

II.- La dictadura constituyente (Pedro Planas)	101
1. Vuelven los "persas"	103
2. La Presidencia Constitucional	109
3. Presión tributaria... ¿sin gasto social?	113
4. El respeto a la Ley	117
5. La tradición Republicana	121
6. La dictadura constituyente	127
7. ¿Gobierno de gabinete?	131
8. ¿Disolver la democracia? (El derecho de disolución)	135
9. El "poder militar"	139
10. Sobre la subordinación constitucional	141
11. La "politización" de las Fuerzas Armadas	145
12. La irrenunciable potestad de las Comisiones Investigadoras	151
13. Regionalización: una legítima aspiración	157
14. Cómo elaborar una Constitución autocrática	167
15. El derecho a la vivienda	173
16. El dilema de la reelección presidencial	179
17. La insoportable levedad del CCD	185

II.- La dictadura constituyente

Pedro Planas

1. VUELVEN LOS "PERSAS" (*)

Mala costumbre la de reducir nuestro vínculo con España a una fecha y a un solo acontecimiento. Nuestra propia emancipación es fruto de instituciones vitales como los cabildos y de nociones decisivas como igualdad ante la ley y soberanía nacional que recibimos, a través de ella, de la Ilustración. Vicente Ugarte del Pino se ha encargado de reivindicar a las Cortes de Cádiz como nuestro primer sustento de constitucionalidad. La Constitución de Cádiz, promulgada en marzo de 1812, casi una década antes de la declaratoria de la Independencia, es un nexo, pues, que hay que rememorar hoy con la devoción y prudencia suficiente como para no repetir errores del pasado.

Realizar - aquí - un recuento formal de las Cortes de Cádiz significaría resaltar la presencia de los diputados peruanos, entre ellos a Morales Duárez (presidente de las Cortes) y a Dionisio Inca Yupanqui, descendiente indígena, quien abogó por la igualdad de los negros. Significaría recordar que la Constitución de Cádiz, a lo largo de sus 384 artículos, declaró la igualdad entre peninsulares y americanos, abolió la Inquisición, decretó la libertad de imprenta y consagró la soberanía de la

(*) "Oiga", 12 de octubre de 1992

nación. Significaría recordar, también, que fue jurada en el Perú por Abascal. Pero todo ello sería limitarnos a un repaso formal, sin indagar si esa Constitución presidió o no un proceso político posterior.

Es ahí donde radica la verdadera importancia de una Constitución. Reflexionar sobre el proceso político post-Cádiz, hoy, 12 de octubre de 1992, cuando un superávit de ilusiones se ha congregado en ese insólito formalismo constitucional denominado CCD, podría ayudarnos a diagnosticar -y acaso a erradicar- uno de nuestros más graves y prolongados vicios republicanos. Veamos.

Comencemos por el proceso post-Cádiz en la propia península. Para nadie era un secreto que la nueva Constitución, debatida y sancionada en Cádiz, surgía en defensa de Fernando VII. Su cautiverio francés y su forzada abdicación, para dejar paso al reinado de Pepe Botella, produjeron la sublevación del pueblo español y la resistencia jurídica organizada a través de las Cortes de Cádiz. La carta gaditana incorpora en su preámbulo al propio a Fernando VII y su reconocimiento como monarca constitucional fue uno de los primeros temas aprobados. Pero, apenas liberado, el curso de esta resistencia jurídica chocó con el propio Fernando. Y no sólo con él. 69 parlamentarios, comandados por el Duque de San Carlos, suscribieron el célebre **Manifiesto de los persas**, en el cual le reclamaron, a Fernando VII, la vuelta al absolutismo. El apodo de **persas** tiene figurativa explicación. **Persa** es el esclavo feliz; aquél que se somete libremente; el que está deseoso por postrarse de rodillas ante su amo. El **persa**, en el **Parlamento**, tiene la **única finalidad de garantizar los poderes de su Rey**. Está ahí, en el **Parlamento**, al **servicio de su absolutismo**. Por eso la historia española ha bautizado a estos constituyentes como **serviles**. Toda una corriente de pensamiento y acción, en la cual estaba, por ejemplo, el peruano Blas Ostolaza, uno de los diputados peruanos que habitualmente se enumera como artífice de la Constitución de Cádiz y que habría que ir considerando, más bien, dentro de los artífices de su destrucción. Sorpresas que surgen cuando con-

trastamos la ilusión de las normas con el desarrollo real y sustantivo del proceso político.

No sólo fueron los parlamentarios persas. El retorno al absolutismo tuvo respaldo popular y abierto apoyo - cuándo no- del Ejército. Las voces exigiendo respeto a la Constitución de 1812 y a las libertades ahí proclamadas fueron acalladas por un arraigado sentimiento popular hacia ese absolutismo predicado por los constituyentes persas. El grito en las calles, avalando al monarca por encima de la Constitución, decía así: "**¡Que vivan las cadenas!**". Y no era sorna. Graficaba la adhesión popular al absolutismo de Fernando VII. Y así sucedió. El gobierno constitucional no sólo no pudo oponer resistencia sino que el Ejército español apoyó esta aventura absolutista. Fue el primer pronunciamiento militar en España, pero no el último. El propio Ejército español en 1820, luego del pronunciamiento del general Rafael del Riego en Cabezas de San Juan, haría jurar a Fernando VII la desairada Carta de 1812, inaugurando, bajo su imperio, el denominado trienio constitucional. Bajo el imperio de la Constitución de Cádiz.

Para España, esta ruptura constitucional de Fernando VII y su retorno al absolutismo, apoyada por el Ejército y alentada por los parlamentarios persas, significó el inicio de una era de inestabilidad en la que los pronunciamientos militares fueron la regla. Los principales protagonistas de la historia política y constitucional del siglo XIX español (y no sólo del XIX) fueron caudillos militares, como el decisivo general Espartero. La Unión Liberal, por ejemplo, estuvo liderada por los generales O' Donnell y Serrano. Y la Unión Progresista por los generales Narvaez y Prim. Todo ello en un contexto cruento, amenizado por las guerras carlistas, que dejaron un saldo (entre 1832 y 1860) de 100 mil muertos. Estas guerras -y no es novedad decirlo- tiene su origen en esta doblez de Fernando VII. Los carlistas ya reclamaban, antes del matrimonio de Fernando con María Cristina (y del nacimiento de la heredera, Isabel), mante-

ner en el Reino la línea "pura" del absolutismo. Aún más: conformaron la federación de realistas puros, acusando al gobierno fernandino de pervertirse hacia una línea "moderada" y exigiendo la inmediata coronación como Rey de don Carlos, en sustitución de Fernando VII. Las guerras carlistas personificaron, pues, a la muerte de Fernando VII, una dolorosa pugna doctrinal cuyo origen estuvo en la ruptura del ordenamiento constitucional establecida en Cádiz, pugna luego encubierta - o reforzada - por el supuesto litigio de sucesión. Lo ha explicado certeralmente Cánovas Cervantes: *"Si la Constitución de Cádiz hubiese sido respetada por Fernando, habría contribuido a la dulcificación de las costumbres políticas del pueblo español, habituándole a la convivencia con la libertad, el más duro y difícil de los aprendizajes para todo país. La política contraria hizo de España un pueblo desequilibrado e ingobernable"* (Soberanía nacional y Monarquía absoluta. Pugna entre dos poderes; Madrid, 1929; p. 46).

Hasta ahí España y su -digámoslo ya- inocultable paralelo con nuestra **trayectoria de ingobernabilidad e inestabilidad política**. Limitémonos a complementar, en el Perú, la resonancia que tuvieron Cádiz y la posterior ruptura constitucional, pues nos aportará ideas muy sugerentes para reforzar ese paralelo. Como lo ha estudiado con detenimiento y brillantez Ascensión Martínez, la prensa doctrinal en el Perú, en los albores de Cádiz, asumió, militante, la fe constituyente. La defensa de las Cortes y de los principios de igualdad y de soberanía nacional y hasta la reivindicación de Fernando como monarca constitucional frente al atropello napoleónico. Luego, sin embargo, cuando abjura Fernando, **la prensa peruana casi no se inmuta. Aquella misma que ha defendido, con convicción, principios de libertad y constitucionalidad** incorpora muchas veces ese mismo espíritu (**pro-cadenas**), que exhalaban las calles hispanas. La profesora Martínez registra, en su magnífico estudio, un verso favorable al absolutismo publicado en diciembre de 1814 en *El Investigador Peruano*. Decía así:

**"La venal Constitución/ por el monarca abolida.
Deberá ser recogida/ con anatema, de suerte.
Que imponga pena de muerte/ al que le diese acogida"**

Recordemos que estamos ya en el Perú. La prensa peruana, aquella misma que ha vivido la Constitución de Cádiz, ahora se enrola, con los serviles, en pro del absolutismo. No era, pues, el caso único o aislado de Blas Ostolza, constituyente en Cádiz y firmante - luego - del Manifiesto de los Persas. La propia prensa peruana, que doctrinalmente asumió los principios de Cádiz, renegaba y despreciaba - ahora, con igual facilidad - la Constitución de 1812. Y no es, por cierto, el único caso a registrar en nuestra historia. Porque parlamentos persas hemos tenido, en nuestra trayectoria republicana, una y otra vez. Ante la figura de Bolívar como dictador, por ejemplo, surgieron los persas - todos autóctonos - en el Perú. Para complacer y servir a Bolívar como nuevo amo absoluto. Recuerda Basadre que, precisamente, por esta similitud con los diputados españoles de 1814, los partidarios de Bolívar en el Congreso recibieron el apodo de "persas". La mofa desmedida de Larriava, seguro luego de palpar hábitos similares entre una y otra circunstancia, refleja algo de ello en su muy conocido verso:

**"...mudamos de condición
pero sólo fue pasando
del poder de don Fernando
al poder de don Simón"**

No fue, sin embargo, ese efímero Congreso pro-Bolívar el más calificado de nuestros parlamentos persas. Pertenece a esta categoría y ha sido su más lograda versión en nuestra historia, sin ninguna disputa, el Parlamento de Leguía. Todo. Durante ese excesivo Oncenio. Cómo habrá sido de decorativo este Parlamento, tan dispuesto a aceptar el absolutismo de Leguía, que la defensa de la legalidad y de la independencia del Poder Judicial y del **habeas corpus** y hasta de los periodistas

prisioneros (como Luis Fernán Cisneros, padre del "Gaucho") tuvo que hacerse desde la tribuna universitaria, a convocatoria de la propia juventud. Cuando la Universidad peruana - clarotenía maestros que se rompían por su convicción. Fue la misma juventud que auspició en el Perú la Reforma Universitaria la que le pidió a Víctor Andrés Belaunde liderar esa corriente de opinión contra la dictadura de Leguía. Y así lo hace: razón por la que luego, junto con José Galvez y el propio Luis Fernán, fueron encarcelados en San Lorenzo y deportados. Lo mismo le sucederá, dos años después, al joven Haya de la Torre, por liderar a esa misma juventud en una protesta organizada contra los intentos de Leguía por reeligirse apelando, incluso, a imágenes religiosas como el Sagrado Corazón de Jesús.

Pues bien: a la distancia, desde su exilio, Víctor Andrés Belaunde escribió un crudo diagnóstico sobre el desarrollo del primer año de fascismo en Italia. Apareció en **Mercurio Peruano** y es un muy severo juicio del neoabsolutismo como gobierno. Muchas de sus afirmaciones están dirigidas al público peruano, enjuiciando - simultáneamente - a un Parlamento totalmente sumiso, que acaba de aprobarle a Leguía, luego de callar ante la persecución de sus rivales, la discutida reelección presidencial. Es, pues, una sentencia que expide Belaunde contra ese Parlamento persa que apoya y sostiene, incondicionalmente, la dictadura de Leguía. Citamos: **"Sea cual fuese el concepto que se tenga de la utilidad del Parlamento, es doloroso el espectáculo de un organismo destinado a discutir y controlar y que ni discute ni controla. Desde el punto de vista de la moralidad pública y de la respetabilidad de las instituciones nacionales, es preferible una dictadura franca, sin la forzada colaboración de un Parlamento de mentiras, que la situación creada en Italia, que hace muy difícil para el régimen que se considera transitorio, la vuelta a la vida normal de las instituciones. Se hace, pues, imposible, para los críticos imparciales del fascismo, perdonarle no ya la supresión del Parlamento sino la degradación del Parlamento"**.

2. LA PRESIDENCIA CONSTITUCIONAL (*)

En su excesiva y pendular trayectoria republicana, ha tenido el Perú numerosos mandatarios o jefes de Estado. Algunos apelaron al título de Dictador, como fue el caso de Piérola en 1879 o de Mariano Ignacio Prado, durante la guerra con España. Bolívar - sincero él - aspiró a una Presidencia Vitalicia. Vivanco prefirió el título de Director. Algunos otros, en virtud de un golpe o de un alzamiento, asumieron denominaciones apropiadas, tales como la de Presidente Provisorio, adaptándose a la situación de excepción que habían protagonizado. Fue el caso de Castilla y del propio Leguía, luego de perpetrar el golpe del 4 de julio y no obstante haber sido virtualmente electo en los comicios de mayo de 1919.

Bien sabemos que han sido escasas -muy escasas- nuestras etapas de continuidad constitucional. Algunos presidentes provisorios, por ejemplo, admitiendo el carácter excepcional de su mandato, procuraban orientarse, luego, aunque no siempre con éxito, hacia una Presidencia Constitucional. Este título exige, como tal, un contexto jurídico-político que anteceda a la denominación y que limite los poderes y atribuciones del mandatario. Hubo casos, sin embargo, en los cuales el título

(*) "Oiga", 11 de enero de 1993.

supuestamente constitucional del mandatario no se ajustó a la realidad jurídico-política, no obstante que fueron reunidos todos los requisitos formales, incluyendo a un Congreso en funciones. Ahí están, como ejemplos, el Parlamento leguista y el que formalizó Odría, luego de su bajada al llano, para el período 1950 - 1956. En esos momentos pudo, incluso, alguna prensa, referirse a cierto "retorno a la constitucionalidad", ya que ambos -Leguía y Odría- exhibieron el título de Presidente Constitucional. Pero, en rigor, no lo fueron. Más serena, y con mayor perspectiva, nuestra historia reconoce en el **Oncenio** de Leguía un periodo dictatorial, iniciado con el golpe del 4 de julio, y poca atención han merecido sus tres parlamentos y la muchas veces incumplida Carta de 1920, que rigió exclusivamente para ese régimen. Algo similar acontece con Odría. La elección general de 1950, y su "bajada al llano", fueron minucias, sin validez sustantiva. Es así que nos referimos a su régimen, en inocultable paralelo con Leguía, como el **Ochenio** (1948 - 1956), iniciado con el golpe que, en octubre de 1948, depuso al gobierno constitucional de don José Luis Bustamante y Rivero.

¿Para qué "bajó al llano" Odría? Para cumplir una formalidad que le era exigida por EUA y por algunos organismos internacionales: someterse al "baño lustral" del sufragio popular y convocar a elecciones parlamentarias para reunir, formalmente, a un nuevo Congreso. Así lo hizo. Cumplido este trámite, no obstante las evidentes irregularidades del proceso, este nuevo Congreso "reconoció" a Odría como Presidente Constitucional, en consonancia con la violada Carta de 1933. No quiso Odría, como vemos, dictar una Constitución a su medida, acaso para insinuar cierta estricta sujeción formal al texto constitucional que rigió a gobiernos anteriores.

Leguía, en cambio, fue beneficiado por un trámite muy familiar al que acaba de realizar este sumiso CCD con Fujimori. Fue "reconocido" Presidente Constitucional por la misma Asamblea Nacional (Constituyente) que él convocó, mediante decreto-ley, luego de consumado su golpe de Estado.

Un malabar inaceptable. ¿Por qué? Porque "reconocía" a Leguía como ganador del proceso de 1919 (y, en consecuencia, como Presidente Constitucional con arreglo a la suprimida Carta de 1860), pero, al mismo tiempo, desconocía al Parlamento entonces existente e, incluso, al tercio parlamentario que fue elegido junto con él, en el mismo proceso electoral de mayo de 1919. Quedaba visible el móvil: "formalizar" un régimen **de facto** y darle hacia afuera una apariencia democrática y pretendidamente constitucional.

La razón de estas incompatibilidades es muy sencilla. No hay **Constitución a medias**. La Presidencia Constitucional sólo existe dentro del marco constitucional en que fue prevista. Y no se limita a su origen (elección popular en este caso) sino que reside, principalmente, en el ejercicio gubernamental. Este ha de ser conforme a las normas constitucionales, so riesgo de **vacar** en el cargo. La Presidencia Constitucional no es, en consecuencia, un simple título que pueda conferirse a tal o cual mandatario, sino que es una función y un conjunto de atribuciones y obligaciones que le son inherentes. Es decir: se le reconoce como Presidente dentro del régimen constitucional y dentro del esquema de relación de poderes que la mencionada Constitución prescribe. No puede extraerse determinada figura constitucional del contexto jurídico político para el cual fue prevista y menos, aun, apelar a una Constitución, como la de 1979, sometiénola a interesados tijeretazos que la desfiguran como norma suprema.

Alberto Fujimori Fujimori tuvo la virtud de ser elegido Presidente Constitucional en 1990, en la segunda vuelta prevista por el texto de 1979. Su candidatura, como es sabido, fue combatida por importantes sectores de opinión y por los grandes medios de comunicación escrita, radial y televisiva. Pero, luego del triunfo - un triunfo conforme a las leyes electorales y a la Constitución - Fujimori fue reconocido, por tirios y troyanos, como Presidente Constitucional del Perú. Aun quienes lo combatieron, democráticamente, durante el proceso electoral, de-

pusieron sus argumentos a fin de reconocerle este título dentro de la continuidad constitucional correspondiente. Y él, asumió su compromiso de someterse a la Constitución y a las leyes mediante público juramento de fidelidad. Al disolver el régimen constitucional, Fujimori ha disuelto, junto con él, su condición de Presidente Constitucional. En consecuencia, someter a votación, en este artificial CCD, si Fujimori es o no Presidente Constitucional, resulta una ingenuidad y tiene el mismo efecto jurídico que si someten a votación, mañana, la existencia de un dios. Un trámite meramente declarativo, que en nada modifica la realidad **de facto**, inaugurada el 5 de abril. Lo han titulado Presidente Constitucional como pudieron titularlo - y con la misma mayoría de votos, sin duda - Presidente Vitalicio o Emperador del Perú. Es, a fin de cuentas, lo mismo. Un evidente exceso de formalidad.

3. PRESION TRIBUTARIA... ¿SIN GASTO SOCIAL? (*)

¿Para qué existen los impuestos...? Esta pregunta, aparentemente sencilla de absolver, enfrenta sorpresivas dificultades al ser abordada, hoy, en el Perú. La situación se agrava - y se eleva a la categoría de misterio - con la reciente alza impositiva decretada para los productos de selva y frontera. Veamos por qué.

En principio, no obstante que el término «impuesto» nos recuerda su carácter coactivo, el ciudadano común acepta de muy buen gusto la contribución fiscal porque reconoce y respalda la función redistributiva que le corresponde cumplir al Estado. Este principio redistributivo, que se materializa por la vía del gasto social, está destinado a construir un orden más equitativo entre el conjunto de miembros de una sociedad.

Ello significa garantizar a los sectores rezagados de la sociedad el acceso a derechos y necesidades básicas tales como salud, educación o vivienda. Inclusive, en sociedades más prósperas que la nuestra, como Estados Unidos, Alemania o España, los mecanismos compensatorios se traducen, a la vez, en cupones de ayuda temporal para desocupados. Así cumple su función redistributiva el Estado moderno, aquél en nombre

(*) "Gestión", 26 de enero de 1993.

de quien se ha actuado tanto en los últimos años.

Al materializarse, estos mecanismos de compensación producen una relación algo tensa entre las necesidades a cubrir con el gasto social y las exigencias fiscales para sobrellevarlo. Así surgen, inicialmente, las posturas adversas al estatismo. No es tanto una crítica dirigida a las oficinas públicas, ni a la previsión social, ni a la construcción de hospitales, carreteras o escuelas públicas, sino, más bien, a la presión fiscal que todo ello genera. La excesiva intromisión del Estado no se percibe, por lo tanto, en áreas sociales como salud o educación, sino en el bolsillo del contribuyente. Es ahí donde extiende el Estado su largo tentáculo. La lógica es una sola: **a mayor gasto social, mayor será el requerimiento fiscal.** Y viceversa: cuanto menor sea el gasto social, menor será la presión tributaria.

El Perú, como de costumbre, habita fuera de toda lógica. Hasta hace poco nos orientaba un desordenado e impulsivo deseo de realizar gasto social sin asegurar, en contraparte, una rigurosa y efectiva administración tributaria. De esa insólita situación hemos sido transportados al otro extremo, a una situación igual de insólita. Hay una excesiva presión tributaria, con impuestos confiscatorios y tasas deliberadamente recesivas, sin que, en contraparte, exista un importante gasto en materia social. No se han construido carreteras, ni hospitales, ni escuelas públicas. Muy por el contrario: a la par que eleva los impuestos existentes y crea algunos otros con evidente carácter confiscatorio, el gobierno anuncia que cancelará su función redistributiva como Estado. Transfiere la educación primaria y secundaria a los municipios, se deshace de la previsión social y asegura que la libre oferta y demanda proveerá conjuntos habitacionales para los sectores marginales. **Sufrimos, esta vez, las desventajas del estatismo** (excesiva presión fiscal) **sin conocer el beneficio que ofrece** (amplio gasto social), ni la finalidad con que se realiza tan agobiante recaudación (principio redistributivo).

Pareciera exclusivamente destinada, la actual política

fiscal, a construir una estructura recesiva, fundamentada en el castigo de la inversión y del consumo, tal como lo demuestra el excesivo 18% colocado a las ventas, procreando una peligrosa espiral hiperrecesiva. La reciente alza impositiva que afecta a la Selva lo ilustra. Olvidando los principios de descentralización y desarrollo que presiden la acción del Estado moderno, castigan la inversión y trasladan el costo fiscal de esta alza impositiva al angustiado consumidor. Suben, discriminando a la selva, el Impuesto de Promoción Municipal del 2% -que es lo que se cobra en todas las zonas del país- al 18%, tasa exclusiva para la zona de Selva. ¿Promoción municipal? ¿18% en la Selva? Ni siquiera fue elevado el IGV. Como si quisieran dejarnos en claro esa falta de lógica (tanto impositiva como redistributiva) que caracteriza a la actual política tributaria.

4. EL RESPETO A LA LEY (*)

Si aspiramos a convertirnos en una nación civilizada, nada más apropiado que recoger las lecciones que ellas, a diario, nos ofrecen.

La frustrada nominación de la doctora Zoe E. Baird al cargo de Secretario (o Ministro) de Justicia de los Estados Unidos merece captar nuestra atención. La prensa ha resaltado lo anecdótico: fue una pareja de peruanos (ilegales) quien causó esta prematura crisis al gobierno de Clinton. Pero, pudo no serlo. Pudo ser nicaragüense, mexicana o cubana. Es lo de menos. Este suceso merece nuestra atención - como peruanos - por otras importantes razones.

El nombramiento de funcionarios públicos en Estados Unidos está supeditado, como es sabido, a la confirmación senatorial. Ello implica una doble evaluación, pues el Presidente, previamente, habrá de elegir y nominar candidatos cuya currícula profesional y aptitud personal se encuentren moralmente garantizados ante la opinión pública norteamericana.

La doctora Baird, renombrada abogada de prestigiosas empresas norteamericanas, poseía sólidos antecedentes académicos.

(*) "Gestión", 2 de febrero de 1993.

micos y forenses que corroboraban su valía personal. Al someterse al severo interrogatorio (que es público y no reservado) de los senadores, salió a la luz un acto aparentemente inconexo: contrató, para labores domésticas (como chofer y niñera), a una pareja de ilegales (peruanos). En consecuencia, no sólo había infringido la ley de migraciones, sino que había protegido a quienes la incumplían. Descubierto este acto, ajeno - por cierto - a su brillante carrera abogadil, ella, abochornada, optó por renunciar a su nominación. Comprendía que la evaluación senatorial no le sería favorable con este precedente. **Quien ha infringido las leyes federales, y encubre a quienes la incumplen, carece de autoridad moral para imponer, ante los cuidados norteamericanos, el respeto a la Constitución y a las leyes.**

Recordemos que el Senado está compuesto por una holgada mayoría demócrata, que es el partido del presidente Clinton. Aun así, no temen infringirle tan prematura crisis ni dejarlo en incómoda situación ante la opinión ciudadana. Antes que el presidente Clinton, antes que la recién inaugurada administración demócrata y antes que el propio partido político al que todos ellos pertenecen, se sitúa el respeto a la Constitución y las leyes, puntal de la democracia norteamericana. ¿Y cuál fue la actitud del presidente Clinton, quien ha iniciado su mandato con una evidente ola de popularidad? ¿Enfrentarse al Senado? ¿Apelar a posturas efectistas y demagógicas para defender su prestigio personal, mellado por esta frustrada nominación? No le sería difícil vapulear a los senadores, acusándolos de asumir "actitudes machistas" al impedir que una mujer acceda, por vez primera, al cargo de Secretario de Justicia y Fiscal General de la Unión. Podría apoyarse en la favorable expectativa que causó la nominación de una mujer en la ciudadanía. Pero no lo hace. Recursos efectistas como éstos son propios de países - como el nuestro - en los que no existe tradición institucional ni democrática. Clinton, por el contrario, visiblemente apenado, admitió su responsabilidad por no

realizar una evaluación más estricta antes de presentar el nombramiento ante el Senado. En Estados Unidos, el respeto a la ley es un precepto sagrado, especialmente para el Presidente de la República, el Congreso y cualquier funcionario público. Está al margen de cualquier discusión o preferencia política.

Actos como éste simbolizan y reafirman el respeto a las instituciones que caracteriza a la democracia norteamericana. Ciertamente hay abismales diferencias entre Estados Unidos y el Perú. Pero, precisamente, como peruanos, máxime si nos preocupa esta penosa pendiente en la que estamos embarcados, se vuelve necesario reflexionar sobre nuestra propias conductas y determinar qué tipo de nación queremos. Si aspiramos a convertirnos, algún día, en una nación civilizada, nada resulta más apropiado, repito, que recoger - y asumir - lecciones de civilidad como éstas.

5. LA TRADICION REPUBLICANA (*)

Suele pensarse, equivocadamente, que el hombre militar tiene asentado, junto con el uniforme y los galones, cierto instinto alérgico a las instituciones democráticas y republicanas. Esta percepción parece apoyarse en el imborrable registro de una serie de alzamientos militares producidos, casi en serie, luego de sellada nuestra independencia republicana. Sí. Pero no resalta este registro que esa política oscilante de alzamientos de cuartel fue resultado de una pugna entre caudillos militares, que degeneró, por ello, en una situación anárquica, que ha sido apropiadamente tildada (y sin ningún espíritu de contradicción) como la era de la **anarquía militar**.

Hay militares y militares, en todas partes del mundo. El general Washington, vencedor del Ejército más poderoso del mundo (el del Imperio británico), antes que imponer la fuerza militar, optó, civilizadamente, por limitar sus poderes ante la Constitución. No quedó en el recuerdo de los norteamericanos como un caudillo militar sino como el fundador de los Estados Unidos y de sus instituciones y del respeto a la Constitución que ha caracterizado, desde entonces, hace 200 años, a los presidentes de Estados Unidos.

(*) "Oiga", 1 de febrero de 1993.

En el Perú hemos tenido también esta conducta ejemplar. Fue el caso del general San Martín, vencedor del Ejército español en Maipú y Chacabuco, libertador de Argentina, Chile y Perú, quien, luego de proclamar la independencia nacional, cedió sus poderes al Congreso, garantizando, simultáneamente, la independencia y autonomía del Poder Judicial, por él considerado como el primer y más importante de los poderes. Fue el caso asimismo del primer periodo de estabilidad institucional que presidió Castilla, entre 1846 y 1851. Tenía Castilla el mando del Ejército, pero optó, civilizadamente, por realizar un gobierno constitucional, con amplia deliberación parlamentaria, sanción legislativa del presupuesto y la saludable interpelación a su gabinete ministerial. Fue el caso, además, de don Miguel Grau, aquí recordado hace unas semanas. Encabezó la insurgencia (el derecho de insurgencia) con el Huáscar ante la ruptura constitucional perpetrada por los Gutiérrez con el conocido objetivo de impedir el acceso del Partido Civil al poder.

Pues bien, así como hay militares republicanos que integran el respeto a su institución y a su uniforme con la vocación fundacional de un Perú republicano, lamentablemente encontraremos una serie de civiles escasamente republicanos. La mayor época de continuidad constitucional, iniciada por Piérola en 1895, casi fue frustrada por Billinghamurst, un civil deseoso de disolver el Congreso y de gobernar por la vía del plebiscito. Decimos "casi" porque, como es sabido, el Congreso declaró la vacancia de la Presidencia y procedió, constitucionalmente, a destituirlo, impidiendo que se consumara la ruptura del ordenamiento constitucional. ¿Y quién presidió, en el Perú, la dictadura personal más extensa? Otro civil: Leguía. Fue dictador por once años, convirtiendo su voluntad y capricho en norma suprema de la Nación. Civil también es Fujimori, quien planificó y encabezó el golpe del 5 de abril. Y para el efecto propinó, como es sabido, un golpe previo a la institución militar, a fin de doblegarla, pasando al retiro a los más institucionales y dejando en pie a una cúpula de incondiciona-

les que lo apoyarían - sin chistar - en sus planes anti-constitucionales. Como son civiles, abogados muchos de ellos (hasta celebrados profesores universitarios), quienes hoy avalan y "formalizan", a través del CCD, las arbitrariedades del régimen iniciado el 5 de abril.

La distinción entre militares y civiles, acaso válida para una época en la que prosperaron los caudillos uniformados y los motines de cuartel, no parece hoy muy esclarecedora, máxime con el comportamiento poco republicano de gobernantes civiles como Billinghamurst, Leguía o Fujimori. La gran división, más allá del uniforme o los galones, tiene que ver con la propia vocación fundacional del Perú, con aquella promesa de transformar la república, desterrando conductas caudillescas, anti institucionales y contrarias a la Constitución, que sólo conducen a un régimen plagado de arbitrariedades. En esta vocación republicana no puede dejar de rememorarse la importante contribución del coronel Juan Espinosa, el famoso "Soldado de los Andes", autor de un importantísimo **Diccionario Republicano** que haría sonrojar a cualquiera de los integrantes del CCD.

Antes de inspeccionar su portentoso **Diccionario Republicano**, hay que familiarizarnos con la currícula militar del coronel Espinosa. Combatió, muy de joven, con San Martín (en Pichincha) y participó en las campañas libertadoras de Chile, Ecuador y Perú. Libró la Batalla de Ayacucho (como capitán del Ejército), por lo que Bolívar le concedió una condecoración. Luego, cuatro décadas después, lo encontramos peleando en el célebre Combate del Dos de Mayo, resistiendo los embates de la escuadra española. Era, a la sazón, hombre de máxima confianza de José Gálvez, héroe y mártir del Dos de Mayo. Y ocupó un importante cargo público en el gabinete "todos talentos" que conformó Mariano I. Prado al declarar la guerra a España. Era Subsecretario de Guerra y Marina (como un viceministro). Secretario de Guerra y Marina era el propio José Gálvez Egúsquiza.

Méritos militares, como vemos, no le faltan. Juan Espinosa, si bien nació en territorio uruguayo, en la patria de Artigas, Batlle y Gardel, residió la mayor parte de sus días en el Perú, comprometiéndose, luego de la emancipación americana, dentro del escalafón y la disciplina institucional de nuestro Ejército. Ocupó la Comandancia General del Ejército (entonces descentralizada) en los departamentos de Junín, Huancavelica y Ayacucho. Y Castilla, al poco tiempo de haber publicado su **Diccionario Republicano**, lo nombró Inspector General del Ejército. Pero su mayor distinción no fueron los galones ni las batallas ni los honores institucionales. Su mayor distinción fue esa sólida y consecuente vocación republicana. Sabía Espinosa que la emancipación tenía el deber cívico de asegurar, en tierras americanas, las instituciones republicanas.

Su **Diccionario Republicano** tuvo dos ediciones. Una inmensa, en 1855; y la otra, en formato reducido, en 1856. El extenso título original (**Diccionario para el Pueblo. Republicano, Democrático, moral, político y filosófico**) fue resumido con alguna modestia, en la segunda edición: **Diccionario Republicano por un soldado**. Según él confiesa en la introducción, este libro -dedicado a Domingo Elías- fue elaborado en dos años consecutivos, con la ayuda de dos o tres amigos cercanos, recopilando y definiendo términos de uso político pero con una orientación resueltamente republicana. Consta el **Diccionario** de más de 850 pp. en las cuales Espinosa define y precisa un conjunto de 650 términos de uso diario en materia política, pero con un fin estrictamente pedagógico. Sabía él que la ambigüedad de los discursos y la manipulación permanente del lenguaje, es el inconfundible anuncio del advenimiento de gobiernos arbitrarios y demagógicos. Recogemos, como ejemplo, seis vocablos que se inician con la letra "A" cuya actualidad está, por cierto, fuera de discusión. Veamos:

- **ABSOLUTISMO.**- *"Sistema de gobierno en el cual el jefe de la nación, llámese emperador, rey o presidente, se cree facultado para imponer su voluntad como ley. Puede o no ser arbitrario si se sujeta a*

sus propias leyes; puede no ser despótico si establece la división de poderes, con independencia unos de otros; (...). Absolutismo y República son términos opuestos, no pueden estar más juntos que la pólvora y el fuego. Los gobiernos absolutos sólo pueden ser soportados en pueblos embrutecidos por la esclavitud" (pp. 19-20).

• **ARBITRARIEDAD.** -*"Consiste en no querer sujetarse a la ley, pacto o regla prescrita, sino en hacer lo que el antojo pide. Es de todo punto imposible gobernar bien arbitrariamente. El hombre que se lanza en la carrera de la arbitrariedad es un loco y se asemeja mucho a un capitán de buque que arroja al mar todos sus instrumentos de navegación, pretendiendo gobernar mejor su bajel a ojo y por cálculos que él lleva en su cabeza: si los pasajeros que van con él, viendo tan descabellada pretensión, no son unos dementes, claro es que deberán empezar por amarrarlo y encerrarlo en su camarote, dando la dirección del barco a otro que ofrezca la garantía de sujetarse a las reglas comunes de la náutica. Lo mismo debiera hacerse siempre con todo gobernante que, desdeñando la Constitución del Estado y despreciando las leyes, se lanzara en el camino de la arbitrariedad, proclamando su capricho por ley y pretendiendo sujetar a todos sus subordinados al régimen arbitrario que él quisiera establecer"* (p. 55).

• **ASILO:** *"Es vergonzoso para un buen patriota buscar amparo bajo pabellón extranjero contra las autoridades de su país. Más cuando éstas, acallando la voz de las leyes, pretenden oprimir a un ciudadano y cuando a este ciudadano se le niega el amparo de la ley, que reclama pidiendo sólo justicia, es lícito buscar un asilo. En tal caso el perseguido no se sustrae a la justicia nacional de su patria, sino al capricho de los mandatarios. Bochornoso es para un ciudadano solicitar asilo; pero es muy poco honroso para un gobierno el compeler a los ciudadanos a buscar el amparo de otro soberano"* (pp. 73-74).

• **ASOCIACION:** *"El derecho de asociación es inherente a la existencia de las criaturas. El hombre se asocia para poner en común sus fuerzas, los recursos que éstas le proporcionan; y el derecho de asociación no debe negarlo ninguna ley. Sin embargo, los gobiernos tienen celos de toda reunión de ciudadanos, y desde que esas reuniones*

se hacen respetables, procura destruirlas, porque teme su poder" (p. 75) .

• **AUTORIDAD:** *"La autoridad es la facultad o derecho de ordenar o mandar. La autoridad la confiere la ley: en virtud de ella se autoriza un magistrado para ordenar lo conveniente al mejor servicio público. Desde que el magistrado atropella la ley, se desautoriza, rompe el título de su autoridad y pierde su poder legal" (p. 80)*

• **AVASALLAR:** *"El que se deja avasallar de otro, renuncia a su dignidad de hombre, y es, o un espíritu apocado y vil o un criminal a quien es fácil dominar porque se le guarda un secreto. Cuando un poder irresistible nos avasalla, nos queda el recurso de protestar ante la opinión: empleemos siquiera este recurso para manifestar que sufrimos pero no admitamos el yugo voluntariamente" (p. 84).*

Estas fueron sólo seis palabras, agrupadas con la letra inicial (la «A»). Podríamos imaginar otros términos consignados en el **Diccionario Republicano**, tales como BAJEZA, BESAMANOS, CACIQUES, CAPITULEROS, CARTA, CIRCUNSTANCIAS, CIUDADANO, CONDUCTA PUBLICA, CONSTITUCION, CONSTITUYENTE, CORTESANOS y así, letra por letra. Pero tenemos, últimamente, fundados temores de que, por alargar este artículo pedagógico, amenacen con clausurar OIGA acusándola de... «terrorismo informativo».

Así está frustrándose hoy, pues, nuestra inmemorial promesa republicana.

6. LA DICTADURA CONSTITUYENTE (*)

Solemos dejarnos llevar fácilmente por las apariencias. Así, por ejemplo, por el simple hecho de tener en funciones un Parlamento o un Congreso Constituyente, y porque ahí están elaborando un nuevo texto constitucional, suponemos que estamos a punto de ingresar en una "nueva democracia", inaugurando prontamente una efectiva organización democrática en el Perú. Grave error.

La conocida finalidad de un texto constitucional es la de ordenar instituciones, funciones y competencias de los órganos del Estado de modo tal que garantice los derechos y las libertades ciudadanas y evite la concentración del poder político. La historia contemporánea, sin embargo, proporciona algunos lamentables episodios en los que se elaboraron textos constitucionales para garantizar, por el contrario, un régimen personal con poderes concentrados. Es decir: el verdadero propósito de esa nueva Constitución -desvirtuada como tal en términos valorativos- fue el de formalizar y consagrar una **autocracia**. A esta figura se le denomina **dictadura constituyente**.

Fue el caso, por ejemplo, del Protectorado de Oliverio Cromwell, en Inglaterra. Cromwell disolvió, en abril de 1653

(*) "Oiga", 5 de abril de 1993.

(hace exactamente 340 años), al parlamento que lo había reconocido como Lord General y promulgó el denominado **Instrumento de Gobierno**, que algunos tratadistas consideran el primer documento constitucional contemporáneo. Ahí delimitó las funciones del Parlamento, estableciendo amplias facultades ejecutivas y legislativas como Lord Protector. No olvidemos que Hobbes, al escribir su famoso *Leviathan*, se inspiró en la experiencia de Cromwell.

Fue el caso, también, de Napoleón III. Elegido inicialmente como Presidente de la República, Luis Napoleón disolvió el Parlamento cuando comprobó que no obtendría los dos tercios de votación necesarios para reelegirse. El golpe de Estado, aprobado mayoritariamente por la población, tenía como objetivo dictar una Constitución a su imagen y semejanza. A través de ella, fundó el Segundo Imperio, se tituló Emperador y recortó competencias del Parlamento tan esenciales como la iniciativa legislativa, atribuida en exclusiva al propio Napoleón III. Esta Constitución, visiblemente autocrática, fue aprobada mediante un plebiscito por más del 90% de los franceses.

No hay que confundir, por lo tanto, la presencia de un nuevo texto constitucional con el inicio de una efectiva organización democrática en el Perú. Tampoco hay que suponer, con tan gruesa ingenuidad, que la aprobación popular -vía plebiscito- convierte a una Constitución en un texto auténticamente democrático. La apelación a mecanismos plebiscitarios, tal como lo demuestra nuestra extensa trayectoria republicana, ha sido el anuncio, por el contrario, de la cancelación de métodos procedimentales e institucionales propios de la democracia constitucional y su decidido reemplazo por un régimen cesarista y personal. Podemos recordar el ejemplo de Leguía, tantas veces insinuado como parangón del actual régimen, cuya autocracia se inició por la vía del plebiscito y de la convocatoria simultánea a una Asamblea Constituyente. O el caso de la Constitución Vitalicia de Bolívar, consentida por un Congreso "persa" (adicto e incondicional a él), que ha sido el único texto

constitucional aprobado mediante plebiscito en el Perú. Aún así, ligado como estaba a la presencia del Libertador, a fin de convalidar su poder personal, sólo rigió durante siete semanas. El mismo tiempo que se demoraron las tropas grancolombianas en salir de nuestro territorio.

Tampoco habremos de confundir, por cierto, la **dictadura constituyente** con la figura de la **dictadura constitucional**, instituto muy específico que no admite equívocos. La denominada **dictadura constitucional** está asociada con el Estado de Excepción. Es la suspensión provisional de las libertades constitucionales con la finalidad de defender al propio régimen democrático -es decir, a la propia Constitución- de sus enemigos. La **dictadura constituyente**, en cambio, se caracteriza fundamentalmente porque la **propia dictadura antecede y determina la elaboración del nuevo texto constitucional**.

Es la desnaturalización del significado valorativo de una Constitución, institucionalizando una autocracia pero bajo un ropaje formalmente constitucional. En estos casos, la nueva Constitución tiene como necesario propósito limitar competencias de control político y asegurar la concentración omnimoda de poderes en aquella dictadura personal previamente establecida.

A tres meses vista del desempeño del CCD, resulta en verdad injusto con el fujimorismo achacarle la ausencia de un proyecto de Constitución. Al aprobarse, en la denominada Comisión de Constitución, aun contra la opinión de especialistas y entendidos en materia de Derecho Constitucional, facultades tales como la promulgación fragmentada de una ley (debatida y sancionada por el Parlamento), o la potestad gubernamental para disolver a un Parlamento, cuya función es la de ejercer el control -precisamente- de los actos gubernamentales, no puede dudarse que hay, bajo la alfombra de este errático debate 'constituyente', un **nítido proyecto autocrático de Constitución**. Ni qué decir de la ansiada aprobación de la

presidencial. En suma, la disposición de instituciones y de competencias constitucionales no tiene más finalidad, en este empobrecido escenario "constituyente" que nos corresponde presenciar, que la de asegurar la concentración del poder político en manos de aquella misma persona que inauguró, hace un año, un régimen dictatorial en el Perú. Estamos, por lo tanto, ante un típico caso de dictadura constituyente.

Triste honor el del Perú. Colocado, en virtud del golpe militar del 5 de abril, en el banquillo de los acusados por la opinión pública internacional, ahora está a punto de adquirir, gracias a esta esforzada incondicionalidad autocrática del CCD, un lugar poco honroso dentro del Derecho Constitucional Comparado. Aparecerá el Perú como un ejemplo contemporáneo de aquellas constituciones autocráticas que el mundo civilizado repugna. Y como el penoso rezago, en estos tiempos donde reinan vientos de libertad y se universaliza la democracia, de una típica dictadura constituyente. Que es, sin duda, para este CCD, una forma -aunque muy poco digna- de asegurar su "pase a la historia".

7. ¿GOBIERNO DE GABINETE? (*)

En términos contemporáneos, la expresión gabinete es sinónimo de Consejo de Ministros. Así ha sido empleada, también, coloquialmente, en el Perú. Lo que resulta más bien novedoso es el presunto "gobierno de gabinete", lanzado como bandera para la reforma constitucional. ¿Qué debemos entender por "gobierno de gabinete"...? Sorprenderá mucho saberlo. Pero sorprenderá todavía más descubrir la enorme distancia que media entre ese "gobierno de gabinete" y los artículos que ha aprobado el CCD como expresión de nuestra nueva "forma de gobierno".

Quien acuñó el término fue Walter Bagehot, al describir el **funcionamiento real** del régimen político británico en su estupendo libro **La Constitución Inglesa**, publicado hacia 1867. Su objetivo era refutar cierta difundida imagen del funcionamiento de los poderes en Gran Bretaña. Sin decirlo, su crítica iba dirigida al plexo teórico de Montesquieu, quien había atribuido como virtud del régimen inglés sustentarse en una estricta separación de poderes.

Bagehot sostuvo que la "eficacia secreta" de la Constitución inglesa no reside en esa supuesta división de poderes sino,

(*) "Oiga", 19 de abril de 1993.

por el contrario, en la «estrecha unión, en la fusión casi completa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo». Esa fusión –“el lazo que los une”– es, precisamente, el gabinete. Es la Corona, en teoría, quien elige a quien debe gobernar. Pero, en los hechos, esta elección no procede así. La Corona se limita a nombrar, para el cargo de Primer Ministro, a quien el Parlamento elige. Es el Parlamento británico -aclara Bagehot- «quien elige el personaje encargado de ser nominalmente el Primer Ministro». Y este personaje es, “sin excepción”, el “leader de la Cámara de los Comunes”. Y no sólo él. Los acompañantes del Primer Ministro -los miembros de su gabinete- también resultan elegidos «por el Poder Legislativo de entre las personas de su agrado y que tienen su confianza».

He ahí el **funcionamiento real** del sistema político británico que Bagehot bautizó como “gobierno de gabinete”. Las características de este régimen (citamos la traducción del maestro español Adolfo Posada, publicada en 1914, en la editorial *La España Moderna*) serían, según Bagehot, las siguientes:

- 1).- El “gabinete” es el lazo entre ambos poderes. «Por este término nuevo (“gabinete”) entendemos un comité del cuerpo legislativo elegido para ser cuerpo ejecutivo» (p.12). El gabinete es, pues, una “comisión de parlamentarios” que recibe el encargo del propio Parlamento para iniciar funciones de gobierno.
- 2).- Elegida en principio para hacer leyes, la función principal de la Cámara de los Comunes ha sido -y es- la de “crear y conservar el Poder Ejecutivo”. (p. 14).
- 3).- La clave del “gobierno de gabinete” es, por tanto, la preeminencia del Parlamento -y de los propios parlamentarios- sobre la función gubernamental. Su conclusión resulta evidente: “En virtud del análisis de las distintas funciones indicadas, se puede afirmar que la Cámara de los Comunes es quien gobierna” (p. 176).

Luego de publicado, el libro de Bagehot se convirtió en un clásico para describir no sólo al régimen británico como

“gobierno de gabinete” sino para distinguirlo de otros regímenes parlamentarios. El desarrollo histórico de las instituciones políticas británicas confirmó su tesis, particularmente con la reforma parlamentaria de 1911 -que reforzó a los Comunes frente a los Lores- y con la creación del célebre **Shadow Cabinet** como elemento central para el control político, conformado por miembros de la oposición parlamentaria y con sueldos casi similares a los que ganan los ministros en funciones. Medio siglo después, sir Ivor Jennings publicó **Cabinet Government** (1938), donde constató y actualizó estas ideas fundamentales de Bagehot sobre el funcionamiento del “gobierno de gabinete”, confirmando sus diferencias con los regímenes parlamentarios de Europa continental.

Quien proponga, honestamente, un “gobierno de gabinete” para el Perú, tendría que comenzar, cuando menos, suprimiendo las funciones gubernamentales del Presidente de la República y eliminando las elecciones populares para elegir gobernante. A la vez, tendría que asegurar las condiciones para que sea el Parlamento quien elija, de **entre sus miembros**, al personaje que va a ejercer las funciones de gobierno en el Perú. Y al propio gabinete. Todo eso, por lo menos. Nosotros no creemos apropiado para el Perú un régimen parlamentario ni -menos aún- un “gobierno de gabinete”. Pero -claro está- tamaña propuesta no ha surgido de nuestros labios....

Si Bagehot viviera se sentiría sumamente mortificado -y con justificada razón- por la vulgar falsificación que está sufriendo, en el Perú, su patentada fórmula del “gobierno de gabinete”. Peor aún cuando, para intentar sustentar en público este “gobierno de gabinete” no se recurre al régimen británico sino al régimen francés de 1958, demostrando la escasa consistencia de quienes lanzan semejante propuesta. El régimen francés, que responde a un modelo semiparlamentario parecido al de la Alemania de Weimar, consagra, por mencionar un ejemplo, la incompatibilidad entre el cargo de ministro y el de parlamentario, descartando expresamente una de las piezas-clave del “gobierno de gabinete”.

Lo más grave no surge, sin embargo, tras desmenuzar estas frases y declaraciones, ni los curiosos pretextos que han sido vertidos públicamente en nombre del pretendido "gobierno de gabinete". Proviene de descubrir cómo, en nombre de esa bandera, se ha recorrido exactamente el camino contrario, recortando las atribuciones legislativas y de control político al Parlamento y reforzando al Presidente de la República hasta el grado de transformarlo en un verdadero monarca absoluto. Lejos, por tanto, muy lejos de ese "gobierno de gabinete", hemos retrocedido -para decirlo en términos ingleses- a competencias que eran propias del absolutismo de Carlos I. No tenemos la menor duda de que Bagehot, con la agudeza que le era característica, no se hubiera contentado con salirle al paso a tan triste distorsión, recordando las competencias omnímodas que ostentaba Carlos I antes de que fuera enviado al cadalso. Además, observando el **funcionamiento real** del CCD, habría ubicado, elegantemente, a los mentores de esta engañosa propuesta, dentro de esos tantos que pululaban por su corte, redoblando al déspota de sonrisas y halagos.

Asunto, por cierto, lejano, muy lejano de cualquier democracia constitucional.

8. ¿DISOLVER LA DEMOCRACIA? (En torno al derecho de disolución) (*)

En días recientes, Enrique Chirinos ha colocado sobre el tapete, nuevamente, la figura parlamentaria del derecho de disolución. Recuerda haberse opuesto, en la Comisión de Constitución del CCD, a la incorporación de la disolución. Y que ésta fue finalmente aprobada -no obstante su gravedad- por un simple voto dirimente. Pero, al concluir, Chirinos señala que la disolución del Congreso (unicameral) nos encamina en «dirección parlamentarista». Permítaseme, al respecto, unas pequeñas precisiones.

Quienes argumentan a favor del derecho de disolución en nuestro sistema constitucional creen descubrir, apoyándose en ilustres tratadistas franceses, que la disolución resulta la natural contrapartida de la censura parlamentaria. Sucede así, es cierto, al interior de los regímenes parlamentarios. Pero no resulta exacto si nos referimos a nuestro sistema constitucional. Veamos por qué.

En el parlamentarismo, la censura puede recaer en un ministro o en el gobierno en pleno. En este último caso, si el

(*) "El Comercio", 25 de abril de 1993.

Parlamento vota la censura o desconfianza, todos los miembros del gobierno -incluyendo al jefe del Gobierno- serán derrumbados. En consecuencia, el propio Jefe de Gobierno corre el permanente riesgo de caer, al presentarse una censura en su contra en el Parlamento. No sucede así en el Perú. En nuestro sistema constitucional, la censura afecta sólo a los ministros. El Jefe de Gobierno (Presidente de la República) es políticamente irresponsable. La responsabilidad política por sus actos la asumen los ministros, vía la refrendación. No es exacto, por tanto, que en nuestro sistema constitucional la disolución aparezca como contrapartida del voto de censura. Los tratadistas franceses -claro está- no tienen por qué conocer el significado de la censura en el Perú. Pero los peruanos sí. Cuando menos, deberíamos estar en condiciones de distinguir el distinto alcance que tiene la censura ministerial en nuestras tierras.

Además, quienes argumentan a favor del derecho de disolución en nuestro sistema constitucional, ponen como ejemplo el caso del Presidente de la República en Francia. Acostumbran confundir, así, las funciones del Presidente de la República en el Perú con las del Presidente galo. Y al mismo tiempo, equiparan al Consejo de Ministros peruano con su homónimo francés. Confusión fatal. Las denominaciones -es cierto- son equivalentes. Pero las funciones que ejercen ambos -Presidente de la República y Consejo de Ministros- son sustancialmente distintas. Recordemos por qué.

El Presidente de la República, en Francia, no es Jefe de Gobierno. Es Jefe de Estado. El Consejo de Ministros, en cambio, es sinónimo de Gobierno. Y es el Primer Ministro -tal como lo expone con claridad el artículo 21 de la Constitución de 1958- quien dirige el Gobierno. Como es norma en los regímenes parlamentarios, la orientación política del Gobierno, en Francia, la resuelve la mayoría parlamentaria. Tal principio acaba de ponerse en práctica luego de las recientes elecciones parlamentarias. El Presidente de la República, Francois Mitterrand, ha tenido que nombrar como Primer Ministro -esto es, como

Jefe de Gobierno- a Edouard Balladur, que es adverso a su posición política. No le queda más remedio.

La radical diferencia con nuestro sistema constitucional, donde el Presidente de la República es Jefe de Gobierno y elige libremente a sus ministros, resulta evidente. Salta a la vista. No hay motivo para dejarse arrastrar -entonces- por una simple coincidencia de términos.

El derecho de disolución, incorporado al interior de nuestro sistema constitucional, significaría ofrecerle a un Jefe de Gobierno, que es políticamente irresponsable, y al que no le alcanza la censura parlamentaria, la libre potestad para desprenderse del Congreso, que es la entidad asignada para controlar y fiscalizar sus actos. Su incorporación en el proyecto de Constitución del CCD no significa, por cierto, encaminarse hacia una «dirección presidencialista». Pero, a semejante concentración de poderes en manos del gobernante, tampoco puede atribuírsele una «dirección parlamentarista». Significa, más bien, romper el equilibrio entre poderes y retroceder a épocas oscuras, propias de la monarquía absoluta, muy anteriores a la moderna democracia constitucional. Significa, en suma, encaminarse hacia una autocracia. Pero muchos no están enterados.

9. El "PODER MILITAR" (*)

El dictador Fujimori, que anhela perpetuarse en el poder durante quince o veinte años, ha sufrido un súbito cambio en sus planes. Pronunció un débil y titubeante discurso, ante las cámaras de televisión, el jueves por la noche. Era un mensaje distinto. No insultó a nadie esta vez. No criticó ni enlodó a ninguna institución. El -que propinó el golpe del 5 de abril- llamaba a reducir tensiones. Reclamaba "ecuanimidad". Y nos anunciaba -sin convicción- que se había superado el conflicto surgido entre el "poder político" y el "poder militar".

Extraña correlación de fuerzas. Extraña, por lo menos, para un régimen constitucional, donde las Fuerzas Armadas se encuentran sometidas al poder constitucional. No es el caso del Perú. Desde el 5 de abril, el "poder político" de Fujimori descansa en eso que él ha reconocido como "poder militar".

Decía Talleyrand que con las bayonetas se puede hacer todo, menos sentarse en ellas. Pero hay gente que, por acumular poder, se sienta sobre ellas y, encima sonríe, muy gustosa, sin percatarse que éste incómodo asiento es su único punto de apoyo. La ley de gravedad explica qué sucede cuando le retiran la bayoneta sobre la cual se apoya.

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

Nada tiene a su favor. Los pretextos del 5 de abril podrían ser esgrimidos en su contra. El Poder Judicial sigue corrupto; el CCD es ineficiente, y se ha convertido en un circo; todas las instituciones han sido "politizadas", incluyendo al Poder Judicial, a la Cancillería y a las Fuerzas Armadas; y hay clamorosos casos de corrupción gubernamental sin esclarecerse: la Blooming Strong, la venta de pasaportes y la subasta de la nacionalidad, el desfalco de la Marina, ministros "picaronazos", el negociado de helicópteros con Madame Oung, etc. El CCD sería clausurado y nadie saldría en su defensa. Tropas y tanquetas seguirían patrullando las calles. Soldados del Ejército ingresarían en las redacciones para evitar que se "distorsionen" los hechos. El ministro de Economía, luego de dudar unos días si renuncia o no, se mantendría en el cargo, al lado de los nuevos golpistas. Y la Confiep apoyaría al nuevo régimen. Para "sacar adelante" al Perú....

La historia tiene la mala costumbre de repetirse, especialmente en el Perú.

10. LA SUBORDINACION CONSTITUCIONAL (*)

Como consecuencia de las declaraciones leídas por el general Nicola de Bari en pleno recinto del Congreso, ha surgido, en las últimas semanas, una insólita coincidencia entre los más diversos sectores de opinión. Han apelado -todos ellos- a la Constitución para reclamarle a las Fuerzas Armadas que ellas no son "deliberantes" y que se encuentran "subordinadas" al Poder Constitucional. Nadie, al parecer, ha sido ajeno a esta demanda. Así lo increpó, incluso, en un Mensaje a la Nación, aquella misma persona que "apadrinó" en el cargo a Nicola de Bari y que se coludió con él -y con el Ejército- para derrumbar el sistema constitucional, transgrediendo, en primer término, aquel mismo artículo constitucional al que hoy apela con tan inusitada solemnidad.

Hay que saludar esta feliz coincidencia y preguntarnos si obedece a la confirmación de un principio constitucional o a una mera eventualidad. No sería coherente criticar con firmeza esta actitud y olvidar, al mismo tiempo, que el general Nicola de Bari ha emitido opiniones políticas desde enero de 1992, esto es, desde que fue "apadrinado" para tan elevado cargo. Tampoco sería coherente cuestionar esta actitud "deliberante" en función

(*) "Oiga", 3 de mayo de 1993.

del tenor de las declaraciones, evaluando, tan sólo, si convienen o perjudican al gobierno de Fujimori en sus negociaciones con el Club de París o en la libreta de buena conducta que presenta ante el Departamento de Estado. Tan importante principio constitucional no se mide por el tenor de las declaraciones vertidas ni por el eventual impacto que ellas hubiesen tenido ante la comunidad internacional. Dígase lo que se diga, convenga o no al gobierno, la actitud "deliberante" resulta, de por sí, condenable. Ese es el sentido del principio constitucional tantas veces proclamado en los últimos días.

Encontramos aquí la triste explicación de por qué nuestros textos constitucionales suelen resultar algo extensos. Principios constitucionales que resultan obvios, y que se deducen de la integridad de nuestro sistema político, requieren, muchas veces, en resguardo de la interpretación sistemática de la propia Constitución, asumir un carácter sumamente explícito. Si no existiese, en la Constitución de 1979, el citado art. 278, acaso no se repararía, con igual facilidad, el íntimo significado de esta subordinación constitucional. Aún así, y no obstante esta explícita declaración, innumerables veces mentada en los últimos días, tampoco parece haberse evaluado las consecuencias inmediatas que acarrea este evidente acto de insubordinación por todos condenado. Lo obvio, por tanto, no resulta -al menos hoy, en el Perú- tan obvio como supondría el hecho de constatar las numerosas y convergentes referencias al mencionado principio constitucional.

En un sistema democrático, el **Poder Constitucional** está ramificado en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las Fuerzas Armadas no son un "poder". No existe, al menos en una democracia constitucional, el así denominado "poder militar". Aunque ellas no forman parte del Ejecutivo, dependen, jerárquicamente, en virtud de esta subordinación constitucional, de él. Su conducto político es el ministerio de Defensa. Y es el ministro de Defensa -quien puede ser civil o uniformado- quien asume la representación del sector y la responsabilidad

política correspondiente. Si un general, cualquiera sea, independientemente del cargo que ostente, se autodenomina, ante la opinión pública, como “representante de las Fuerzas Armadas”, está asumiendo una representación política que no le compete. Su gravedad no se mide por el contenido de las declaraciones sino por el simple hecho de hacerlas. Al realizar este tipo de declaraciones políticas, ha **usurpado** funciones que corresponden al ministro de Defensa. El problema de fondo no está, por tanto, entre el Ejército y el Congreso, sino al interior del propio Poder Ejecutivo. Después de emitidas estas opiniones, resulta evidente que alguien sobra: el ministro de Defensa o el general Nicola de Bari.

Si contemplamos, además, el contenido de estas declaraciones, que al estar elaboradas previamente en un pedazo de papel no pueden imputarse como un acto espontáneo ni como una incontrolada “reacción personal”, comprobaremos que hay un **doble acto de insubordinación**. La amenaza pública -o temeraria advertencia- proferida por el general Nicola de Bari contra el Congreso constituye delito, adecuadamente tipificado en el Código Penal. Como es sabido, la existencia de un fuero militar no es sinónimo de inmunidad militar ante delitos comunes. El fuero militar tiene jurisdicción en asuntos estrictamente castrenses y no exceptúa del enjuiciamiento penal en actos delictivos ordinarios. Si es que no hay concurrencia de delitos, la figura delictiva correspondiente es la de resistencia a la autoridad o la de desacato. El art. 365 del Código Penal tipifica la resistencia a la autoridad así: *«El que, sin alzamiento público, mediante violencia o amenaza, impide a una autoridad o a un funcionario o servidor público ejercer sus funciones o le obliga a practicar un determinado acto de sus funciones o le estorba en el ejercicio de éstas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años»*. Y el desacato (art. 374 del C.P.) así: *«El que amenaza, injuria o de cualquier otra manera ofende la dignidad o el decoro de un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de ejercerlas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres*

años». Si no hay negligencia, ni una actitud complaciente, imaginamos que la Fiscal de la Nación adoptará las medidas que corresponden a su función.

Pero, sin exonerarlo de la responsabilidad penal, la principal sanción que acarrea este doble acto de insubordinación política es la **destitución**. Es al Presidente de la República a quien le corresponde adoptar, sin dilaciones, este tipo de sanción. Así sucede, por lo menos, en toda democracia constitucional. Acaso el ejemplo más elocuente lo constituya la destitución del general Mac Arthur. General de cinco estrellas, héroe victorioso de la Segunda Guerra Mundial, pero, al emitir declaraciones de carácter político, el presidente Truman no dudó en destituirlo. El propio pueblo norteamericano, celoso por su ciudadanía y por su jerarquía constitucional, cometió el exceso de abuchear a Mac Arthur cuando hizo su llegada a Estados Unidos. En el Perú no tenemos, lamentablemente, un general Mac Arthur. Pero hay quienes, en nuestro medio, emiten declaraciones políticas aún más graves e injuriosas. Y no les pasa nada.

Saludamos esta feliz coincidencia y nos preguntamos, nuevamente, si es que obedece a la firmeza de un principio constitucional o a una mera reacción eventual, dirigida hacia la comunidad internacional. Si esto último fuese cierto, y la insubordinación constitucional no acarrea ninguna consecuencia, el art. 278 de la Constitución se ha convertido en una lírica declaración y el CCD haría bien en suprimirlo, si quiere aligerar su texto constitucional. O, en todo caso, en un audaz raptó de coherencia, debería reemplazarlo por otro artículo que consagre a las Fuerzas Armadas como un "poder militar", con rango equivalente al Poder Constitucional. Sería, sin duda, una de las más importantes novedades que habrá de exhibir ante la opinión pública la Constitución elaborada por CCD.

11. LA "POLITIZACION" DE LAS FUERZAS ARMADAS (*)

Incontrastables por su magnitud, los últimos acontecimientos dejan cada vez menor espacio para las divergencias. Así, por ejemplo, al general Nicola de Bari nadie le discute el mérito de haber reinsertado" la imagen dictatorial del Perú ante la pupila de la comunidad internacional. Mérito propio: labrado a pulso. Como nadie niega -hoy- que la grave crisis interna que padece nuestro Ejército tiene su origen en el golpe militar del 5 de abril. Pero faltaba un detalle. Faltaba explicar por qué razón, a contrapelo de estas amenazas de cuartel y del ofensivo paseo de tanques, Fujimori se ufanaba en señalar que el "poder político" está por encima del poder militar". La denuncia del general Robles Espinoza pone al descubierto el verdadero significado de estas palabras.

No nos referimos al tenor de la denuncia: las desapariciones de La Cantuta, la matanza de Barrios Altos, etc. y la consentida impunidad con que actúa la banda encabezada por Hermoza y Montesinos. El tiempo demostrará que, ante la gravedad y minuciosidad de estas incriminaciones, resultan inútiles las medias tintas y los mayores encubrimientos. Nos

(*) "Oiga", 17 de mayo de 1993.

referimos aquí al conflicto colateral, presuntamente doméstico", que rodeó la denuncia, y que explica por qué este tipo de impunidad es consentida por el propio Fujimori. El nombramiento de Robles a la JID es asunto tan doméstico" como lo fue, en la Policía Nacional, el ascenso" -fuera de fecha- del general Antonio Ketin Vidal, removiéndolo de la conducción de DINCOTE. O como lo fue, en el propio Ejército, el nombramiento del general Valdivia en la JID: escala previa para destinarlo a Ucrania. O como lo fue el traslado, también a la JID, del general Chamocho, del general Salazar Monroe o, dos años antes, del propio general Salinas Sedó. O el pase al retiro por "renovación" del general Palomino Rodríguez, a quien le correspondía ocupar, este año, la Comandancia General del Ejército. Este mangoneo tenía que estallar en algún momento. Y estalló con el general Robles Espinoza.

¿Cuál fue el delito" cometido por el general Robles? Uno sólo: su escasa incondicionalidad ante la cúpula que detenta el poder político", debido a su vocación institucionalista y a su preocupación por preservar una imagen digna y profesional del Ejército peruano. Y quizá otro: corresponderle, como tercero en jerarquía entre los divisionarios, la Inspectoría General del Ejército. Aspiraba, además, al igual que los otros (desterrados" y pasados al retiro"), por antigüedad y mérito, a la Comandancia General del Ejército. Preocupación institucional y aspiración personal que se tornan ilegítimas cuando el poder político" está por encima del poder militar", según la explícita definición presidencial.

No hay que confundir, por cierto, poder político" con poder constitucional". El "poder constitucional" exige la limitación del poder político, distribuido -entre gobierno y parlamento- de modo tal que impida su concentración y abuso. Y no admite referencia a poder militar" alguno. Aquí, en cambio, la ufanada sujeción al poder político" es presentada, evidentemente, como sinónimo de politización" de la institución militar. Es el reemplazo de las lealtades institucionales y de los

méritos personales y de la propia jerarquía militar por un nuevo escalafón que se mide por el grado de incondicionalidad que demuestran los oficiales ante la cúpula que detenta el "poder político". La subordinación, en suma, al proyecto político personal de Fujimori. Así se explica la foto-denuncia publicada por OIGA meses atrás: soldados del Ejército con planillones de la "Nueva -M", recolectando firmas con propósitos electorales. Y la reciente denuncia, sumamente grave, realizada por el general Robles a través de Caretas: el candidato Yoshiyama (que no ocupaba cargo público alguno) solicitándole, al comandante de la III Región, que "destaque" miembros de su tropa, vestidos de civiles, para aplaudirlo y repartir sus volantes. Al negarse el general Robles a tan humillante instrumentalización, se convirtió, automáticamente, en un general "indisciplinado", ignorante de la nueva norma fujimorista que consagra la subordinación de los militares a su personal "poder político"....

No es del todo exacto, sin embargo, afirmar que el origen de esta grave crisis institucional se remonta al 5 de abril. Mas bien, el golpe (militar) del 5 de abril fue consecuencia de esta nueva regla. Fujimori necesitó propinar un golpe certero a la institución militar como garantía para manejar los hilos de la ruptura constitucional y de la posterior aventura dictatorial. Ese golpe contra la institución militar fue ocasionado por el Decreto Legislativo 752, mejor conocido como **Ley de Situación Militar**, promulgado en noviembre de 1991: cinco meses antes del golpe. Con esta norma, que distorsiona el principio constitucional que le concede la dignidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, el Presidente de la República se autoconcedió la facultad de nombrar a los Comandantes Generales y de determinar su "tiempo de permanencia". Así, rompía la jerarquía y la línea de carrera al interior de los institutos armados y ponía fin -de paso, mediante un decreto legislativo paralelo- al carácter rotativo de la presidencia del Comando Conjunto entre los tres institutos, facilitándole enquistar en la presidencia del Comando Conjunto y en las Comandancias Generales a personajes que sean dóciles y

obsecuentes a su proyecto político personal, aun a riesgo de humillar y desnaturalizar -como lo ha hecho- el carácter profesional de las instituciones castrenses. Además, quedaron establecidos procedimientos para realizar cambios de colocación, ascender de grado por "labores excepcionales" y pasar al retiro por "causal de renovación". Casi nada. Desde entonces, el "poder político" de Fujimori -que no es sinónimo de Poder Constitucional- quedó por encima -qué duda cabe- de la propia jerarquía militar.

En un régimen democrático, la subordinación al Poder Constitucional no es sinónimo de sometimiento al Presidente de la República. Implica, muy por el contrario, la simultánea limitación de esta facultad en el Ejecutivo a fin de preservar la naturaleza profesional de los institutos armados y evitar arbitrariedades. Particularmente en el Perú, donde los gobernantes son muy sensibles a concentrar competencias omnímodas en sus manos, es indispensable consagrar este tipo de limitaciones. Se logra, en primer término, garantizando, mediante Ley del Congreso, el ascenso por méritos profesionales y por línea de carrera, evitando que la intromisión del "poder político" (que es sinónimo de poder gubernamental), desnaturalice las aspiraciones de quienes ocupan orden de mérito en sus respectivas promociones. Nuestra Constitución (art. 281) agrega, a la conformidad con la ley, el "caso de vacancia". Y en segundo término, desdoblando la facultad de conferir ascensos mediante la **ratificación senatorial**, que es un importante mecanismo de control. El Senado habrá de conocer, previamente, el grado de antigüedad y de méritos dentro del escalafón y podrá constatar no sólo el criterio seguido en la selección de los ascensos sino la foja de antecedentes y de servicios de cada uno de ellos. (No debe extrañarnos: los miembros del CCD, que caminan por la luna de Tokio, han eliminado la ratificación legislativa para evitar "favores políticos" (jj). Precisamente ahora, cuando los institutos armados sufren un proceso de 'politización' nunca antes visto. Como quien garantiza a la actual cúpula civil-

militar, enquistada en el "poder político", el futuro mangoneo de la institución militar. No hay duda: en este caso, como en tantos otros, la prudencia y sabiduría de los constituyentes de 1979 deja en ridícula situación los escasos "aportes" de nuestros amigos del CCD).

Pero además, Fujimori insiste en señalar que el "poder político" está por encima del "poder militar" por primera vez en el Perú. No es exacto. Es probable que por la profesionalización del Ejército, en particular desde fines del siglo pasado, sea difícil registrar, en este siglo, un grado de "politización" semejante a la actual. Pero antes, sí la hubo. Y recordemos cómo culminaron. Citaremos dos casos, sumamente elocuentes. Durante la presidencia constitucional del general Mariano Ignacio Prado fue promulgada la siguiente ley: **"Los militares ascendidos por el Poder Ejecutivo a la clase de generales, contralmirantes, coroneles y capitanes de navío, sin la correspondiente aprobación legislativa... sólo tienen derecho al haber y demás goces y preeminencias que correspondan por estas clases, desde la fecha en que se hubiere promulgado dicha aprobación legislativa"**. Y durante el gobierno de Cáceres -nada menos- fue promulgada una ley declarando **"nulos"** todos **"los nombramientos y ascensos conferidos en el Ejército y en la Armada desde el 21 de diciembre de 1879 hasta el 2 de diciembre de 1885"**. Esta ley fue sancionada por el Congreso peruano, cuando un ilustre peruano, el gran jurista Francisco García Calderón, ocupaba la presidencia del Senado.

Las Fuerzas Armadas no pertenecen a ningún gobierno sino al Estado peruano. A diferencia del Parlamento y del gobierno, cuyos miembros varían, y que dependen de las oscilaciones del electorado y de la opinión pública, los institutos armados conforman, junto con la Cancillería y el Poder Judicial, las instituciones permanentes del Estado. Y esta permanencia se garantiza por el respeto a la profesionalización y a la experiencia. Lamentablemente hoy, no es sólo el Ejército, no son sólo las Fuerzas Armadas, quienes sufren esta perniciosa "politización". También sucede lo mismo con la Cancillería y con el Poder Judicial. Pero eso será motivo de otro artículo.

12. LA IRRENUNCIABLE POTESTAD DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS (*)

Destinadas a esclarecer, ante la opinión pública, asuntos de interés general, las Comisiones Investigadoras constituyen un valioso instrumento del parlamento moderno para ejercer su potestad fiscalizadora. En rigor, es posible distinguir entre el control político y la fiscalización, entendida ésta como el control del uso y destino de los recursos públicos. Pero, por efectos prácticos, el lenguaje usual ha incorporado al control político dentro de la genérica atribución de la fiscalización parlamentaria.

El parlamento no es una asociación privada ni un club de amigos. Es una autoridad pública. Y ejerce, en condición de tal, sus atribuciones. Así, apenas conformada una Comisión Investigadora, ella tiene a su disposición elementos coercitivos para favorecer su labor y evitar acciones que obstruyan o entorpezcan el esclarecimiento de los hechos a investigar. Son elementos coercitivos que se derivan del principio de la comparecencia obligatoria ante las Comisiones Investigadoras. Nuestra Constitución, en su Art. 180, establece con claridad: es **«obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones,**

(*) "El Comercio", 19 de mayo de 1993.

bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial».

¿Cuáles son estos apremios? En primer lugar, la detención del requerido y su comparecencia forzosa ante la Comisión. Y en segundo lugar, tal vez premunida del respectivo mandato judicial, el allanamiento domiciliario y la sustracción de información, cuando ésta le es negada. Además, al inhibirse a asistir, el requerido incurre en delito de desacato o de resistencia a la autoridad. El Código Penal lo tipifica. No corresponde al Congreso crear una «sanción especial» ni a la Constitución proclamarla expresamente.

Estos apremios son inherentes al desempeño de las Comisiones Investigadoras en cualquier parlamento moderno. Se presume, en principio, que la persona requerida está dispuesta a presentar información o testimonio para contribuir al esclarecimiento del asunto en investigación. Pero sólo ante una reiterada negativa, que es asumida como un obstáculo para el proceso investigador, se apela a la coerción. En Estados Unidos, la inasistencia de la persona requerida es considerada desacato y acarrea su inmediata detención. Igual sucede si concurre a la Comisión y se abstiene de contestar o se niega a exhibir la documentación o la información solicitada. En esos casos, el Congreso, a través de su directiva, tramita la denuncia de desacato al Fiscal General para que inicie la persecución penal.

Caso singular es el que refuerza la labor fiscalizadora del parlamento británico. Su potestad coercitiva es aún mayor. Puede asumir, por sí mismo, a través de su propia dotación policial, la detención de la persona requerida. E incluso está habilitado para efectuar el encarcelamiento temporal -dentro del recinto parlamento- de aquella persona que se ha negado a prestar colaboración a la Comisión Investigadora.

La comparecencia obligatoria no puede concebirse como un «derecho» de la Comisión Investigadora. Se trata de un

deber, que es proporcional al deber que ella tiene de procurar el esclarecimiento del asunto en investigación. Máxime cuando la persona requerida es un funcionario público, sea civil o militar. El parlamento está en la obligación de llamarlo a comparecer si él se encuentra involucrado, directa o indirectamente, en la materia pendiente de esclarecimiento. Y es su obligación concurrir, sin dilaciones. Si se sustrae, el Senado español tenía previsto, por ejemplo, la suspensión en el ejercicio de sus funciones. Esa misma sanción, que se denomina **inhabilitación**, está contemplada en el Art. 369 de nuestro Código Penal.

En nuestras tierras, sin embargo, cuando quiere impedirse el cabal ejercicio de la función fiscalizadora del parlamento, suelen surgir una serie de argumentos, algunos de ellos inverosímiles. El procedimiento es el mismo: minimizar la autoridad del parlamento para inutilizar sus funciones. Ese procedimiento tuvo cierto éxito hace año y medio. Al aprobarse la Ley de Control Parlamentario se sostuvo, públicamente, que las funciones de control ahí consignadas eran «extra-constitucionales» y, por lo tanto, inconstitucionales. Felizmente, y lo señalamos a modo de consuelo, ese pretexto no puede esgrimirse hoy contra las Comisiones Investigadoras en virtud de la explícita formulación del Art. 180 de nuestra Constitución.

Hay que entender, de una vez por todas, que las Comisiones Investigadoras -y su deber de esclarecer asuntos públicos- es una potestad irrenunciable, consustancial a todo parlamento, aun cuando no figure en la Constitución. Ni la Constitución de Estados Unidos (1787) ni la de Argentina (1853 - 1860) hacen expresa mención de estas Comisiones. Aun así, la práctica en torno a Comisiones Investigadoras, en los Estados Unidos, se remonta a 1792, cuando el Congreso conformó una para indagar el fracaso de la expedición a St. Clair. Y en Argentina, hay Comisiones Investigadoras desde 1894, por lo menos. Ellas han surgido, en ambos países, como órganos «extra-constitucionales», pero no son inconstitucionales. Y fueron asumidas con naturalidad. Como un instrumento inherente a la potestad fiscalizadora de sus respectivos parlamentos.

En días recientes ha surgido, al interior del CCD, un nuevo argumento destinado a menoscabar la potestad fiscalizadora del parlamento. Esta vez se sostiene que existe una presunta incompatibilidad entre las labores de la Comisión Investigadora que procura esclarecer las desapariciones ocurridas en la Universidad de La Cantuta y la administración de justicia (castrense, en este caso). Inaceptable presunción. Hay que ser firme y enfático en la réplica, si se quiere despejar cualquier propósito de generar confusión al interior de la opinión pública.

En su condición de poder del Estado, ambos tienen libre potestad para realizar requerimientos a cualquier persona. En ese sentido, las comparecencias que se produzcan ante la Comisión Investigadora no exoneran del requerimiento judicial. Y viceversa: las comparecencias ante la administración de justicia no inhiben, tampoco, de presentarse ante el requerimiento de la Comisión Investigadora. Pero, en salvaguarda de las respectivas autonomías, la Comisión Investigadora queda impedida de conocer o de sustraer el expediente de la causa judicial. Y además, sus conclusiones no son vinculantes para la administración de justicia. En el mejor de los casos, pueden tramitarse a la Fiscalía de la Nación para que haga uso adecuado de ellas. Pero en modo alguno condiciona o determina la resolución judicial.

No hay incompatibilidad, por tanto, entre la Comisión Investigadora y la administración de justicia. Muy por el contrario: esclarecer la denuncia es -para esta Comisión Investigadora- una obligación ineludible. Si, como parece, es propósito de la mayoría fujimorista obstaculizar la investigación y encubrir responsabilidades en torno a tan graves sucesos, la metodología escogida no es la más apropiada. Tiene otros medios a su disposición. Dentro de la Comisión Investigadora, tiene la facultad de emitir, luego de concluida la investigación, un dictamen exculpatorio. Y podrá aprobarla, sin dificultad, con el silencioso "carpetazo" que predomina en estos tiempos, en sesión plenaria del CCD.

Los argumentos esgrimidos contra la mencionada Comisión Investigadora, describen una situación de especial gravedad. Estamos ante el penoso espectáculo de una mayoría que aspira a renunciar, por sí misma, a una potestad fiscalizadora que es irrenunciable. Situación que se torna aun más insólita cuando comprobamos que la propia directiva del Congreso, aquella cuya primera e insobornable función consiste en defender el fuero parlamentario, proclama, públicamente, su voluntad de **caparse** aquellos instrumentos que permiten hacer efectiva su potestad fiscalizadora. De todo lo cual sólo puede resultar un **parlamento eunuco**, inutilizado por la vocación anti-parlamentaria de sus integrantes.

No es que seamos ilusos. No es que imaginemos que el CCD pueda funcionar como un Congreso «autónomo» y «soberano». Pero, por lo menos, deberían disimular tan evidente falta de autonomía.

13. REGIONALIZACION: UNA LEGITIMA ASPIRACION (*)

¡Insólito escenario "constituyente" que nos corresponde esperar! Esta vez, los miembros del automutilado CCD han resuelto, en una sola mañana, sin mediar debates ni consultas, abolir la legítima aspiración de los pueblos del Perú hacia la regionalización.

Cierto que la regionalización ha sufrido graves escollos, por su precipitada y politizada ejecución, y que muchos de estos errores pueden ubicarse en la propia Constitución de 1979. Si algún capítulo de esta Carta merecía severas observaciones, era, precisamente, aquel que establecía la composición y atribuciones de los gobiernos regionales. Su reforma era indispensable. Pero reformarla no implicaba suprimirla, ni conculcar tampoco una aspiración sustentada en las muy perceptibles necesidades de propiciar la participación política y el desarrollo integral en zonas secularmente olvidadas del interior del Perú.

No dedicaremos estas líneas, lamentablemente, a proponer fórmulas de representación para los gobiernos regionales ni a exponer el significado de sus competencias en relación con el

(*) "Oiga", 31 de mayo de 1993.

gobierno central. Hemos retrocedido tanto en el debate constitucional, que resulta indispensable explicar, hoy, el íntimo significado de la regionalización. Para ello, nada mejor que evaluar ciertas creencias que se exhiben como argumentos de "peso" para justificar su abolición. Ellas serían: 1) Que el Perú no puede regionalizarse porque carece de "regiones históricas"; 2) Que la regionalización atenta contra el Estado unitario; 3) Que las regiones menoscaban a los departamentos. Examinemos, con detenimiento, la debilidad de cada una de estas creencias.

1) El Perú no puede regionalizarse porque carece de "regiones históricas".

El proceso de regionalización no se sustenta en la previa constatación de "regiones históricas". No. Su objetivo central es lograr el desarrollo armónico del país, a lo largo y ancho del territorio, corrigiendo los desequilibrios existentes, particularmente en aquellas zonas más deprimidas y alejadas del centro del poder político. Procura asegurar el uso racional de los recursos económicos en función de las inmediatas necesidades económicas y sociales de las propias regiones, garantizando, para ello, **la decisión autónoma y la participación activa** en la consecución de su desarrollo de aquellos sectores inmediatamente beneficiados. Al concederse **importantes niveles de autonomía** al interior de las regiones no se hace sino reconocer que la cercanía, y el mejor conocimiento de sus problemas y necesidades, asegura la eficacia en la distribución geográfica y poblacional del desarrollo. La regionalización implica, pues, romperle el espinazo al nefasto centralismo, que se revela incapaz para conocer y resolver las necesidades del interior del país. Este centralismo, por su falta de perspectiva, sólo logra concentrar el desarrollo en la misma zona donde reside el poder político. Para combatir esa incapacidad, los pueblos reclaman, con justificada pasión, el requisito de la regionalización. Tal como lo advirtió Ortega, en 1926, en la propia España: *«Se llega a la autonomía regional no por razones históricas, de pretérito sentimental, sino, al revés, por conveniencias de futuro»*

Acaso esta confusión se origine por alguna superficial asociación con los países cuya regionalización es mayormente

conocida: España, Italia y Bélgica. Se olvida, no obstante, que en la propia España el mapa autonómico configuró 17 regiones, y ha sido trazado en todo su territorio, incluyendo las islas africanas de Canarias, y no sólo para "regiones históricas" como Cataluña, Galicia o el País Vasco. Igualmente se olvida que países como Inglaterra y Francia, cuya tradición estatal es relativamente centralizada, han inaugurado un proceso de regionalización. En 1967 se conformó, en Inglaterra, una Comisión Real (integrada por expertos y representantes de los partidos políticos), que expidió, hacia 1973, el importante **Informe Kilbrandon**, proponiendo iniciar la regionalización integral de Inglaterra. En Francia, la ley de 1972 que establecía los **Consejos Regionales**, disminuyendo las tradicionales funciones del prefecto, fue ampliada en marzo de 1982 con una ley que desapareció la figura del prefecto y lo reemplazó por un **presidente de la región, elegido por los miembros del Consejo Regional**, quienes, a su vez, son elegidos por los electores de la región. Aquí, en el Perú, hemos copiado el modelo prefectural francés; pero, según parece, los miembros del CCD pretenden, hoy mismo, cuando Francia se ha regionalizado, ser más centralistas que los propios creadores del modelo.

Esta apresurada asociación entre regionalización y "regiones históricas" sólo puede explicarse, en el Perú, por la habitual amnesia histórica que nos circunda como colectividad. La propuesta de regionalización no ha surgido, en el Perú, con los constituyentes de 1979. Tampoco ahí se hicieron los primeros esfuerzos por trazar una demarcación regional. Ese mérito corresponde a dos ilustres peruanos: Víctor Andrés Belaunde y Emilio Romero. En 1929, en su réplica a Mariátegui, Belaunde propuso conformar ocho regiones «desde el punto de vista económico», que podrían ser nueve si se consideraba como región autónoma a Puno, por ser «esencialmente altiplanítico y pastoral». No eran "regiones históricas", sino socioeconómicas. Ejemplos: la región del petróleo (Tumbes-Piura), o la región del azúcar (La Libertad-Lambayeque). Y en 1930, al redactar la segunda parte de su libro **La Realidad Nacional**, desarrolló su

propuesta planteando Consejos Regionales como órganos de gobierno de la región. Y jamás se le ocurrió a Belaunde sustentar su propuesta de regionalización en la existencia de supuestas "regiones históricas".

Lo mismo podemos decir de la propuesta descentralista de Emilio Romero, más completa y minuciosa. Romero estudió las interconexiones comerciales y viales y priorizó las cuencas de los valles para diseñar su propuesta de demarcación regional: doce regiones, incluyendo a Lima como Régimen Especial. El objetivo de su diseño regional, al igual que el de V.A. Belaunde, consistía en asegurar el "fomento económico" y la prosperidad material de las regiones, organizando racionalmente la distribución de la riqueza pública a lo largo y ancho del país, en forma eficiente y operativa. Que es, finalmente el objetivo central de todo proceso de regionalización.

2) La regionalización atenta contra el Estado Unitario.

Semejante afirmación suele confundir regionalización con federalización. La regionalización es una forma de descentralización orgánica al interior del Estado unitario. Para volver al caso de España, su Constitución consagra "la indisoluble unidad de la Nación Española". Igual Italia. Su Constitución reconoce a la República como «una e indivisible». En ninguno de estos casos hay contradicción, como vemos, entre el Estado Unitario y la presencia de gobiernos regionales autónomos.

A diferencia de otros países latinoamericanos (como México, Brasil, Argentina o Venezuela), el federalismo no prosperó en el Perú. Federalista fue, sin embargo, Sanchez Carrión, como lo fue el Partido Demócrata, encabezado por Piérola. Aun así, cuando Piérola llegó al poder en 1895, si bien mandó a elaborar un proyecto de Constitución Federal a una comisión presidida por Juan José Calle, desistió y archivó la propuesta. Desde entonces, las propuestas de federalización se han ido apagando, poco a poco. Ni siquiera los constantes

levantamientos políticos en Arequipa tenían ánimo "separatista". A la Constituyente de 1979, llegó la tendencia federal, defendida por el MDP de Javier Ortiz de Zevallos, con escasa representación en la Asamblea. Y resucitó, sorpresivamente, en octubre de 1985, cuando el senador Manuel Ulloa presentó un proyecto de reforma constitucional para modificar 31 artículos de la Constitución, trasladar la capital al Cusco y transformar al Perú en un Estado Federal. Aunque este proyecto federalista fue ampliamente pregonado desde las páginas de *Expreso*, la iniciativa no tuvo mayor acogida y fue ahogada por el poderoso consenso que existía a favor del proceso de regionalización. Probablemente debamos considerar esta propuesta de Ulloa como el último alegato federalista realizado en el Perú.

No hay que confundir, pues, regionalización y federalización. El propio V.A. Belaunde, autor de la primera propuesta regional, consideró al federalismo como una fórmula "anatópica", alejada de nuestra realidad. El célebre Anteproyecto de Constitución de 1931, elaborado por un prestigioso elenco de juristas, encabezado por el gran Manuel Vicente Villarán, defendió la regionalización precisamente como método para "unificar" las fuerzas vivas, lamentablemente dispersas, de nuestro Estado unitario. Son palabras que tienen, hoy mismo, enorme e incalculable vigencia: *«Actualmente, la descentralización administrativa es, en el Perú, un medio de defender la unidad nacional. Reconocer y satisfacer anhelos que luchan por ganar cierto grado de autonomía para las colectividades locales, tal es el medio principal de desarmar fuerzas que amenazan con violencia creciente la firmeza de la unión en que reposa la nacionalidad. Ya no es posible continuar entendiendo la conservación de la unidad del estado en el sentido de un centralismo intransigente que comprime y sojuzga las fuerzas centrífugas, sin transacción posible»*.

Descartado el federalismo en el Perú, parece evidente que quienes hoy ponen reparos a la regionalización en nombre del Estado unitario, confunden al Estado unitario con el Estado burocrático centralizado. Con aquel "centralismo intransigen-

te" que denunciaban los autores del Anteproyecto de 1931. El proyecto de Constitución del CCD, tal como lo comprobaremos a continuación, es una viva expresión de ese "centralismo intransigente".

3) Las regiones menoscaban a los departamentos.

Esta afirmación es difícil de comprender. ¿Quién tiene el poder político en un departamento? ¿Qué órgano de gobierno está preocupado por las necesidades económicas y sociales que le son propias? Al prefecto, que es designado por el ministro del Interior, no le corresponde. Al alcalde tampoco. La región, por el contrario, **fortalece a los departamentos**, al concederle competencias propias para administrar su propio desarrollo. Y menoscaba, más bien, al poder central, quien tiene que ceder esa atribución y compartir otras con los órganos de gobierno autónomo que eligen los departamentos al integrarse como región. Y el conflicto sentimental en torno a la sede de la región podrá superarse cuando los departamentos tomen conciencia de la trascendencia que significa asociarse como región autónoma.

Sin embargo, apenas fueron suprimidas las regiones en el proyecto de Constitución del CCD, se informó que habíamos «vuelto a los departamentos». Inexacto. Con las regiones, ni política, ni geográficamente los departamentos fueron eliminados. Habría que corregir esa información y reconocer, más bien, que **hemos vuelto al centralismo**. Aun peor. Al crearse, a nivel de los departamentos, Intendentes designados (a dedo) por el Presidente de la República, no sólo se ha suprimido el derecho de las regiones (y, por tanto, de los departamentos) a elegir sus propias autoridades, sino que los municipios corren el riesgo de perder su actual autonomía. No se puede afirmar, seriamente, que la designación de funcionarios por el Ejecutivo para regimentar los departamentos sea un mecanismo de descentralización. Por el contrario: es un mecanismo que consolida el centralismo.

Grave retroceso, más aún cuando lo cotejamos con los mecanismos de descentralización previstos en otros países de

América Latina. Países geográficamente extensos, como Brasil, Argentina, México o Venezuela, son federales (o cuasifederales), y reproducen, en sus respectivos "estados miembros" o provincias, la trilogía del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Otros países, como Colombia, tienen asegurada una efectiva descentralización administrativa a través de "gobiernos departamentales". La novísima Constitución de Colombia (1991) consagra el siguiente precepto: *«Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social»* (art. 298). Y para que este ejercicio departamental no quede en letra muerta, la Constitución colombiana establece, a continuación (arts. 299 y 300) el órgano de gobierno: las **Asambleas Departamentales**, integradas por miembros -entre 11 y 31- que son elegidos por sufragio directo, en calidad de diputados, para un período de tres años. Preside esta Asamblea el Gobernador, quien también es elegido directamente, por el electorado del departamento, para el mismo trienio. Y no puede ser reelegido.

Este gobierno departamental existe también en países latinoamericanos de pequeña extensión geográfica, como Ecuador o Uruguay. En Ecuador, las provincias, que son similares a nuestros departamentos, tienen un órgano de gobierno, cuyos miembros son elegidos «por votación popular, directa y secreta»: los **Consejos Provinciales**. La labor de estos consejos, según la Constitución del Ecuador, es propender al "progreso de la provincia y su vinculación con los organismos centrales". Gozan, además, de "autonomía funcional, económica y administrativa". La autoridad ejecutiva es el prefecto provincial, quien preside el consejo y tiene «sólo voto dirimente». Y es también elegido por voto popular. Algo parecido sucede en Uruguay. Sus **Juntas Departamentales**, compuestas por 31 miembros electos, ejercen el gobierno y la administración de los departamentos, "con excepción de los servicios de seguridad", según la Constitución vigente, que es de 1967.

Si, en lugar de las regiones, se hubiesen incorporado **Gobiernos Departamentales**, podríamos comprender esa

afirmación que sostenía que habíamos optado «por los departamentos». Pero aquí, en el proyecto del CCD, sólo encontramos un retorno al centralismo, acentuado por la presencia del Intendente. Para apreciar la gravedad de este retroceso recordemos el debate constituyente, ya no de 1979, donde hubo un importante consenso a favor de la regionalización, sino el de 1933. Se enfrentaron, entonces, dos proyectos de autonomía: regional y departamental. Triunfó la autonomía departamental y así fue consignada en la Carta de 1933 (arts. 188-202), que estableció los **Consejos Departamentales**. Estos Consejos recogían y ampliaban las atribuciones de las antiguas Juntas Departamentales, que existieron durante tres períodos de nuestra historia (1828-1834, 1873-1880 y 1886-1920), y que fueron suprimidos por Leguía en nombre de los inoperantes Congresos Regionales (que, después, él mismo se encargó de disolver). Los Consejos Departamentales tenían **“autonomía administrativa y económica”** y sus miembros serían elegidos **«por sufragio directo y secreto, dándose representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad»**. Lamentablemente, el autoritarismo político, que es el principal aliado del centralismo burocrático, impidió poner en práctica no sólo la organización y elección de estos Consejos Departamentales, sino las propias elecciones municipales, celebradas con regularidad entre 1897 y 1919. Pero, entre 1920 y 1979, sólo tuvimos dos procesos electorales municipales (en 1963 y 1966), convocados durante el primer gobierno de Belaunde. Fueron, por lo tanto, seis décadas donde se impuso un centralismo asfixiante, inédito en nuestro extenso periplo republicano. No hay que ser zahorí para descubrir ahí la razón no sólo de la concentración limeña del desarrollo, sino de las intensas oleadas migratorias que llegaron a Lima anhelando encontrarse, cara a cara, con esas posibilidades de desarrollo que nunca llegaron a sus pueblos. En ese tipo de centralismo se ha inscrito, nítidamente, el cambalache de Constitución que ha elaborado el CCD.

Finalmente, este modelo de Intendentes designados por el poder central ha sido copiado de la Constitución de Pinochet.

Sin embargo, la Constitución de Chile (1980) fue modificada, en ese capítulo, apenas iniciada la democracia en el vecino país. La reforma constitucional aprobada en 1991 instaló **Consejos Regionales** como asambleas deliberativas y resolutivas, dejando en reducida función al Intendente y garantizando un efectivo mecanismo de descentralización. Tanto así que el constitucionalista chileno Humberto Nogueira ha considerado que esta reforma constitucional «constituye la reforma del Estado de mayor profundidad hecha en el presente siglo» en Chile.

Sorprende, en principio, la facilidad con que se ha suprimido no sólo la regionalización sino cualquier forma de descentralización administrativa, inclusive a través de gobiernos departamentales, como las que consagró la Carta de 1933. Pero, visto en perspectiva, y asociado con el esquema autocrático de poderes que establece el mismo proyecto de Constitución, hay que reconocer que estas Intendencias pinochetistas guardan enorme coherencia con el proyecto personal y autoritario que el CCD anhela entregarle, próximamente, a Fujimori, como regalo de cumpleaños. Lástima, no más, que en tan vulgar experimento, quien pierda sea, como siempre, el Perú.

14. COMO ELABORAR UNA CONSTITUCION AUTOCRATICA (*)

Hagamos un viaje por Corea del Sur. Este pequeño país asiático no exhibe, todavía, en los hechos, un régimen cabalmente democrático. Pero su Constitución de 1987 -puesta en vigor en febrero de 1988- ocupa, por varias razones, un lugar de honor dentro del Derecho Constitucional Comparado.

Primero: porque ha permitido archivar el diseño autocrático de la Constitución de 1948, buscando consagrar, esta vez, como máxima fundamental para el diseño constitucional, el sano principio de equilibrio entre los poderes. Segundo: porque fue fruto de un pacto entre las principales fuerzas políticas, incluyendo importantes concesiones entre el gobierno y la oposición. Y tercero: porque constituye un valioso esfuerzo democrático dentro de un espacio político y geográfico dominado por autocracias orientales.

Nos sorprenderá encontrar en esta Constitución no sólo notorias semejanzas con el sistema constitucional peruano, sino, además, algunos decisivos elementos de juicio, sumamente útiles para ayudarnos a reflexionar sobre el turbio escenario

(*) "Oiga", 14 de junio de 1993.

constituyente en el cual nos han embarcado. Por ejemplo: el Presidente de la República, en Corea del Sur, tiene muchas similitudes con el del Perú. Y no es broma. Representa al Estado y encabeza el gobierno (o Rama Ejecutiva). Nombra al Primer Ministro y, a recomendación de éste, a los jefes de los ministerios. Es elegido por sufragio popular, directo y secreto, tras modificarse el sistema de elección indirecta que regía desde 1972. Su mandato es de cinco años. Pero, según el art. 70 de la Carta, "el Presidente no podrá reelegirse". Primer aspecto a tomar en consideración.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo acaso constituyan el capítulo más innovador. No sólo ha sido fortalecido el papel fiscalizador del Parlamento sino que han desaparecido las facultades omnímodas que la Carta anterior otorgaba al Presidente de la República. Ahora el Parlamento puede investigar todos los asuntos públicos: un derecho elemental que -aunque parezca insólito- estuvo antes restringido. Ha abolido el derecho presidencial que le autorizaba a disolver el Parlamento. Y ha reemplazado las "medidas extraordinarias" que éste dictaba por los decretos de urgencia. Este trascendental cambio político-normativo merece nuestra atención, particularmente por el abuso derivado, en nuestras tierras, de las "medidas extraordinarias" contempladas por el inciso veinte del art. 211 de nuestra Constitución.

La Constitución de 1948 permitía al Presidente dictar unilateralmente, sin consentimiento del Parlamento, "medidas extraordinarias" que modificaban y hasta derogaban leyes, transformándolo en un legislador todopoderoso, sin veto ni control. En su lugar, la nueva Carta introduce el decreto de urgencia, concebido integralmente: como un decreto transitorio y provisional, sujeto al pronunciamiento del Parlamento. Los cinco incisos del art. 76 regulan este procedimiento. Sólo pueden dictarse estos decretos (denominados "acciones" u "órdenes") en casos extraordinarios de agitación interna, amenaza externa, calamidad natural o grave crisis económica o financiera". Y

cuando, a la vez, no haya tiempo de esperar la convocación (sic) de la Asamblea Nacional". En esos casos, el Presidente notificará con prontitud" al Parlamento para obtener la convalidación de la medida. Si el Parlamento no los aprueba, estos decretos perderán su efecto en el acto" y aquellas leyes que fueron enmendadas o derogadas por los decretos recuperarán su efecto original en el momento en que no se produzca la aprobación". Esta intervención parlamentaria *ex post* no es, en verdad, nada original. Así funciona el decreto de urgencia dentro del Derecho Constitucional Comparado.

Otro aspecto novedoso, ofrecido por la Constitución de 1987, es la creación de una Corte Constitucional como órgano de control concentrado de la constitucionalidad. Así, Corea del Sur se ha inscrito dentro de la moderna tendencia constitucional, iniciada por Austria en 1920 y asumida por Europa continental, la Rusia de Yeltsin y países de América del Sur como Chile, Ecuador, Perú y Colombia. Su Corte Constitucional tiene nueve miembros. Tres nombrados por el Presidente de la República, tres por el Parlamento y tres por la Corte Suprema, tal como sucedía con nuestro incomprendido Tribunal de Garantías. Además de resolver, entre otros asuntos, contiendas de competencia entre órganos oficiales y órganos locales, esta corte tiene el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, aun por encima del Poder Judicial. Si, por ejemplo, en un juicio, una de las partes alega la inconstitucionalidad de la ley a aplicarse, los jueces supremos deben comunicárselo a la Corte Constitucional y resolver, luego, de acuerdo con la decisión" de esta corte. Aunque no queda claro si la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos generales (*erga omnes*) sobre la ley, o sólo *inter partes*, para formalizar -como en Italia- su inaplicabilidad por el juez, resulta evidente el propósito de la Carta surcoreana: reforzar la autoridad de la Corte Constitucional. El Poder Judicial sólo puede pronunciarse sobre la constitucionalidad o legalidad de los decretos y normas reglamentarias.

En las páginas finales de la edición oficial de la Constitución de 1987 que hemos consultado figura una nota

explicativa sobre el fundamento de las instituciones ahí consagradas. Parece redactado para el Perú de hoy. Veamos. **¿Por qué prohibir la reelección?** Para "prevenir que cualquier persona permanezca en el poder durante un período excesivamente largo" y garantizar "la entrega pacífica del mando en intervalos regulares". **¿Por qué sustituir las "medidas extraordinarias" por los decretos de urgencia?** Para "prevenir el uso arbitrario y autocrático de tales prerrogativas". **¿Por qué es necesaria la Corte Constitucional?** Para "preservar y defender más eficazmente la Constitución" y evitar la "politización de las cortes legales debido a su involucramiento en controversias sobre constitucionalidad". Y, finalmente, **¿por qué descartar el derecho de disolución del Parlamento?** Citamos: "Quienes estaban a favor de otorgar dicha facultad planteaban que sería un instrumento para resolver prolongados enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo en caso de que la Asamblea Nacional estuviere dominada por la oposición. La idea, sin embargo, fue descartada en vista de que dicha facultad amenazaba el sistema de frenos y equilibrios entre el Legislativo y el Ejecutivo".

¿Sabiduría oriental? No. Principios de la democracia occidental. La Constitución de Corea del Sur nos ilustra el camino señalado si se desea inaugurar o preservar un régimen democrático. Pero si, por el contrario, se desea edificar un **régimen autocrático**, lo apropiado sería ceñirse a los lineamientos de la desplazada Constitución Sur coreana, la de 1948: concentrar poderes en torno al Presidente de la República hasta elevarlo al rango de un monarca absoluto. La receta es sencilla. Concederle la atribución para dictar "medidas extraordinarias", sin intervención del Parlamento. Aunarle la libre potestad para disolver el Poder Legislativo. Añadirle la facultad para promulgar parcialmente las leyes. Introducir, luego, la reelección presidencial indefinida. Restringir, además, el derecho del Parlamento para realizar investigaciones. Suprimir, a la vez, el Tribunal Constitucional, y dejar, formalmente, la declaración de inconstitucionalidad de las leyes,

en manos de jueces nombrados y ratificados, previamente, por un régimen dictatorial. Batir intensamente y obtendremos, como resultado, el anteproyecto de una Constitución autocrática.

Antes de finalizar nuestro viaje, observemos por la ventanilla, con cierta perspectiva, el ancho panorama constitucional. América Latina conforma un mapa de continuidad democrática no registrado desde hace, por lo menos, siete décadas. Europa Oriental respira su incorporación, en bloque, dentro de los modernos vientos de libertad. En Asia Oriental hay todavía, es cierto, mucho camino por recorrer. Pero este sobrio texto constitucional surcoreano, promulgado en octubre de 1987, parece transmitirnos un mensaje. Que la democracia constitucional, poco a poco, se está afirmando en el horizonte, aunque algunas insistentes tendencias regresionistas, que nos resultan -lamentablemente- muy próximas, pretendan nublarnos tan hermoso y esclarecedor paisaje.

15. EL DERECHO A LA VIVIENDA (*)

Mientras el aporte ciudadano al Fonavi continúa malversándose impunemente, sin que ninguna Fiscalía o Contraloría haga suya la gruesa y documentada denuncia ciudadana, el CCD resuelve protagonizar, simultáneamente, un atropello de igual o mayor envergadura. Esta vez ha arremetido -si bien silenciosamente- contra el derecho a la vivienda, principio constitucional en que se sustenta el Fonavi

La Constitución de 1979 -nuestra Constitución- reconoce, en su art. 10, que es "derecho de la familia contar con una vivienda decorosa". Y establece, en el tercer párrafo del art. 18, los mecanismos institucionales para alcanzar, progresivamente, este derecho constitucional: "El Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y vivienda". Pues bien, ambos preceptos han sido eliminados en el esperpéntico anteproyecto de Constitución que se viene elaborando al interior del local del antiguo Congreso de la República.

Nada debe sorprendernos del CCD. Ellos ignoran -seguro- que la consagración del derecho a la vivienda no fue invención del constituyente de 1979. El Perú, como Estado, se encuentra

(*) "Oiga", 21 de junio 1993

virtualmente atado, en términos jurídicos, a un conjunto de pactos y compromisos internacionales que consagran el derecho a la vivienda. Es el caso, por ejemplo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25.1). Y también del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11). Este último agrega, inequívocamente: "Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho". Es decir: no basta reconocer, constitucionalmente, el derecho a la vivienda, sino que, además, deben consagrarse los mecanismos para garantizar su cumplimiento. Estos pactos internacionales son vinculantes para el Estado peruano y no puede omitirlos ni prescindir su cumplimiento. La Constitución de 1979 (arts. 10 y 18), traslada, a nuestro ordenamiento jurídico, este fundamental mandato. Así de sencillo.

Por lo demás, todo Estado moderno reconoce este derecho a través de un nutrido programa de vivienda públicas. ¿Por qué? Porque el Estado moderno no es, como aquí se supone, un símil del Estado liberal decimonónico. Claro que no. Bien entendido, el Estado moderno es equivalente al **Estado Social de Derecho**. Y reconoce, como tal, en cada persona, no sólo derechos civiles y políticos, sino, a la vez, derechos económicos y sociales, entre ellos, precisamente, el derecho a la vivienda.

Aun los gobiernos de países económicamente desarrollados, que ostentan un importante nivel de homogeneidad social, asumen como desafío programático la tarea de asegurar, a cada vez más familias, el derecho a la vivienda propia. Gran Bretaña y Estados Unidos, por ejemplo, tienen un déficit habitacional muy relativo y aplican, no obstante, un intenso programa de promoción de viviendas populares. Tanto es así que, en 1965, Estados Unidos estableció la **Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano** (símil de nuestro Ministerio de Vivienda) para "ayudar a proporcionar vivienda adecuada, especialmente a grupos de bajos ingresos, y para coordinar y fomentar programas de renovación urbana".

Programas de vivienda existían -es cierto- desde antes. Pero en 1965, al darle voz propia en el gabinete, y otorgarle rango ministerial, se le reconoció como un sector prioritario. En cambio aquí, en nuestro Perú, donde hay un déficit de, por lo menos, dos millones de viviendas, ha sido suprimido, por decreto, el Ministerio de Vivienda. Como si ya no fuese necesario.

El reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda es un clamor, especialmente en aquellos países que -como los de América Latina- exhiben un grueso déficit habitacional e inmensas desigualdades sociales. El mandato constitucional actúa sobre los programas gubernamentales y sobre las orientaciones fiscales y presupuestales que aprueban los congresos. Esta ha sido, además, la reciente tradición constitucional latinoamericana. En Argentina, la célebre reforma constitucional de 1957 que introdujo el art. 14 bis indica que el Estado otorgará "acceso a una vivienda digna". La Constitución de Venezuela (1961) incluye, dentro de las competencias del Poder Nacional, el "fomento a la vivienda popular". La Constitución de Uruguay (1967) reconoce el derecho ciudadano a "gozar de una vivienda decorosa" y establece mecanismos para facilitar y estimular "la inversión de capitales privados para ese fin". La Carta ecuatoriana (1978), contemporánea a la nuestra, reconoce también el "derecho a la vivienda". Como lo hace la reciente Constitución del Brasil (1987), que consagra el "derecho al hogar" y faculta -simultáneamente- a promover "la construcción de vivienda económicas". O la novísima Constitución de Colombia (1991), que consagra -también- el "derecho a una vivienda digna" para todos los colombianos. En esa tradición se inscribió -acertadamente- la Asamblea Constituyente de 1979, que elaboró nuestra actual Carta Magna.

Sin embargo, los partidarios del *statu quo*, aquellos que suponen que una Constitución es un acta notarial dedicada a registrar y confirmar las realidades y miserias de una sociedad, tenían por mala costumbre caricaturizar el art. 10, acusándolo de constituir un precepto ilusorio, una "declaración

lírica". ¿Acaso esperaban ellos que, al día siguiente de promulgado el texto constitucional, todos los ciudadanos amaciesen -como por acto de magia- con una vivienda propia? No es así. Claro que no. El derecho a la vivienda, como otros derechos económicos-sociales (al trabajo, a la educación, etc.) son normas de carácter programático. Son un mandato del constituyente a los gobiernos constitucionales, y a sus respectivos parlamentos, para procurar su paulatino cumplimiento, a través de una serie de medidas. En este particular caso, a través de una permanente y sostenida política de construcción de viviendas.

Supongamos que, en los doce años de gobierno constitucional, hubiésemos carecido de políticas de vivienda. En ese hipotético caso, el precepto constitucional se habría convertido, sin duda, en una "declaración lírica". Pero no por culpa de la Constitución, sino por el incumplimiento de los gobiernos y de los propios parlamentos.

Sabemos, felizmente, que no sucedió así. Desde las postrimerías del gobierno de Morales Bermúdez, precisamente cuando la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente había consagrado este precepto en su anteproyecto de Constitución (con la aprobación unánime de todos los grupos políticos), fue diseñado un fondo para construir viviendas: el FONAVI. Se trataba de un aporte tripartito: Estado, empleador y trabajador. Así, en trece años de políticas de vivienda, aun cuando pudiésemos criticar la escasa convicción que hubo, en este sector, durante el quinquenio anterior, fueron beneficiadas alrededor de 100 mil familias peruanas. He ahí la progresiva materialización del derecho constitucional a la vivienda (art. 10) y de los mecanismos de promoción establecidos (art. 18), aquellos mismos que han sido olímpicamente suprimidos por este improvisado Congreso Constituyente.

No es casual. Aún antes de iniciada la dictadura -aquella noche del 5 de abril-, este gobierno emprendió la malversación de los fondos destinados para construir viviendas populares.

Pero a esa progresiva malversación (que es **delito**, aunque la señorita fiscal no se haya enterado), ha sumado el gobierno, últimamente, la desnaturalización del carácter solidario del fondo, incluso en su captación, incrementando el aporte del trabajador (del 1% al 9%) y eliminando la participación del Estado y del empleador. No sólo ha ninguneado el mandato constitucional de realizar políticas de vivienda sino que hoy, paradójicamente, y sin ningún criterio redistributivo, los trabajadores entregan un 9% de su sueldo a un fondo perdido, ajeno, por completo, a su necesidad o derecho a una vivienda propia. Esa es la arbitrariedad que impera hoy y que puede explicarnos por qué los sumisos miembros del CCD -en lugar de investigar el destino de estos fondos- han "decidido" eliminar tan importantes preceptos constitucionales.

Creíamos, inicialmente, que la proterva tarea del CCD era disponer los artículos de su "nueva" Constitución para legalizar el régimen dictatorial y asegurar la concentración del poder político en manos de su imperial jefe. Pero no. Han ido mucho más allá y parecen dispuestos a legalizar cualquier arbitrariedad que emane de Palacio, incluyendo la eliminación del derecho de vivienda en un país, como el nuestro, con tan agudo déficit habitacional. Semejante actitud no tiene nombre. Del CCD sólo merece decirse, por tanto, lo contrario que decía Terencio de sí mismo: que nada inhumano le resulta ajeno.

16. EL DILEMA DE LA REELECCION PRESIDENCIAL (*)

La aprobación de la reelección presidencial en el proyecto de Constitución del CCD no habrá sorprendido, supongo, ni al más cándido de los comentaristas. Sorprende, mas bien, el nivel genérico y tan abstracto de la argumentación. Se le aborda como si fuese asunto ajeno al golpe del 5 de abril. Y no lo es. Y se echa mano a curiosos y desencajados ejemplos, extraídos de otras realidades, para ocultar el verdadero problema político que trasunta esta propuesta de reelección presidencial. Aún así, antes de exponer la verdadera disyuntiva que plantea esta peligrosa reforma, y que se vincula con el futuro de la democracia en el Perú, pongamos en su real dimensión esos desencajados parangones.

Se menciona, en primer lugar, la supuesta reelección de Felipe Gonzáles. Pero en los regímenes parlamentarios, como es el caso de España, **no hay elección popular del gobernante**. Menos aún puede haber reelección. El Jefe de Gobierno, en aquellos regímenes, es elegido por la mayoría parlamentaria entre sus propios miembros. No tiene el mismo prestigio popular que rodea a un gobernante elegido por sufragio popular, como es el caso del Perú, ni los riesgos políticos que acarrea ese

(*) "Oiga", 28 de junio 1993

tipo de elección. Tampoco tiene el mismo poder. Aquel parlamento que le ha nombrado puede destituirlo del cargo, a través de la censura. Y hasta puede elegir un gobernante sustituto sin mediar una nueva elección. Sucedió así en Gran Bretaña, hace muy poco. John Mayor fue nombrado Primer Ministro por la Cámara de los Comunes, en reemplazo de Margaret Thatcher, sin mediar el sufragio popular. Así se elige al Presidente del Gobierno en España, procedimiento que no puede compararse con la elección o reelección presidencial por la vía del sufragio, que aquí se pone en cuestión.

También se alude al Presidente Mitterrand, olvidando -seguro- que el régimen francés, como lo sostiene el propio Duverger, "permanece dentro del esquema parlamentario". El Presidente Mitarrand -hay que repetirlo hasta el cansancio- es Jefe de Estado y no Jefe de Gobierno. Y ha presidido, como tal, importantes procesos de alternancia en el poder gubernamental, entre socialistas y conservadores. Cuando los conservadores obtuvieron mayoría parlamentaria, en 1986, Jacques Chirac asumió el cargo de Primer Ministro. Y ahora, en 1993, en virtud de una nueva mayoría parlamentaria, los conservadores, con Edouard Balladur a la cabeza, ex-ministro de Finanzas de Chirac, han tomado las riendas del gobierno francés. Muy distinto es el caso del Presidente en el Perú, que concentra mayor poder debido a que es elegido en su doble condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Algo más sobre Francia. Quienes insisten en buscar coincidencias con la Presidencia peruana les recomiendo centrar su mirada en la II República francesa. La Constitución de 1848 consagró un Presidente de la República elegido por sufragio popular, que era, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Pero ahí no queda la coincidencia. Fue elegido Presidente Luis Napoleón, quien, en 1851, encabezó un golpe de Estado, disolviendo al Congreso porque éste se negó a aprobar una reforma constitucional para incorporar su reelección (presidencial). Y luego dictó una Constitución a su medida. El

paralelo, como se aprecia, resulta inmejorable. Coincide la institución (Presidencia de la República = Jefe de Gobierno), coincide la intención de reelegirse y hasta coincide la actitud golpista del mandatario electo. Acúdase, con sinceridad, al ejemplo de Napoleón III. Pero, por favor, no continúen distorsionando el significado de las instituciones de la V República ni tampoco reduzcan a Mitterrand, que es un Jefe de Estado respetuoso de la democracia y de la alternancia en el poder, al nivel de un golpista tercermundista como Fujimori. Por lo menos, pregúntense, honestamente: ¿Estaría dispuesto Fujimori a presidir, como Mitterrand, un gobierno de "cohabitación" con sus adversarios políticos? La respuesta es tan evidente que nos exime de mayor comentario.

Suele recurrirse también, con audaz desproporción, a la democracia norteamericana. ¡Vaya miopía! ¿Habrán descubierto, en los Estados Unidos, en sus 200 años de democracia, a algún Presidente de la República que modificó la Constitución para reelegirse? Todo lo contrario. El primer Presidente, George Washington -que era militar, pero, fundamentalmente, un demócrata- pudo elegirse para un tercer periodo. Tenía apoyo suficiente y la Constitución no se lo prohibía. Prefirió, no obstante, retirarse a Mount Vernon y **ceder paso a la alternancia en el poder**. Esta actitud fue adoptada como una regla extra-constitucional por todos los presidentes norteamericanos durante 150 largos años. Rompió la costumbre Franklin Roosevelt, quien fue elegido -sin infringir ni modificar la Constitución- hasta por un cuarto periodo. ¿Cuál fue, sin embargo, la reacción norteamericana? Aprobar, en 1951, la Vigésima Segunda Enmienda, que restringió -expresamente- el mandato presidencial a los dos periodos establecidos por Washington. Reflexionemos. ¿A qué extraño principio respondió esta enmienda constitucional? ¿Por qué restringir, en los Estados Unidos, la reelección presidencial, si sus gobernantes han sido respetuosos de la Constitución y de las leyes? Precisamente: **para asegurar la alternancia en el poder y evitar que la continuidad de un mandatario en la Casa Blanca confunda las**

instituciones democráticas con un "régimen personal",
¡Hermosa lección! Deberían asumirla quienes desean,
honestamente, afianzar las instituciones democráticas en el
Perú.

Se ha apelado, finalmente, con forzoso anacronismo, al caso de Chile, en el siglo pasado, cuando hubo reelección presidencial. Péximo alegato, además de escabroso. Dicha reelección constituyó el "negro episodio" del régimen que imperó bajo la secular Carta chilena de 1833. Los tratadistas chilenos distinguen, por ello, tres etapas: la República Autoritaria (1831-1861), la República Liberal (1861-1891) y la República Parlamentaria (1891-1924). En la primera etapa, los mandatarios echaron mano a leyes marciales y a manipulaciones del sufragio para reelegirse. No en vano la primera reforma constitucional, aprobada por unanimidad en el parlamento chileno y promulgada por el Presidente José Joaquín Pérez (con quien se inicia la República Liberal), modificó los artículos 61 y 62 de la Carta de 1833, para establecer -con claridad- que el Presidente "no podrá ser reelegido para el periodo siguiente". A la vez, se reformó la ley electoral y se aprobó una ley resguardando las garantías individuales ante las leyes marciales, poniendo fin -así- al autoritarismo presidencial. La no reelección se convirtió, desde entonces, en una tradición constitucional chilena. La Constitución de 1925 y la de 1980 -hoy vigente- han prohibido la reelección, reproduciendo, al pie de la letra, el texto de la reforma introducida a la Carta de 1833. Resulta en verdad penoso que, a falta de argumentos, se recomiende, en el Perú de 1993, el autoritarismo chileno del siglo pasado. Máxime cuando en Chile se apela a ese mismo periodo como argumento para prohibir la reelección presidencial.

Seamos claros. La discusión en torno a la reelección presidencial no es hoy, en el Perú, un asunto de controversia constitucional. Se presenta como un problema estrictamente político, vinculado al tipo de régimen que deseamos recuperar -afirmar o preservar- en nuestras tierras. Sería una polémica

constitucional -como lo ha indicado, con sumo rigor, Valentín Paniagua- si se discute en frío sobre sus ventajas e inconvenientes como institución, tal como lo hizo la Asamblea Constituyente de 1979. Pero cuando la propuesta de la reelección emana de la propia cima del poder, y tiene el evidente propósito de beneficiar a quien está en Palacio, se trata -agrega Paniagua- de una discusión en torno al "continuismo presidencial".

Sin embargo, esta discusión en torno al "continuismo presidencial" se agrava cuando recordamos la supuesta prioridad que alimenta la agenda política y que ha justificado tan artificial proceso constituyente: "volver a la democracia" (ii). Con la reelección del presidente golpista, incorporada en una Constitución de evidente naturaleza autocrática, ¿se pretende, acaso, "volver a la democracia"? Claro que no. Tanta ingenuidad no es humanamente posible. En el actual contexto, con un CCD dedicado a tejer una alfombra para Palacio, la reelección presidencial sólo puede sugerirnos que el 5 de abril significó un viaje sin retorno. La gravedad de esta decisión para nuestro futuro institucional no puede pasar desapercibida, especialmente por su similitud con la funesta experiencia releccionista de Leguía.

Un ilustre peruano, Manuel Vicente Villarán, principal autor del Anteproyecto de Constitución de 1931, renunció al Rectorado de San Marcos, en 1924, para iniciar una campaña de prevención ciudadana contra la reelección de Leguía. Con gran perspectiva, propia de un hombre honesto y de un notable jurista, vaticinó que esa reelección traía consigo el colapso del régimen democrático y la precariedad de nuestras instituciones "por un tiempo desconocido". Sus palabras -recordémoslas- recobran enorme actualidad el día de hoy en el Perú.

"No se trata de evaluar los servicios prestados por la administración del Sr. Leguía ni de computar sus errores y excesos, para hacer el balance definitivo y decidirse a premiar o no el Presidente con cinco años más de poder público. Se

trata de una cuestión mucho más honda, de una verdadera crisis al término de la cual -advertía Villarán- se sabrá cuál es la forma de gobierno que por un tiempo desconocido podrá entronizarse en la República. Si será la de presidencias temporales y alternativas, moderadas por la Constitución y el Poder Judicial, controladas por los partidos de oposición desde el parlamento, al amparo de los inmunidades, y desde la prensa y las instituciones, al amparo de las libertades públicas y de las garantías individuales; o si será el sistema de gobierno por medio de caudillos semi-dictatoriales y semi-vitalicios, con parlamentos burocráticos, con prensa muda, sin partidos de oposición, incontrolados y omnímodos. Este es el dilema que se plantea con la reelección -explica Villarán- y que encierra dentro de sus extremos la decadencia política del país y su vuelta irremediable un siglo atrás" (Villarán, Manuel V.; Páginas Escogidas, p. 293).

Los hechos -lamentablemente- confirmaron su advertencia. La cancelación del régimen democrático fue un hecho. Y aunque Leguía cayó (porque a todo dictador le llega su agosto), su estilo cesarista y semi-dictatorial prosiguió, por varias décadas, con civiles y hombres de uniforme. En un extenso lapso de sesenta años (1920-1980), tuvimos escasos tres lustros de institucionalidad democrática. Ya lo decía Benjamín Constant: los dictadores son culpables de los males que generan mientras están y de aquellos que dejan como herencia cuando se van. Aquel peligroso dilema -democracia o régimen personal- vuelve a plantearse ante nosotros, con la misma intensidad. ¿Vamos a permitir, con nuestra gruesa indiferencia, que esa negra historia se repita en el Perú..?

17. LA INSOPORTABLE LEVEDAD DEL CCD (*)

No conoce nuestra Historia Constitucional un texto tan poco fundamentado y tan escasamente debatido como el que se nos quiere imponer a partir del 28 de julio. El Colegio de Abogados, los principales constitucionalistas, las más importantes fuerzas políticas y hasta las desesperadas provincias (que reclaman se mantenga la regionalización) resultan ajenos a su formulación. Este diagnóstico, de por sí alarmante, no se explica únicamente por el ambiente de autocracia y servilismo en que vivimos. La liviandad de los argumentos, expresados con paradójica autosuficiencia, esquivan deliberadamente el debate serio y alturado del contenido de los artículos constitucionales. Y ahora nos han trazado, como asombrosa prioridad, una meta de veras regresiva: suprimir artículos -incluso derechos- constitucionales consagrados en la Constitución de 1979. Como si presintieran que la ligereza de los argumentos habrá de verse reflejada, proporcionalmente, en un texto constitucional sumamente ligero. Esta es la insoportable levedad que domina hoy el ambiente (supuestamente constitucional), por obra y gracia de los miembros del CCD.

Suprimir sesenta o setenta artículos del Anteproyecto de Constitución en una sola mañana, a escondidas, y mandarlo a

(*) "Oiga", 21 de junio 1993

publicar con esas supresiones en el Diario Oficial El Peruano, no es sólo una falta de cortesía con quienes han debatido, durante largos seis meses, artículo por artículo, el mutilado Anteproyecto. Refleja, precisamente, esa falta de seriedad en la elaboración del texto constitucional y el extraño anhelo por demostrar quien exhibe la mayor levedad posible, durante este debate. Así, en lugar de disculparse, y de admitir su acto arbitrario, el Presidente de la Comisión de Constitución defiende estas supresiones con aire prusiano, señalando o amenazando que reducirán (abuso evidente del plural) 25 ó 30 artículos más. El Derecho Constitucional se ha convertido, en el Perú, en una rama subsidiaria de la Estadística, donde la mejor Constitución es aquella que menos artículos presente. ¡Qué insolito escenario!

La levedad incurre en un evidente error de óptica, fruto de cotejar los 307 artículos de nuestra Constitución con el total de artículos consagrados en otros textos constitucionales. Pero el número de artículos puede falsear la perspectiva, porque no es el mejor indicador de su contenido. Veamos un ejemplo. En 1957 se produjo, en la Constitución de Argentina (que es de 1853), una reforma intrascendente, si es vista en términos estadísticos. Se introdujo el denominado artículo 14 bis. Y claro: como es un simple "bis" no "aumenta" el articulado. Pero las apariencias engañan. Ese artículo "bis" introdujo -de golpe- la protección del trabajo, la jornada limitada, el descanso dominical, las vacaciones pagadas, el salario mínimo vital, el derecho a igual remuneración, la participación en las ganancias de las empresas, la protección contra el despido arbitrario, la estabilidad laboral, la organización sindical libre, los convenios colectivos de trabajo, el derecho a la huelga, la estabilidad laboral de los líderes sindicales, los beneficios de Seguridad Social ("que tendrán carácter de integral e irrenunciable"), el Seguro Social Obligatorio con participación del Estado ("sin que pueda existir superposición de aportes"), jubilación y pensiones, protección integral de la familia, "Compensación económica familiar" y "acceso a una vivienda digna". Estos mismos preceptos, agrupados en el 14 bis de la Constitución Argentina, figuran en

nuestra Constitución de 1979, diseminados, como artículos autónomos, en los capítulos correspondientes a la Familia, a la Seguridad Social y al Trabajo. Es evidente suponer que, si en Argentina hubiesen archivado, en aquella fecha, la Constitución de 1853, habrían consignado los mismos preceptos en forma laxa, ordenándolos por secciones y por capítulos, como corresponde a toda **Constitución Moderna**. Pero, para no alterar la vieja estructura de la Constitución Federal (pues muchos de estos derechos sociales ya figuraban en las constituciones provinciales), se limitaron a agruparlos en un (aparentemente) simple *bis*. No interesa, pues, el número de artículos que tenga una Constitución sino el contenido jurídico que estos artículos incorporen.

El contraste con Argentina nos lo ofrece Colombia, que no es un Estado Federal, y que acaba de reemplazar su antigua y secular Constitución, que era de 1886. En su siglo de vigencia, esta Constitución recibió alrededor de setenta reformas, algunas muy nutritivas como la de 1910 (que incorporó 70 artículos), la de 1936 (otros 34 artículos), la de 1945 (95 artículos más) y la de 1968 (que incorporó otros 75 artículos al texto de 1886.) Pues bien, Colombia, que tiene una lograda estabilidad política, asentada en su moderado -y también secular, o si se quiere tradicional- bipartidismo, y que exhibe la economía más exitosa de América Latina, con desarrollo y crecimiento económico más firme y sostenido que el de Chile, ha promulgado su nueva Constitución sin alterar la democracia existente. Su reciente Constitución no es consecuencia de un golpe de Estado ni ha sido obra de hombres serviles. Refleja, por el contrario, un consenso **tan amplio**, que incluye a los miembros del extinto M-19 y ha sido considerada, por ello, sumándole sus virtudes constitucionales, como un "tratado de paz". Y conste que fue promulgada en julio de 1991, es decir, **después de la caída del Muro de Berlín** (por si acaso). ¿Y cuántos artículos tiene? Nada menos que 384 artículos. Más extensa, sin duda, que nuestra Carta de 1979 y es, sin vuelta que darle, una Constitución moderna. ¿Por qué? Porque incorpora la modernas tendencias

del Derecho Constitucional: una Corte Constitucional (como órgano concentrado para el control constitucional), **la censura ministerial** (antes inexistente en Colombia), **el reconocimiento de las minorías étnicas**, **los derechos ecológicos** y **a la preservación del medio ambiente** y el derecho de los colombianos a una **vivienda digna**, entre otros. Ese es el verdadero significado -sin distorsiones ni simplificaciones escolares- que tiene, hoy en día, una **Constitución moderna**.

Para apoyar su pretensión de reducir artículos constitucionales en nombre de la "modernidad", la levedad apela, paradójicamente, a un texto constitucional que tiene más de 200 años: la Constitución de los Estados Unidos. Tiene "sólo siete artículos", nos informa. Pero la levedad comete aquí otro grave error, al olvidar que el modelo constitucional norteamericano no es exportable. Y no lo es por dos principales razones. La primera: porque la Constitución de 1787 fue un Pacto Federal que constituyó la Unión, en reemplazo de la Confederación (que también tuvo su Constitución), y con el ánimo, exclusivamente, de establecer las competencias del Gobierno de la Unión y de regular sus relaciones con los gobiernos de los Estados miembros (originalmente trece), cada uno de los cuales ya tenía su propia Constitución. La arquitectura constitucional norteamericana exigiría revisar, hoy mismo, junto con el texto de 1787, las Cartas de los 50 estados miembros, algunas de ellas enjundiosas y todas sumamente extensas en comparación con la carta de 1787. Y segundo: porque el gran movimiento constitucional norteamericano no se realiza a nivel de los textos sino a través de la Suprema Corte. El derecho a la educación, por ejemplo, no figura en la Constitución de 1787 pero es un **precepto constitucional** ampliamente aceptado, incluyendo las prestaciones estatales para garantizar la Educación. Para confirmarlo hay que recurrir, necesariamente, a los registros de la Suprema Corte. La igualdad en las prestaciones estatales para la educación se deriva del caso **Plessy vs. Ferguson** (1896). La libertad para fundar centros de enseñanza se sustenta en dos sentencias : **Meyer vs. Nebraska**

(1923) y *Pierce vs. Society of Sisters* (1925). Y así. En el sistema constitucional norteamericano, estas sentencias tienen jerarquía constitucional y son equivalentes a artículos agregados (si bien implícitos) dentro del texto constitucional. Pero, lamentablemente, ellos escapan al registro contable que realiza comúnmente la levedad.

Una última precisión -esta vez estadística- en torno al texto constitucional norteamericano. Los partidarios del constitucionalismo *light* sólo parecen haber ojeado los títulos, sin percatarse de la estructura interna de la Constitución de 1787. Los denominados *Articles* son, en rigor, capítulos temáticos y no artículos constitucionales. Por ejemplo: el denominado *Article I*, dedicado al Poder Legislativo, se subdivide en diez *Sections* (secciones) y tiene un total de 54 párrafos. Si asumimos, para este capítulo temático, una estructura similar a la de nuestra Constitución de 1979 tendríamos, bajo el mencionado *Article I*, y sin variar su contenido, un aproximado de 32 artículos constitucionales. Esa misma regla puede proyectarse hacia las 26 Enmiendas que ha recibido el texto original. Algunas de ellas son tan enjundiosas como el 14 bis de la Constitución Argentina. Y otras se subdividen, también, en *Sections*. La Enmienda Vigésima tiene, por ejemplo, seis *Sections*. Y la célebre Enmienda Decimocuarta -que consagró, luego de la guerra de Secesión, la igualdad de los negros- tiene, a su vez, cinco *Sections*. Pongámonos a sumar -y no a restar- y podremos averiguar si tiene, en verdad, solo siete artículos constitucionales, como lo proclama la levedad. No. Claro que no. Pero a esos extremos nos lleva la liviana aritmética que impera hoy en el ambiente como requisito para elaborar un texto constitucional.

Volvamos los ojos hacia la novísima Constitución de Colombia. En el norteño país hay constitucionalistas de renombre internacional, como Sáchica, Restrepo o Vidal Perdomo, y no podemos imaginarlos discutiendo sobre el número de artículos que consagra la nueva Constitución. Por el

contrario: ellos se encuentran desarrollando las nuevas instituciones ahí consagradas y discuten, o interpretan, en todo caso, los contenidos. Saben, además, que en países de escasa cultura cívica y de precario sentimiento constitucional como los nuestros, los textos necesitan ser muy explícitos no sólo para evitar arbitrariedades sino para realizar labor pedagógica a la ciudadanía en torno a sus derechos e instituciones. Si la levedad quiere hacernos creer que es "moderno" suprimir artículos y derechos constitucionales, habrá que reconocer que, en definitiva, se ha equivocado de momento histórico.