección y los plenos poderes; eso sí es claro. Existen directivas de Palacio en los grandes postulados, más no en los detalles.

P.- ¿De aprobarse la nueva Constitución tal y conforme se viene dando en el Proyecto, como avisora la vigencia que pueda tener?

R.- Nace en un mal momento, definitivamente, por lo que el augurio no es bueno. Está naciendo en un clima de imposición, en un clima en donde no hay diálogo, en el cual no se escucha a nadie, porque ya todo está acordado. Yo no creo que vaya a durar mucho; me parece muy vinculado a una situación concreta, y lo más probable es que cuando cambie esta situación, cambie la Constitución.

P.- ¿Cuáles cree que sean las fuentes en la que se basa la elaboración de este proyecto?

R.- Básicamente la Constitución del 79 y la mal entendida idea del pragmatismo, de que hay que ir a lo simple, a lo barato, a lo eficaz. Y ese mal sentido del pragmatismo los lleva a justificarse en algunas constituciones extranjeras, como la de Francia que la alaban mucho, pero que en el fondo no la han leído, o quizá peor, no la han entendido.

P.- ¿Qué vacíos o deficiencias tiene la Constitución del 79?

R.- Indudablemente, como toda obra humana, la Constitución del 79 tiene errores. Estos se han detectado con el tiempo. Desde que nació, algunos aconsejamos reformarla entre los cuales humildemente me coloco, porque la vida va mostrando facetas

que la teoría no puede preveer. Pero en estos casos, lo que se debe hacer como en todo pueblo civilizado, es buscar un consenso y luego viene la reforma. Las deficiencias que tiene están en relación a la judicatura, a la coordinación entre los poderes del Estado, sobre todo Ejecutivo y Legislativo, así como el problema de la descentralización. Pero todo esto era subsanarle mediante una simple reforma. Decir que porque una constitución tiene defectos hay que botarla, es una falsedad alimentada irresponsablemente por los políticos que no están gobernando, que ahora sí se han convertido en políticos tradicionales, pero de muy baja ralea.

P.- Unos de los argumentos del actual régimen para justificar los hechos que ya conocemos, es que la Constitución del 79 es muy extensa y lírica y que no representa a las reales aspiraciones del pueblo peruano. Incluso el ex-ministro Boloña dejó entrever que el actual Proyecto debe ser más técnico y no pasar de 80 artículos. ¿Qué opina de todo esto?

R.- Yo no sabía que Boloña era jurista, para mí es un descubrimiento. En realidad, las Constituciones no tienen por qué tener un número fijo de artículos, eso obedece a diversas circunstancias. Lo que es prudente es que no sea excesiva, pero yo creo que el lirismo es muy propio de los textos constitucionales, puesto que lo que hacen es apuntar objetivos y no a realidades. Lo que se busca fundamentalmente es, por un lado, afianzar lo que existe; por otro, precisar cómo deben ser las cosas y finalmente poner metas. Así, que haya lirismo o un poco de pensamiento utópico en las constituciones es normal. Más aún en las latinoamericanas. Hay cosas que se ponen como proyectos que demoran una, dos o tres generaciones, pero siempre son proyectos, son aspiraciones; eso yo no lo veo mal.

P.- ¿Qué opinión le merece ampliar la pena de muerte en el actual proyecto constitucional?

R.- Es un poco difícil de calificar esto. Se ha vendido la imagen

de que con la pena de muerte se acaba el terrorismo. En realidad la pena de muerte es un tema tan discutido, tan debatible; lo único que podría advertir es que acá estamos cercanos a una colisión con el Tratado Interamericano de Derechos Humanos, más conocido como Pacto de San José, que el Perú la ha firmado; eso hay que manejarlo con mucho cuidado, porque hay que ver qué pasa en el contexto internacional. Por lo demás, la redacción de la clausula constitucional no es terminante ni clara y quizá se aplique.

P.- ¿En ese sentido, qué consecuencias internacionales traería el hecho de ampliar la pena de muerte en nuestro país?

R.- De hecho el Perú no puede aplicarla, salvo que denuncie previamente el Tratado, que es el término técnico que se utiliza para apartarse de él. La otra salida es negociar con la comunidad americana para que se replantee esa cláusula limitatoria, esa es creo yo, la posibilidad más sensata. No se pueden poner penas alegremente como lo hemos visto últimamente. Esos tiempos ya pasaron, eso es muy tradicional.

P.- ¿No cree Ud. que el actual proyecto al facultar un exagerado presidencialismo está rompiendo el equilibrio de poderes?

R.- Yo creo que sí. Lo que faltó en la Carta del 79 fue un mecanismo para solucionar controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que tenían ambos muchas competencias. Lo que ha hecho este texto no es buscar un mecanismo para solucionar controversias, sino rebajar las facultades del parlamento y aumentar las del Presidente, con lo cual definitivamente han roto el equilibrio de poderes, creando un Presidente superdotado, y esto es muy riesgoso en un país con tendencia hacia los gobiernos fuertes.

P.- ¿La unicameralidad del parlamento en este proyecto cree que forme parte de esta tendencia?

R.- No, eso de la unicameralidad va en otra línea; yo diría que

va a la tendencia de agilizar las cosas en países en los que no hay muchas razones para una segunda cámara. Yo creo que las razones objetivas de éstas ya han desaparecido. Esto de la bicameralidad funciona en países europeos de gran tradición y más aún si son federales. Es cierto que la segunda cámara puede servir para algo; yo no dudo de su eficiencia. Pero es cierto que también puede entorpecer la labor legislativa. Mis vacilaciones sobre la cámara única es porque nunca lo hemos aplicado plenamente, y esto podría crear un desborde.

P.- ¿Qué opina respecto al proceso de regionalización propugnada en la Carta del 79 y la intención del gobierno de eliminarla?

R.- Por lo que se sabe, el balance no ha sido muy positivo; sabemos perfectamente que ha habido excesos, luchas intestinas. Eso es fruto de la falta de experiencia, son problemas de crecimiento. Además este proceso estuvo mal diseñado, esto hay cambiarlo. Cuando las cosas buenas no funcionan hay que modificarlas, pero no significa que hay que eliminarlas. Se ha debido buscar otras fórmulas que reemplazen a las regiones, quizás más pequeñas pero más concentradas en lo propio con autonomía económica y administrativa como mínimo. Habría que rediseñar el modelo, no se puede eliminar totalmente la descentralización y dejar todas las decisiones en manos del Presidente de la República. Esto es volver a un centralismo de hace más de 100 años. Y esto es contraproducente.

P.- ¿Cómo ve la posibilidad, que es lo que parece favorecer más al gobierno, de someter a referendum el actual Proyecto de Constitución en partes puntuales como la pena de muerte, reelección, etc, y no en forma total como inicialmente se había comprometido con organismos internacionales?

R.- Yo creo que es un error y una muestra de la debilidad del gobierno; además esto es antitécnico. La Constitución es un todo, una unidad; todos los países que han sometido sus textos

a referendum lo ha hecho como totalidad y su aprobación o desaprobación ha sido en bloque. La Constitución no puede ponerse a consideración por retazos...

P.- ¿Existe algún antecedente sobre esto?

R.- Yo no conozco ninguno, eso sería una cosa inédita que haga este Gobierno, una cosa absurda. Lo que puede hacerse es someter a consulta popular determinados temas para ver si se les incorpora posteriormente a la Constitución, que es cosa muy distinta. Pero de qué legitimidad se puede hablar sino se piensa someter la Carta a referendum en su totalidad. Porque lo que va a tener legitimidad va a ser un pedazo de Constitución y no la totalidad de ella.

P.- ¿Cuál sería el modelo de Constitución que Ud. propugnaría?.

R.- El modelo es el que históricamente hemos ido perfilando a través de los años, que es lo que plasma un poco la Constitución del 79 y que ahora está también presente en el actual Proyecto, sólo que en éste, la línea de tendencia está deformada por un presidencialismo excesivo y un centralismo muy marcado, que no logran ocultar. Hemos tenido líneas de tendencia en nuestra historia constitucional; no veo porqué tengamos que apartarnos de ellas. Lo que hay que hacer es mejorarlas y afinarlas.

18. EL CCD ANTE NUESTRA HISTORIA CONSITUCIONAL(*)

Pedro Planas

Desde la fundación de la República, el movimiento constitucional peruano no estuvo libre de conflictos y de tensiones, no obstante que dos grandes focos de polarización tuvieron un paulatino apaciguamiento. El primero, la pugna entre *monarquía* (encarnada por San Martín y el manifiesto de Monteagudo) y *república* (el liberalismo de Luna Pizarro y Sánchez Carrión). Luego del Estatuto Provisional expedido por San Martín (quien, como se sabe, aspiraba instalar en el Perú una monarquía constitucional, siguiendo el modelo británico), el Congreso Constituyente que éste convocó, y ante el cual se despojó de sus poderes, aprobó las denominadas Bases de la Constitución Política de la República Peruana (1822) que proclamó la "independencia de la Monarquía Española", impidió que el Perú sea "patrimonio de ninguna persona o familia" (alusiones al proyecto monárquico de San Martín) y consagró, como nuestra futura denominación institucional, el de "República Peruana". El otro gran conflicto, entre unitarios y federales -que desembocó en cruentas guerras civiles en países de extensa geografía como Argentina, Brasil y Venezue

*"Argumentos" Organo del Instituto de Estudios Peruanas (IEP), julio de 1993

la- , fue resuelta a través de los textos constitucionales. Salvando la guerra interna desencadenada por la aspiración a constituir una Confederación entre Perú y Bolivia, la Constitución de 1828 consagró la República Unitaria y, a la vez, otorgó poderosas competencias a las Juntas Departamentales, que, con el tiempo, podrían ser el embrión de un emergente federalismo. Así lo veían, por lo menos, y con no poca resignación, los propios federalistas, quienes tenían muy presente el modelo constitucional norteamericano.

Liberales y conservadores

A lo largo del siglo XIX la gran tensión registrada por los textos constitucionales se produce entre las corrientes denominadas liberales y conservadoras. Ambas tenían una concepción antagónica no tanto del régimen político (pues generalmente coincidían en el republicanismo) cuanto de la relación que debía establecerse entre Ejecutivo y Legislativo. No había término medio ni conciliación posible. O el poder se encarnaba en el Parlamento, como representantes de la voluntad popular, como sostenían los liberales, o el poder se concentraba en la figura del Presidente de la República, como planteaban los conservadores. Se encontraban frente a frente dos principios: el de garantizar la libertad y el de reforzar la autoridad. Los conservadores encontraban en la tesis liberales el preludio del desorden y la anarquía, cuando no un "excesivo jacobinismo". Los liberales sentían que el Presidente de la República podría convertirse en un monarca absoluto con "ropaje republicano". Si bien ésta no es una pugna permanente, explica el zigzag de nuestros textos constitucionales hasta una década antes de la guerra con Chile. La organización formal del primer partido político peruano, en 1872, el Partido Civil, y el respeto a la moderada Constitución de 1860, conllevan la cancelación de esta insistente pugna doctrinal que marcó nuestro primer medio siglo de vida republicana.

Siempre a nivel de los textos, y aun cuando la Independencia no estaba del todo asegurada, la Constitución de 1823 significó un triunfo sin concesiones del doctrinarismo liberal. El Presidente de la República era elegido por el Congreso, que es unicameral, y carecía del derecho de observación y de iniciativa para presentar proyectos de ley. En contraste, la constitución de 1826, fabricada a la medida de Bolívar, siguiendo el modelo de la carta boliviana (y ésta del Consulado Napoleónico), consagró una Presidencia Vitalicia, reforzó poderes en el Ejecutivo y debilitó al Congreso, conformándolo con tres cámaras, según el proyecto de Sieyès aplicado en la Francia napoleónica. Como constitución de conciliación, la carta de 1828, con razón considerada por Villarán como "la madre de nuestras constituciones", no es ni liberal ni autoritaria. Es una Constitución moderada. Consagró la elección popular (si bien indirecta) del Presidente de la República, instauró el bicameralismo y estableció -como ya dijimos- las importantes Juntas Departamentales, que elegían a los senadores equitativamente, a razón de dos por departamento. A fin de otorgarle cierta estabilidad y con el inocultable propósito de someter a ulterior discusión el régimen de descentralización, la carta de 1828 estableció, en sus disposiciones transitorias (arts. 176 y 177) que, en julio de 1833 "se reunirá una Convención Nacional, autorizada para examinar y reformar en todo o en parte esta Constitución". Así nació la Constitución de 1834. Su estructura es, en rigor, un remedo de la precedente, salvo la supresión de las Juntas Departamentales y de la Vice-Presidencia de la República y la introducción de un artículo prohibiendo la reelección inmediata. Empantanada por el surgimiento de los militarismos, y de la Guerra de la Confederación, fue sustituida por una carta resueltamente autoritaria, promulgada en 1839 por un Congreso Constituyente reunido en Huancayo, que suprimió derechos, elevó la ciudadanía (40 años), abolió los municipios, amplió facultades presidenciales y extendió el mandato presidencial a seis años, rompiendo los cuatro años consignados por las cartas de 1828 y 1834. Al igual que la de 1826, esta fue una constitución con nombre propio: Gamarra.

La Constitución moderada de 1860

Las tres posteriores cartas tienen desigual importancia. La Carta liberal de 1856 reemplazó al texto autoritario de 1839, con muy valiosas contribuciones, como la institución del Consejo de Ministros, pero sin vigencia efectiva. Aunque la tendencia de la Convención reunida desde 1855 fue hacia el unicameralismo, mantuvo el bicameralismo, y sólo sirvió de inspiración para elaborar la constitución moderada de 1860, que retornó a los lineamientos de la carta de 1828, integrando instituciones de control esbozadas por el texto de 1856. Suspendida cuatro años después, la novísima carta de 1860 incluso fue desplazada en 1867 por otra constitución liberal –la más liberal de todas– que emergía como una revancha histórica del inaplicado doctrinarismo liberal de 1855. Pero, finalmente, la Constitución de 1860 fue reasumida al poco tiempo y, con algunas interrupciones, mantuvo su vigencia como ley suprema hasta el golpe de Leguía, propinado el 4 de julio de 1919, con el explícito propósito de convocar a una Asamblea Constituyente para que elaborase una nueva constitución en concordancia con las reformas constitucionales que el propio Leguía sometió –previamente– a plebiscito popular.

La Constitución de 1920, aunque se le conoce por otras razones como la “Constitución de Leguía”, no fue elaborada en función de él. Las más importantes reformas introducidas, respecto de su precedente de 1860, eran solicitadas por amplios sectores: suprimir la renovación por tercios del Congreso e introducir la renovación integral de las Cámaras; ampliar el mandato presidencial (y, en consecuencia, del Legislativo) a cinco años; colocar número fijo a la representación parlamentaria; prohibir la suspensión de las garantías individuales; establecer el sufragio popular directo, etc. Pero el Oncenio sólo configuró en los hechos, desde el golpe del 4 de julio, un régimen dictatorial. A la caída de Leguía, la Junta del Gobierno que preside Sánchez Cerro convocó a un Congreso Constituyente para elaborar una nueva constitución, en vista de que resultaba

ilusorio reimplantar la ya gastada carta de 1860 y porque se reconocían los avances incorporados a la carta de 1920 (en particular el sufragio popular y las Garantías Sociales, entre ellas la legislación laboral). Esta nueva Carta (1933) consagró un desequilibrio en su estructura de poderes –a favor del parlamento– debido a una consensual reacción para prevenir que se repetían los excesos del régimen de Leguía, transformado, en los hechos, en un auténtico absolutismo presidencial: sin control parlamentario; con suspensión permanente de las garantías individuales, reelección personal (introducida por reforma), eliminación del pluralismo político y trasgresión cotidiana de la constitución que el propio Leguía se encargó de promulgar en enero de 1920.

La constitución de 1933 encierra, por ello, una paradoja. Pese a ser confeccionada por la mayoría sanchecerrista, que era conservadora, se alinea en la tradición liberal por la reacción institucional de éstos ante el absolutismo de Leguía. El propio Sánchez Cerro, quien no era precisamente un liberal, la promulgó sin observaciones y la juró sin contemplaciones. El cargo de Presidente de la República fue disminuido y sus competencias recortadas. Suprimió –como en 1823– el derecho a observar las leyes (cuando se constituya el Senado, según disposición transitoria), pero mantuvo la elección popular del Presidente y el período de cinco años. Y los mecanismos de control parlamentario (censura, interpelación y comisiones investigadoras) arrinconaban la gestión presidencial. Una primera reforma constitucional aprobada en 1936, introdujo las dos vicepresidencias (tampoco consideradas en el deforme texto de 1933). Luego, el plebiscito convocado por Benavides en 1939 extendió el mandato presidencial a seis años, incorporó la observación presidencial, limitó las facultades de las comisiones investigadoras, suprimió la exposición programática del Primer Ministro y concedió facultades al Presidente para crear tributos, administrar tarifas arancelarias, crear empleos públicos y ordenar gastos fiscales. La constitución

en 1979, que reemplazó a la de 1933, aunque ha sido tildada de "presidencial" (acaso más por la práctica que por el propio texto) constituye nuevamente un texto moderado, que racionaliza los instrumentos parlamentarios contemplados en 1933 y asume algunas de las reformas del plebiscito de 1939, incorporando, además, instituciones novedosas como la regionalización o el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Los textos ante la realidad política

Hasta aquí el registro somero de los textos constitucionales. Pero lo que más interesa, en el movimiento constitucional, es la vinculación que estos textos efectivamente tienen con el proceso político que les ha correspondido presidir. Los textos constitucionales son normativos cuando efectivamente conducen el proceso político posterior, orientando las conductas políticas y el desarrollo de las instituciones. De lo contrario son textos nominales (ficticios, sin eficacia jurídica) o semánticos (elaborados en función de un personaje para garantizarle el ejercicio omnímodo del poder político). Sorprenderá comprobar el enorme contraste entre la proliferación de textos constitucionales y su escasa eficacia normativa. De todas ellas sólo una constitución -la de 1979- rigió doce años consecutivos desde su promulgación. La de 1823 fue suspendida por los propios constituyentes, días antes de su promulgación, para otorgarle plenos poderes a Bolívar y sólo rigió, provisionalmente, en 1827. La Vitalicia, a contrapelo de su aspiración, rigió sólo siete semanas. La de 1828 llegó a los seis años y fue desplazada, en 1834, por su hermana menor, aunque con rasgos de gemela. La de 1834 cayó bajo las garras del militarismo y fue puesta en suspenso. La de 1839, suspendida también al poco tiempo, sólo rigió a partir de 1845, cuando llegó Castilla al poder. Duró nueve años: un verdadero record. La revolución liberal de 1854 trajo bajo la manga su propio proyecto constitucional, sin mayor éxito, como antes dijimos. La Constitución moderada de 1860 es suspendida también a los

cuatro años, situación que es aprovechada para convocar un nuevo Congreso Constituyente que promulgó la carta liberal de 1867; y ésta, a su vez, sólo rigió ocho meses. Reimplantada la constitución de 1860, condujo cierto período de estabilidad durante diez años. Pero la guerra con Chile trae su propio texto: el célebre Estatuto Provisorio (1879) de Piérola. Luego, terminada la guerra, y tras la frustrante Asamblea Constituyente de 1884, renace la constitución de 1860, aunque sólo regía a medias, nominalmente, incrustada en la pared por el militarismo de posguerra. Sólo a partir de 1895, esto es 35 años después de su promulgación, inició un período de efectiva normatividad a lo largo de los 25 años que duró la denominada República Aristocrática. El golpe de Leguía, en 1919, trajo como consecuencia, también, la convocatoria a una Constituyente, fruto del cual sólo hubo una constitución nominal (1920), que se limitó a ampliar las formalidades del régimen dictatorial de Leguía. La Constitución de 1933, en nuevo símil con la de 1823, es suspendida parcialmente por los constituyentes (que dictan una Ley de Emergencia) y luego ellos mismos la ultrajan, al nombrar como Presidente de la República a quien tenía impedimento constitucional (Benavides, militar en actividad) y luego delegar plenos poderes a éste para que gobierne dictatorialmente entre 1936 y 1939. En su casi medio siglo de presencia nominal, la constitución de 1933 sólo presidió el proceso político durante intervalos que, sumados, arrojan quince años. Aun así, algunas de sus instituciones (como los Consejos Departamentales, el Senado Funcional y el Consejo de Economía Nacional) no se aplicaron y otros sólo rigieron parcialmente, como la elecciones municipales (sólo hubo dos procesos: en 1963 y 1966).

La Constitución de 1979 presidió un proceso normativo inédito a lo largo de nuestra historia constitucional. No sólo rige ininterrumpidamente desde su promulgación, a lo largo de doce años consecutivos (hasta el golpe del 5 de abril de 1992), como no había sucedido con ninguna otra Constitución, sino

que garantiza procesos electorales intachables, alternancia en el poder y sus instituciones son legisladas y desarrolladas en el plazo más inmediato: Tribunal de Garantías, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura y el propio proceso de regionalización. Acaso pueda ello tener una triple explicación. Primero: la Constitución de 1979 fue fruto de una amplia discusión, incorporando sugerencias de la sociedad civil. Segundo: no hubo mayoría en la Constituyente de 1979 y ello obligó a sus miembros a transar, a pactar, y a abrir puertas y ventanas a la sociedad civil. Y tercero: el poder político (en manos del Gobierno Militar) no tuvo representación en la Constituyente ni interferencia en los debates, facilitando la distancia en la reflexión constitucional y en las decisiones sobre la futura ventaja o desventaja de las instituciones que allí se irían a consagrar. Una situación sumamente favorable, que distingue la elaboración de la Constitución de 1979 de las otras tantas, pero que es irrepetible. Hay que tenerlo muy presente ahora que quiere confeccionarse una nueva constitución para reemplazar la carta de 1979.

El artificial CCD

Visto en perspectiva, con el necesario contraste dentro de nuestra historia constitucional, este CCD aparece, en primer lugar, como una institución artificial, expedida como supuesta "salida política" y restringida a ese principal objetivo. Su inautenticidad parece delatarse en el sospechoso calificativo de "Democrático". En segundo lugar, al rechazar las iniciativas ciudadanas e impedir el consenso a su interior, sustentándose exclusivamente en el circunstancial dominio de una mayoría, carece de perspectiva institucional y de aliento de futuro. En tercer lugar, encarna el más pobre "proceso constituyente" de nuestra historia republicana, carente totalmente de reflexión doctrinaria. Aún constituciones de corta duración, como la de 1826 o la de 1867, tuvieron a su favor el apoyo de insignes e ilustres juristas y políticos. Aquí, en las decisiones, sólo se

imponen la circunstancias. La unicameralidad, por ejemplo, coincidente con las cartas liberales de 1823 y 1867, sólo parece responder al cálculo político realizado desde el poder, destinado a sujetar con mayor facilidad al Parlamento. Hay, además, retrocesos evidentes no sólo respecto de la constitución de 1979 sino incluso a las de 1933 y 1920, en particular en la legislación laboral y en la "Garantías Sociales", que agravan su desvinculación con la realidad peruana y niegan la vocación transformadora que impulsa a toda constitución. Su principal objetivo de reforma se concentra en la reelección presidencial. Ni la constitución de 1920, promulgada por Leguía, tuvo la audacia de expedir un texto consagrando la reelección, institución contraria a nuestra tradición constitucional y altamente peligrosa para la vida institucional de Perú. En cuarto lugar y por ello mismo, es una constitución semántica, como la de 1826 y la de 1839, exclusivamente elaborada para beneficiar a quien se encuentra en Palacio de Gobierno, asegurándole el manejo autoritario de las riendas del poder. Y, finalmente, es una constitución de corta duración. Tal como sucedió con la constitución de 1860 asoma como un hecho inocultable que la vigorosa constitución de 1979, que logró una vigencia normativa inédita en nuestra historia, habrá de resurgir, victoriosa, sobre las enizas de esta artificial obra del CCD.