

V. RASGOS CARACTERISTICOS DE LA CONSTITUCION DE 1979

Intentemos señalar algunas características del texto constitucional de 1979.

— En primer lugar, se trata de un *texto consensuado*, para lo cual hubo acuerdo de intereses, antes que de ideologías.

Esto se explica por la composición plural de la Asamblea Constituyente que redactó la actual Constitución; y porque ninguna de las fuerzas políticas tenía una mayoría absoluta como para hacer primar sus decisiones. Fue necesario, por tanto, que los diversos grupos tuvieran que conciliar y hacerse mutuas concesiones.

No obstante esto, las dos primeras minorías, representadas por el Partido Aprista y el Partido Popular Cristiano —en ese orden— obtuvieron, juntas, más del 50% de la votación total, por lo que pudieron aprobar, concertadamente, grandes tramos de la Constitución, de acuerdo a los modelos de Estado que propugnaban.

En determinados aspectos también se hicieron concesiones a los otros sectores independientes o de izquierda. Los diversos grupos de

izquierda tuvieron en el seno de la Constituyente, un comportamiento político cercano a la irresponsabilidad.

Este carácter consensuado del texto de 1979 trae aparejado por un lado su modernidad, pues se dio cabida a la opinión de todos los sectores del país; pero por otro lado, marcó con un carácter ambiguo muchos de sus apartados, los que resultan imprecisos.

— Existe, en segundo lugar, *una consagración del pluralismo*, tanto económico como político; económico, pues se admitió variadas formas de propiedad; se consagró una economía social de mercado (y no solamente economía de mercado, como hizo España); se ratificó la intervención del Estado en la actividad económica, sin menoscabo de la libre iniciativa privada en ese terreno.

En lo político, el pluralismo se plasmó en el reconocimiento constitucional y de un *statu* definido a los partidos políticos, con características claras, y que por vez primera aparece en nuestra historia constitucional.

— Hay también en nuestra Carta Política, un *respeto y exaltación de los derechos humanos*, como no lo hubo en anteriores textos constitucionales. Esto fue motivado por dos aspectos fundamentales: en primer lugar, porque salíamos de una dictadura militar, y porque la Asamblea Constituyente coexistió con ella. Mientras en la Plaza Bolívar funcionaba la Constituyente, poder jurídico por excelencia, a pocos metros, en Palacio de Gobierno, lo hacía una Junta Militar que presidía un gobierno de facto, y que aun cuando respetó los fueros de la Asamblea, no podía dejar de actuar con un estilo autoritario. La reacción frente a esta situación consistió en la afirmación y defensa de los derechos humanos, frente a un régimen que no se había caracterizado precisamente por respetarlos.

Otro aspecto motivante fue la proyección internacional de los derechos humanos, que parte de la II Guerra Mundial.

Al final de esta conflagración bélica, con las secuelas del nazismo, de la destrucción de Europa, de los millones de muertos, se reafirma la universalidad de los derechos humanos, por vez

primera en 1948, a través de la famosa Declaración Universal de París, propiciada por las Naciones Unidas.

Con posterioridad a esta Declaración se suceden una serie de documentos internacionales para la protección efectiva de los derechos humanos. Todo esto tuvo un gran eco en el transcurso de las décadas del '60 y '70 en todo el mundo.

(Al respecto cabe recordar al Presidente Carter de los Estados Unidos, cuyo gobierno condicionó su política exterior al respeto que los demás países guardaran por los derechos humanos).

Por estas razones, nuestra Constitución actual consagra de manera muy acertada estos derechos, que antiguamente se llamaban garantías individuales y sociales, y que ahora adoptan los términos de "derechos fundamentales", "derechos de la persona", "derechos constitucionales", o, simplemente, "derechos humanos".

— Otra característica que presenta nuestro texto constitucional es su *impronta antimilitar*.

Nos estamos refiriendo a que hay un rezago en la Constitución contra lo que es el militarismo y contra lo que representa un gobierno de facto.

Existen en la Carta de 1979, artículos consagrados expresamente a la defensa de los gobiernos constitucionales.

Se busca discriminar a todos los que apoyen a gobiernos de facto; desautorizar y anular todo lo que hagan gobiernos de facto; se señala en otro artículo constitucional que las deudas contraídas por gobiernos de facto no son reconocidas por la República; se enfatiza el sometimiento del poder militar al poder civil, estableciéndose que el Presidente constitucional es también Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, etc. (arts. 64, 81, 82, 141, 204, 278, 307).

— La Constitución muestra una *tendencia reglamentarista*. La nuestra es una de las más extensas del mundo: cuenta con 307 artículos y 18 disposiciones generales y transitorias. Se caracteriza por ser analítica, por tratar de prever todo lo posible e imaginable, en

contraposición con otros textos constitucionales más simples y escuetos, como el francés, el italiano, el español —que tiene 150 artículos—, o como el norteamericano, que apenas cuenta con 7 artículos, complementado por una veintena de enmiendas.

Esta vocación reglamentarista de nuestra Carta Política se explica por la ausencia de un sentimiento constitucional en el país. Las leyes generalmente no se cumplen, y por otro lado, nuestras constituciones han sido manipuladas, se las ha interpretado interesada y antojadizamente.

La idea de la Asamblea Constituyente fue, en la medida de lo posible, plasmar en la Constitución todas las aspiraciones y las demandas del pueblo peruano, de los partidos políticos, de la clase política en general.

Hubo una gran presión popular. Se convocó a todos los gremios, a todas las fuerzas sociales, a fin de que expresaran sus puntos de vista; de allí se filtraría lo que luego iba a ser el texto constitucional. (Originalmente el proyecto constitucional era más extenso aún, producto de lo establecido en los anteproyectos de las comisiones especiales; por lo que tuvo que ser reducido).

En conclusión, la nuestra resulta una Constitución de corte reglamentarista, analítica, bastante extensa, lo cual se explica por el contexto histórico, y por el equivocado afán de creer que la simple previsión normativa conlleva la garantía de un futuro estable y democrático.

Es una suerte de espejismo o ilusión normativa —al que no fue ajeno el constituyente de entonces— creer que es la norma la que cambia la realidad; muchas veces es exactamente lo contrario.

— Perfeccionamiento de la *protección procesal de los derechos humanos*.

En la actual Constitución se superan imprecisiones anteriores, estableciéndose específicos canales de protección, fundamentalmente a través de dos acciones, *el habeas corpus* y *el amparo*, figuras que habían estado presentes en el ordenamiento peruano, pero con

características diferentes. Se reconoce, además, la posibilidad de acceso a una jurisdicción supranacional, o sea, ir más allá del país, a fin de reclamar protección efectiva en materia de derechos humanos.

— Definición explícita de que el Perú es un *Estado social y democrático de Derecho*.

La nuestra resulta una Constitución que postula un “*Estado de bienestar*” muy marcado, de apoyo social y vocación asistencial en favor de los sectores menos favorecidos. Esto se expresa en el reconocimiento a derechos —que hoy resultan de difícil cumplimiento—, tales como el de contar con una vivienda digna y decorosa; el derecho a una tumba gratuita para los miembros fallecidos de familias pobres; el acceso a una seguridad social y a la protección integral de la salud, etc.

Es indudable que este carácter social del Estado, que acentúa nuestra Constitución actual, es fruto de las grandes movilizaciones sociales que se dieron en los años '60 y '70 en el país. Su aplicación, por cierto, demorará.

— *Afán descentralista*: El Perú ha sido siempre un Estado unitario, aunque alguna vez tuvimos una experiencia parecida al federalismo, a través de la Confederación Perú-boliviana, que duró de 1836-1839, y que fracasó estrepitosamente.

Por el contrario, hubo en América Latina países que se organizaron federalmente, imitando a los Estados Unidos de Norteamérica. Así ocurrió con Colombia durante el siglo pasado —hoy ya no lo es—, o con México y Venezuela, quienes aún mantienen su estructura federal, al igual que el Brasil y la Argentina.

Sin embargo, paralelamente a la no adopción o rechazo del federalismo, ha estado presente siempre en las constituciones del siglo pasado la idea de descentralizar, es decir, de repartir instancias de poder y decisión, para no acumularlas todas en la ciudad de Lima.

Durante el siglo pasado, algo de ello se intentó con las Juntas Departamentales, que no lograron sus objetivos. En este siglo, Leguía crea, en 1920, los Congresos Regionales, que dividieron al Perú en tres

grandes regiones representativas, pero que no dieron resultado alguno.

Posteriormente, la Constitución de 1933, establece los Consejos Departamentales, que coincidían con el número de los Departamentos de aquella época y que nunca funcionaron.

Finalmente, ha sido la actual Constitución la que ha plasmado mejor estos intentos descentralistas, precisando plazos inclusive, para implantar el *modelo regional*, lo que implica la reestructuración territorial del país, sobre la base de unir unidades contiguas con características geo-económicas afines.

Hoy en día el Perú está distribuido regionalmente casi en su totalidad: 12 regiones, quedando pendiente el Departamento de Lima y el Callao. Existen, ya en pleno funcionamiento, algunas Asambleas Regionales, dotadas de pocos recursos para la consolidación de un nivel de autonomía real, que les permita tomar sus propias decisiones.

Sin embargo, hasta la fecha, las regiones no han dado los frutos que de ellas se esperaban.

— Finalmente, se advierte en nuestro vigente texto constitucional, la *configuración de nuevos órganos constitucionales*.

Esto conlleva, en cierto modo, la superación de la trilogía clásica de poderes del Estado, tesis postulada desde la época de Locke y Montesquieu, y que tuvo aplicación en el siglo XIX, y que hoy se cuestiona.

El Congreso de la República, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, ya no son los únicos que concentran el poder político y las grandes decisiones. Al lado de ellos, actúan otros órganos constitucionales a los que nuestra Carta Política ha conferido plena autonomía administrativa, económica y política, como el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales —no previstos en los esquemas clásicos—; el Ministerio Público, que antes formaba parte del Poder Judicial y que hoy es autónomo, y el Jurado Nacional de Elecciones.

Estos órganos tienen *naturaleza constitucional*; los demás órganos autónomos que contempla la Constitución (como la Superintendencia de Banca y Seguros, la Universidad Peruana, la Contraloría General, el Instituto Peruano de Seguridad Social, etc.) son de *relevancia constitucional*, pues no participan decisoriamente, en la conducción política del Estado.

Es difícil —por el poco tiempo transcurrido— apreciar qué lineamientos privilegia nuestra Carta vigente; pero sí podemos señalar que ella ha permitido la realización de elecciones presidenciales en 1980, 1985 y 1990; además de las correspondientes elecciones municipales y regionales.

También constatamos que existe una estabilidad constitucional, un libre juego de los partidos políticos, un relativo respeto a los derechos fundamentales a través de las acciones judiciales correspondientes, y un libre juego de las instituciones, que han permitido un marcado pluralismo en nuestro país. Problema preocupante es la violencia subversiva, las violaciones de los derechos humanos que se aprecian en la realidad política cotidiana y cierta descomposición moral que se advierte en la sociedad civil.