

PRIMER CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL^(*)

José F. Palomino Manchego

"Es obvio que nos encontramos ante un momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en distintos aspectos y sectores tales como el cultural, el económico, el social, el internacional, etcétera, transformaciones que son mucho más profundas que las grandes divisiones políticas del planeta en Estados capitalistas, neocapitalistas y socialistas o en países desarrollados y en tránsito al desarrollo, aunque, naturalmente, las mencionadas transformaciones tengan modalidades distintas en cada uno de los países y sistemas. Parece no menos claro que el Estado no podía escapar a esta fundamental transformación y que, con o sin revoluciones políticas violentas, la estructura y función estatales han de sufrir también las correspondientes mutaciones".

(Manuel García-Pelayo. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2da. edic., Alianza Editorial S.A., Madrid, 1980, pág. 13).

(*) Revista "Ius et Praxis", N° 10, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, diciembre, 1987.

Durante los días 4, 5 y 6 de noviembre de 1987, se celebró en el auditorio principal de la Universidad de Lima, el **Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional**.

Fue organizado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana)¹, y contó con el auspicio de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.

En dicho evento, y ante un lleno impresionante que colmó las expectativas de participantes e invitados, se abordaron temas constitucionales de actualidad los cuales fueron tratados con altura, conocimiento y brillantez, no solamente por parte de los expositores nacionales, sino también por distinguidos constitucionalistas extranjeros en su condición de invitados especiales, y cuya presencia hizo que la velada nacional tomara ribetes y contornos de alcance internacional.

En realidad, la dación de la Constitución de 1979 invita a escribir, disertar y discutir con propiedad los temas jurídico-constitucionales cada día con mayor ascendencia. El fenómeno constitucional que se ve hoy en día -una especie de efervescencia que nace de la Constitución- durante los últimos ocho años se ha venido acentuando con rigor, dejando de lado los enfoques y estudios en materia civil y penal; disciplinas jurídicas que fueron, a la sazón, durante buen tiempo la atracción dentro del mundo jurídico. Desde luego con algunas excepciones significativas.

Se entiende que la Constitución regula la convivencia pacífica de los Estados, y que dicha conducta se refleja en sus habitantes. Con relación al Derecho Constitucional del

(1) El Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional se fundó en la ciudad de Buenos Aires en el mes de marzo de 1974, donde se reunieron reputados constitucionalistas. Su labor ha sido multiforme, ya que aparte de la realización de eventos, ha publicado diversos estudios sobre la materia.

Perú, la tradición enseña, recordando a Manuel Vicente Villarán, que: "República agitada y voluble, el Perú ha vivido haciendo y deshaciendo constituciones".

Hoy en día, estamos en un proceso evolutivo de captación, de entendimiento, de saber el alcance, la dimensión y la importancia que reviste la Constitución. Actitud, seguramente, que no se presentaba en la centuria pasada. Sólo reflexionando de manera analítica, académica, metodológica y científica; agréguese a ello la concientización sin ningún "ismo político", ni ideología, se podrá aclarar la idea de libertad, democracia y, por lo tanto, el respeto a la *Lex Fundamentalis*.

Ahora bien, conforme apunta Domingo García Belaunde: "La Constitución, no es ... la causa de todos nuestros males ni tampoco la solución a todos nuestros problemas. Su valor debe ser relativizado, pues toda Constitución no solo tiene cierta dosis de utopía, sino también de ineffectividad. Pero, indudablemente la Constitución es algo más. Una Constitución es un documento político que expresa aspiraciones, deseos, experiencias y modelos que quieren imponer sus autores. Es un instrumento jurídico, el máximo por excelencia, pero es también un instrumento político. En tal sentido, una Constitución siempre es hija de su época, y contiene sus aspiraciones y también sus limitaciones".

Entender, por lo tanto, el alcance y significado de la Constitución, hoy en día, no es otra cosa que estudiarla, difundirla e interpretarla. Se presenta en la actualidad, luego de largos años de dictadura, una nueva variante, la consolidación de la democracia.

De ahí que el Derecho Constitucional, ahora más que nunca, no es la rémora de las disciplinas jurídicas que tenían cierto predominio años atrás. Lo que antes era el Derecho Constitucional, un *minus inter pares*, hoy constituye, sin alarmarnos, un *primus inter pares*. La impronta del

Derecho Constitucional, y su arquitectura, da la sensación que se estudia de manera homogénea.

Los continuos eventos, a saber, seminarios, cursillos, congresos, han ayudado sobremanera a la Constitución para que la cultura política y cívica de los habitantes se enriquezca. Podría decirse que existe una especie de consenso constitucional en toda la sociedad peruana, incluyendo el ámbito científico universitario.

Baste recordar las "Primeras Jornadas de Derecho Constitucional", organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima y el Centro de Estudios Legislativos, Económicos y Sociales (CELES), durante los días 11, 12 y 13 de agosto de 1986, para confirmar nuestro aserto expuesto líneas arriba.

En esta oportunidad, el **Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional** pone nuevamente a la Constitución y sus instituciones en un lugar expectante. Ora, desde el punto de vista académico, ora científico, ora del debate alturado, mixtificando las diversas categorías constitucionales bajo el rubro de temas, discutidos y analizados con fineza, gala y propiedad.

Conviene acuñar algunas glosas de los diversos temas tratados por los conferencistas, para luego hacer un balance final.

En la inauguración, hicieron uso de la palabra el Presidente de la Comisión Organizadora y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana) Dr. Jorge Power Manchego-Muñoz, quien puso de relieve la importancia del evento y la trascendencia del mismo, agradeciendo *in toto* a los invitados, asistentes y participantes. A su turno, el Dr. Augusto Ferrero, en su condición de Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, hizo uso de la palabra; pasando, en seguida, a decla-

rar inaugurado el Congreso la Rectora de la Universidad de Lima, Dra. Ilse Wisotzki Loli.

En lo concerniente a los temas tratados, siguiendo rigurosamente el programa estructurado, el distinguido constitucionalista argentino Germán Bidart Campos inició su ponencia intitulada: "Reflexiones sobre la interpretación y control constitucionales en la jurisdicción constitucional", señalando que, a partir del modelo constitucional argentino, es posible deducir que la función interpretativa inherente al control constitucional reviste una importancia trascendental. Pasó, luego, el profesor Bidart Campos a exponer un amplio y meditado estudio del tema en mención, apuntando que siendo la Constitución la máxima expresión jurídica e institucional, y a la vez determinando la competencia asignada a cada uno de los componentes del Estado, es razonable deducir que la función de control, y, por lo tanto, de interpretación, viene legitimada desde que esta misma Constitución lo determina.

Desde esa perspectiva, agrega, la función de interpretación es esencial en cuanto permite determinar por la vía de la percepción técnico científica, a la vez aplicativa, la coherencia, la armonía del sistema jurídico, en general, y del propio ámbito de desarrollo constitucional, en particular.

Entra, luego, el Dr. Ernesto Miqueo, profesor de la Universidad de Buenos Aires, a abordar el tema: "La reforma constitucional". Basándose en las siguientes premisas explicó la importancia que reviste la reforma de la Constitución en la actualidad: a) ¿Qué tipo de Estado queremos? b) ¿Los supuestos de la Constitución son políticamente viables? c) ¿Quién garantiza mi estabilidad económica? Los derechos económicos son olvidados en la tratativa constitucional.

También abogó para que la reforma constitucional responda a criterios de necesidad. Finalmente, manifestó que

la Constitución debe tender a la permanencia, pues las instituciones democráticas la adquieren por el grado de fe que los pueblos tengan en ellas. Es decir, lo mejor para que una democracia se mantenga fuerte.

"Los excesos de la legislación delegada" fue el tema de la conferencia que pronunció el profesor de la Universidad de Trujillo, Sigifredo Orbegoso. Sostuvo que la razón principal del exceso de legislación delegada es el anacronismo del sistema parlamentario. El Poder Ejecutivo se encarga de legislar sobre aquellas materias que por su complejidad no revisten un enfoque meramente político.

Pasó, luego, a decir que se cometen excesos, demostrando el Parlamento cierta negligencia al delegar las materias en forma tan amplia y que muchas veces desfigura la institución. Finalizó su exposición, el profesor Orbegoso, expresando que una solución al problema podría darse al precisarse las materias, de tal manera que la facultad del Poder Ejecutivo de legislar discurra por cauces concretos.

El profesor Alberto Borea Odría inició su exposición "El Amparo en el derecho peruano", diciendo que esta garantía constitucional en nuestro sistema jurídico, y en el de otros Estados, se configura como un instrumento técnico-jurídico destinado a limitar los excesos del poder por la vía de la defensa de los derechos humanos; y, particularmente, la de aquéllos que trascienden la esfera estrictamente individual.

Explicó, además, el Diputado de la Nación Borea Odría, que la práctica cotidiana de aplicación del Amparo en el medio jurisdiccional viene arrojando hasta el momento algunas deficiencias que es necesario subsanar. Finalizó su exposición diciendo que se debe promover las pertinentes reformas legislativas que permitan dotar al Amparo de mayor dinamismo y funcionalidad, y que se dé mayores facilidades sobre el ejercicio de la magistratura.

La ponencia de los profesores de la Universidad Católica, Enrique Bernales Ballesteros y Marcial Rubio Correa, versó sobre "La interpretación constitucional". El profesor Rubio Correa desarrolló su exposición en base a las siguientes interrogantes: a) ¿Cómo fijar el problema de la interpretación constitucional? En principio, hay que desechar la idea de que algunas normas constitucionales tienen vigencia y otras no, todas las normas son exigibles. b) ¿Cuál es el problema de desentrañar la Constitución? Si se hace la interpretación en sentido literal, como enseñaba Savigny, la norma se desnaturaliza. Modernamente la interpretación se hace teniendo en cuenta la sistemática, la dogmática.

Por su parte, el Senador Bernales Ballesteros, manifestó la deficiente labor del Parlamento en materia de interpretación, debido a la falta de conocimiento por parte de sus integrantes. Agregó que la interpretación legítima es de materia reservada. Nadie puede arrogarse la labor de interpretación. Además la interpretación juega un papel político importante.

Los profesores de la Universidad Católica, Miguel de Althaus y Francisco Eguiguren, expusieron el tema "Decretos de necesidad y de urgencia". Son muchos los países que consideran estas figuras, tales como Italia, Francia y España. La tratativa constitucional varía de país en país, así como la forma de ejercer control sobre ellos.

Se puede desprender, por tanto, que dichos decretos constituyen parte importante del arsenal que permite la concentración del poder por parte del Ejecutivo. Se sugirió que el Parlamento debe intensificar el control sobre los decretos, para evitar de esta forma, los excesos, y que se cumplan algunos requisitos previos. El Dr. Althaus defendió y propuso la creación de Consejos Consultivos, formados por magistrados que estén por encima de toda duda política en la labor de asesoría.

A continuación, el jurista argentino Néstor Sagués realizó una prolífica exposición sobre "La Acción de Amparo", diciendo que en el contenido del Derecho Procesal Constitucional la hipótesis del Amparo contra leyes puede darse bajo dos modalidades genéricas: a) El Amparo y su procedencia contra un acto lesivo, apoyado en un norma inconstitucional. b) El Amparo y su procedencia directa contra leyes inconstitucionales. La primera alternativa ha tenido una solución, sino generalizada por lo menos mayoritaria, en el sentido de su efectiva procedencia. Empero, el Amparo directo contra leyes inconstitucionales reviste mayor complejidad, por cuanto la doctrina no es unánime sobre el particular y el propio constitucionalismo, en general, no arroja resultados en un solo sentido. No obstante, cabe admitirlo respecto de leyes autoejecutivas, o de reglamentación obligatoria, que lesionen derechos constitucionales.

En la parte central del Congreso, el tema "Derecho Constitucional y Ciencia Política" fue abordado por los doctores Bidart Campos, García Belaunde y Miró Quesada Rada.

Siguiendo a Goldschmidt, el constitucionalista argentino Bidart Campos manifestó que la Ciencia del Derecho Constitucional se puede asesorar desde una óptica tridimensional: valorativa, normativa y sociológica. La Ciencia Política, paralelamente entraña un estudio desde tres planos: normológico (conductas científicas que expresan ciertas reglas); sociológico (o descriptivo), y valorativo (busca determinadas metas y fines). Sin embargo, la Ciencia Política lo hace desde un punto de vista empírico, descriptivo; en tanto, el Derecho Constitucional lo entiende desde un punto de vista o criterio normativo, juridicista.

El Dr. García Belaunde sostuvo que el punto de conexión entre la Ciencia Política y el Derecho Constitucional radica en el fenómeno político. La primera, agrega, lo hace en forma empírica y descriptiva. El segundo, desde un punto de vista nor-

mativo. En puridad, son ciencias totalmente diferenciadas, pero con una importancia indudable.

Tras describir las características del Derecho Constitucional y la Ciencia Política, el politólogo Miró Quesada Rada manifestó que siendo dos campos distintos, se presentan como auxiliares, de ahí la necesidad de reforzar la Ciencia Política como cátedra de primera magnitud en las Facultades de Derecho del país.

"Planes y métodos de enseñanza del Derecho Constitucional", fue un tema interesante que se trató en una mesa redonda integrada por profesores universitarios de las diversas Facultades de Derecho del país. Cada uno expuso su experiencia, producto del dictado de la disciplina, proponiendo y sugiriendo algunas reformas en los planes de estudio. Compartieron el coloquio e intercambio de ideas, los profesores Quispe Correa, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Ortecho Villena, de la Universidad de Trujillo; Paz de la Barra, de la Universidad de Lima; Pérez Huaranca, de la Universidad San Antonio Abad del Cuzco; Eguiguren Praeli, de la Universidad Católica; y Miranda Canales, de la Universidad San Luis Gonzaga de Ica.

Seguidamente, el constitucionalista venezolano Carlos Manuel Ayala Corao analizó el tema "Control constitucional en Venezuela". Se refirió a la forma como funciona el control constitucional en el ordenamiento jurídico de su país, poniendo de manifiesto la importancia que cumplen los tribunales cuando aplican esta función a través del modelo americano.

El ex-Fiscal de la Nación, César Elejalde Estenssoro, trató el tema: "El Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo", expresando que la Ley Orgánica del Ministerio Público debe ser reglamentada. Resaltó la participación del Fiscal de la Nación como parte para interponer la Acción de Inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías

Constitucionales. Además, hizo notar su preocupación por la frecuente intromisión del Poder Ejecutivo y de la Contraloría en el ámbito de la Fiscalía de la Nación. Finalmente, apuntó que el Defensor del Pueblo debe ser un representante del Poder Legislativo.

El profesor Valentín Paniagua Corazao, abordó el tema "Acusación constitucional y responsabilidad de los funcionarios", desde una perspectiva amplia. Con la experiencia de parlamentario, puso de relieve que el tema en comentario es de suma importancia dentro del Derecho Constitucional. Citando ejemplos, ilustró su excelente y documentada conferencia, demostrando ser autoridad en la materia.

"La crisis del Estado de Derecho en el Perú" fue el tema que analizó con la parsimonia que le es característica en esta clase de eventos, el decano de los parlamentarios, y profesor de la Universidad de Lima, Roberto Ramírez del Villar. Hizo notar la situación actual que estamos viviendo y que las instituciones juegan un rol protagónico en nuestra sociedad. Fue una reflexión de parte de un notable parlamentario que hizo al público asistente meditar el momento político y jurídico actual que vivimos.

Por último, debemos señalar que el profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, Francisco Fernández Segado, dictó con brillante gala un cursillo intitulado "La Jurisdicción Constitucional en la actualidad".

Con una sinopsis poco conocida, el jurista español expuso los modelos o formas de control constitucional, haciendo un breve recuento de la gestación del tema de la Jurisdicción Constitucional en el Derecho Comparado, principalmente en Italia, Francia y Alemania Federal. Luego, tocó el caso del Tribunal de Garantías del Perú, haciendo sugestivas críticas, no sin antes citar el Tribunal Constitucional de España, comparándolo con el nuestro. Fueron temas de actualidad, dentro de la Jurisdicción

Constitucional, que explicó magistralmente, y contra el tiempo, el reputado jurista, amén, promesa de las nuevas generaciones de constitucionalistas españoles, y cuya presencia, sin disputa, realizó el **Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional**.

También, se acordó, por unanimidad, que cada dos años se lleve a cabo el Congreso Nacional de Derecho Constitucional, en una sede donde previamente se apruebe por parte del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana).

Finalmente, algunas consideraciones importantes que no podemos dejar de mencionar. Por un lado, la presencia de los alumnos apoyando a los organizadores del Congreso fue de gran valía. Jugaron renglón preferencial en el apoyo que se necesita en eventos de esta magnitud. Ello demuestra que el Derecho Constitucional está en ascenso, y que desde los años juveniles, los estudiantes ya se van formando y ambientando en certámenes de tal naturaleza. Y, la dinámica que puso el Presidente y Organizador, Dr. Jorge Power Manchego-Muñoz, es digna de aplaudir vivamente, ya que contra viento y marea supo llevar adelante, y, por lo tanto, a buen puerto, el **Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional**.²

(2) El temario fue el siguiente: El Amparo contra leyes; el Amparo en el Derecho peruano; el poder fiscalizador del Parlamento; regímenes de excepción; Decretos de necesidad y urgencia; reforma de la Constitución; responsabilidad de funcionarios y acusación constitucional; control de constitucionalidad; el constitucionalismo Latinoamericano a fines de los 80; Derecho Constitucional y Ciencia Política; planes y métodos de enseñanza del Derecho Constitucional; y delegación de poderes.