

Constitución y Estabilidad Democrática

(La nueva Constitución y la estabilidad democrática en el Perú)

Por JOSE PAREJA Y PAZ SOLDAN

Profesor Principal

Introducción.—Aportes positivos, errores y deficiencias de la nueva Constitución.— Las leyes orgánicas que son necesario complemento de la Constitución.— Estructura de la Constitución.— La Constitución de 1979 y el pleno retorno a la constitucionalidad.

Considero que ha sido acertada la dación de una nueva Carta Política para incorporar no sólo las pocas reformas que resultaron apropiadas y eficaces del Gobierno Revolucionario, sino sobre todo, porque en los 46 años que tuvo de vigencia la Carta de 1933, se habían producido, cambios sustanciales a raíz de la Segunda Guerra Mundial, como la ampliación de los Derechos Humanos, el robustecimiento del Poder Ejecutivo, la democracia social, la planificación y participación del Estado en las actividades económicas y empresariales nacionales y porque además, ha superado los defectos de la anterior Constitución de 1933, como fue el equivocado régimen híbrido presidencial-parlamentario que creó tantos conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante el ejercicio de los gobiernos democráticos de los Presidentes Bustamante y Rivero y Belaúnde en su anterior Administración.

Aportes positivos, errores y deficiencias de la nueva constitución

El texto aprobado por la Asamblea Constituyente, con 307 artículos y 18 disposiciones transitorias y complementarias, es demasiado reglamentista y minucioso, lo que ha determinado que sea una de las Constituciones contemporáneas más extensas, incluyendo normas que sólo han debido considerarse en leyes constitucionales u orgánicas, como el articulado (art. 240 con 13 incisos), sobre las atribuciones del Poder Judicial y otras, que por tener menor importancia o se requiera su modificación posteriormente, no funcionan en una Constitución que por su naturaleza es rígida. Así, mientras la Carta de 1979 contiene, como

acabo de decir, 307 artículos, otras recientes, como la italiana de 1947, tiene sólo 139 artículos; la alemana de 1949, con 146; la francesa de 1958, con 92; la venezolana de 1961, con 252; la ecuatoriana de 1977, con 144; la española, del mismo año, con 169, y la peruana de 1933 con 236 artículos.

Tradicionalmente el título inicial es el del Estado, el Territorio y la Nación, como ocurre en la mayoría de las Constituciones. Posiblemente se ha dado preferencia en el título primero a los Derechos Humanos Integrales, con VII capítulos y 66 artículos, para destacar su importancia, así como para incluir no sólo los tradicionales derechos liberales relativos a la vida, a la libertad y a la propiedad, sino también al nuevo articulado fundamental de los derechos sociales, económicos, culturales, educativos, políticos y de trabajo, ya que la democracia política debe ahora, obligadamente, complementarse con la democracia social, habiéndose considerado por primera vez un capítulo sobre los Derechos de los Peruanos, necesario complemento de sus derechos y que coadyuve a la formación de una nueva conciencia cívica de la ciudadanía. También destacamos la protección constitucional para la plena operatividad de los Derechos Humanos.

La constitución propicia un Estado moderno y eficiente, promotor del desarrollo, robusteciendo ampliamente las atribuciones del Presidente de la República, superando el híbrido sistema presidencial-parlamentario de la Carta de 1933, y facilita la promoción integral del hombre peruano. Es una Carta Política debidamente estructurada que responde en general a la realidad del país y que esperamos que sea un instrumento eficaz para lograr una sociedad más justa y mejor organizada y para orientar el Perú hacia la justicia social y que constituya una eficaz paranca para salir del subdesarrollo y de la crisis económica con innovaciones útiles y eficaces (1).

(1) Sin embargo para el prestigioso constitucionalista Domingo García Belaúnde "la Constitución de 1933, con todas sus limitaciones, es superior sin llegar al maximalismo de la de 1979". Considera que la de 1933 como un todo, como una estructura orgánica, es superior a la de 1979 pese a los grandes defectos de aquella, los que hubieran podido salvarse con una simple modificación constitucional, que es el método que siguen los pueblos maduros para modernizar sus Cartas fundamentales. Una nueva Constitución sólo se justifica ante grandes e irreversibles cambios esenciales. La del 33 tiene además a su favor el hecho de que en muchos de sus artículos fue precursora. Y tiene la pátina del tiempo, interesante por ser uno de los elementos necesarios para formar una conciencia cívica —la persistencia de las instituciones— aun cuando no haya sido siempre observada".

"Pero, por otro lado, y aun admitiendo la anterior, no puede desconocerse que la Carta del 79 tiene mayor modernidad, es mucho más generosa en su ideario humanista y más precisa en algunas de sus técnicas sobre todo en la procesal constitucional" — Domingo García Belaúnde.

La nueva Constitución robustece y afirma la primacía del Poder Ejecutivo e incrementa sus funciones y su autoridad, poniéndolo a cubierto de maniobras que puedan afectar la continuidad del régimen constitucional y superando la obsoleta teoría de que el Parlamento es el primer Poder del Estado. Por eso el destacado constitucionalista Alfredo Quispe Correa la ha calificado de neopresidencialista, porque el Presidente tiene suficientes poderes para conducir la vida política y administrativa del Estado y la planificación nacional.

Otras disposiciones acertadas son la proclamación de la soberanía y la jurisdicción marítimas hasta las 200 millas, en vez de la conflictiva expresión del "mar territorial", el impulso a la integración latinoamericana, solidaridad con el Tercer Mundo, la amistad con todos los pueblos y enemigo de los imperialismos y neocolonialismos; la aceptación de la doble nacionalidad y siempre a base de la reciprocidad, de los peruanos con los españoles y los latinoamericanos; la no interferencia de la nacionalidad con el matrimonio o el divorcio de un peruano con cónyuge extranjero; la prohibición de que cualquier peruano sea privado de su nacionalidad; la proclamación de que a la Fuerza Armada no sólo le corresponde la Defensa Nacional, sino una participación permanente en el desarrollo social y económico del país; la consagración de la regionalización económica, descentralización administrativa y autonomía municipal; la gratuidad y la difusión de la enseñanza básica, la intervención de la juventud en la actividad política, ratificándose el voto a los mayores de 18 años; elimina la diferencia entre hijos legítimos e ilegítimos; crea la igualdad de oportunidades para la mujer en todos los campos. Propicia la libertad de prensa, garantiza la propiedad de los diarios y medios de difusión de masa; establece un sistema de elección de los magistrados judiciales, que reduce su politización, además de disponer en un artículo transitorio la posibilidad de que se reintegren los vocales y jueces que fueron separados arbitraria e injustamente desde 1969.

Por primera vez permite al Presidente de la República a disolver la Cámara de Diputados, si ésta censura a 3 Gabinetes, reforzando la estabilidad de los Ministros. El Presidente de la República preside el Consejo de la Defensa Nacional, y es el Supremo Comandante de la Fuerza Armada; administra la Hacienda Pública y puede dictar medidas económicas y administrativas extraordinarias con cargo a dar cuenta al Congreso.

En cuanto al Parlamento, lo organiza para que sea operante, responsable y concretado a sus labores legislativas y de control político del Gobierno; fija un origen y atribuciones diferentes para el Senado y

la Cámara de Diputados, elegido el primero a nivel nacional o regional, y el segundo a nivel departamental, concentrando las funciones políticas en la Cámara de Diputados y de control y funcionales en la Cámara Alta, aunque a nuestro juicio, y así tuvimos oportunidad de exponerlo en la Comisión Principal de la Constitución, debió establecerse que el candidato que resultara triunfante en las elecciones presidenciales, tendría el derecho de incorporar hasta el 51% de la lista de sus senadores en las vacantes a cubrirse, para un mejor equilibrio entre ambos Poderes. Pero no aprobamos la facultad otorgada al Senado de ratificar los nombramientos de generales y almirantes, de embajadores y de jueces de la Corte Suprema, no sólo porque se trata de un cuerpo político con sentido y juicios de igual naturaleza, sino porque va a obligar a los afectados, como ocurrió durante la vigencia de la Carta de 1933, a visitar a los 60 senadores para pedirles la ratificación de sus designaciones.

En materia de trabajo señalaremos la consagración de la jornada de 8 horas y de la estabilidad laboral; la protección del trabajo a los menores, mujeres y trabajadores nocturnos; la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, y el acceso de todos ellos y sus familiares a la Seguridad Social. También el énfasis que pone en la Planificación Concertada, no sólo a corto sino también a mediano y largo plazo. También proclama el derecho de los padres a intervenir en la educación de sus hijos. Asimismo facilita el progreso económico y la actividad empresarial.

En la Constituyente no prosperaron los planteamientos apristas de la definición del Perú como una República de trabajadores manuales e intelectuales, antigua tesis de Víctor Raúl Haya de la Torre, que figura sólo en constituciones marxistas como la de Rusia y Cuba, ni el reclamo de un Congreso Económico Nacional, que hubiera creado un innecesario e inoperante cuarto poder del Estado.

Otras disposiciones acertadas son la constitucionalización de los Partidos Políticos, la irretroactividad de la ley, salvo en cuestiones laborales, tributarias y de procedimiento penal; la Reforma Agraria entendida no sólo como la eliminación del latifundio y del minifundio, sino medidas para asegurar el desarrollo del sector agropecuario y la asistencia técnica y créditos al campesinado; la norma de que cuando menos el 20% del Presupuesto Nacional debe dedicarse a financiar la educación nacional. En cambio, nos parece inconveniente que sólo se haya reconocido la pena de muerte para los casos de traición a la patria en caso de guerra internacional, porque en todo momento hay homicidas que revelan extrema peligrosidad y paranoia de criminales irresponsables, ya que debió mantenerse el proyecto de la Comisión Prin-

cial, que lo admitía para dichos casos, siempre que ratificase la sentencia, de la Sala Penal el plenario de la Corte Suprema.

Sobre el Régimen Económico destacaremos el énfasis en el desarrollo social y económico, en el incremento de la producción y productividad y en los planes de promoción y defensa de una economía social de mercados; la propiedad y soberanía del Estado sobre los recursos naturales y riquezas del país, incorporando disposiciones de las Naciones Unidas sobre su pleno derecho a tales recursos naturales; la referencia de la explotación racional de las riquezas de la Amazonía; el reconocimiento de la inviolabilidad de la propiedad privada, y de la libertad de comercio e industria y la protección a la empresa privada, incluyendo la pequeña empresa; la autonomía del Banco Central de Reserva, y que el endeudamiento nacional no podrá exceder de un determinado porcentaje del producto bruto interno.

La Constitución no ha incorporado atinadamente todas las reformas del Gobierno Militar Revolucionario del último decenio, pues muchas de ellas, sobre todo las de la Primera Fase, tuvieron una clara inspiración comunista o no han funcionado propiciatoriamente. Sólo ha aceptado las que han demostrado ser beneficiosas para el país, disponiendo a veces ciertas modificaciones como las que he citado, de la Reforma Agraria y la participación del trabajador en las utilidades empresariales.

Con el objeto de asegurar un reajuste periódico, ya que no hay constituciones definitivas, y una adaptación para facilitar un mejor funcionamiento y ordenamiento nacional, se debió considerar la iniciativa —que también propuse—, de que al iniciarse todo Gobierno Constitucional, cada 5 años, se nombrase una Comisión Bicameral del Congreso que estudiase los reajustes que deberían hacerse en la Carta Política, principalmente a base de las reformas propuestas por los Partidos Políticos durante el inmediato proceso electoral, y que aseguraría así la continuidad de su vigencia con esos previsores reajustes periódicos.

Las leyes orgánicas que son necesario complemento de la constitución:

La Constitución de 1979 para su plena vigencia requiere más de 20 leyes, ya sean Constitucionales, complementando las disposiciones de la nueva Carta Política, u Orgánicas, estructurando las nuevas instituciones públicas que ha creado. Considero que la primera tarea que debe realizar el próximo Parlamento es aprobar sendos Reglamentos, tanto del Congreso, como de cada una de las Cámaras. El del Senado en ejercicio data de 1948, el de la Cámara de Diputados se arrastra desde

el siglo pasado con algunas modificaciones. Al igual que la Asamblea Constituyente del 78-79, el nuevo Congreso debe dar prioridad absoluta para la pronta aprobación de sus Reglamentos, actualizándolos de acuerdo con las normas de la nueva Constitución y con las funciones y reformas que debe cumplir el Parlamento, entre otras dando prioridad a las reuniones de las Comisiones Parlamentarias, porque en los Parlamentos europeos y norteamericanos dentro del sistema de plena democracia en que funcionan, más numerosas e importantes son las sesiones de las Comisiones, ya que hoy la labor técnica y jurídica de las leyes requiere un examen serio, moderado y concreto en las Comisiones con la asistencia de asesores, reservándose las Plenarias, de carácter principalmente político, sólo dos sesiones semanales a lo máximo. También se debe fijar la composición y funciones de la Comisión Permanente del Congreso (Art. 164).

Entre las leyes constitucionales y orgánicas que se debe dictar con carácter preferencial, citaremos las siguientes:

La Ley Orgánica del Poder Judicial, reincorporando las jurisdicciones Laboral y Agraria que ahora corresponden, conforme a reformas del gobierno militar, a la jurisdicción de los Ministerios de Trabajo y de Agricultura y así como la ley constitucional del Ministerio Fiscal y Fiscales del Poder Judicial que han sido restablecidos.

La Ley de Elecciones Municipales, reformando y complementando la que se dictó en 1963 para que rija inmediatamente ya que en el término de 6 meses debe efectuarse las elecciones de los Cabildos (Alcaldes y Regidores) debe hacerse dentro de los 6 meses de instalación del gobierno constitucional (Dis. Transitoria 2a).

La Ley Orgánica de los Municipios. El Gobierno Revolucionario dictó en julio de 1978, una nueva Ley Orgánica (D. L. 22250), que debería aplicarse al instaurarse el origen popular de los municipios, que es acertada y precisa al fijar las atribuciones y funciones de los Cabildos, pero que establece un sistema de elección de los Concejos Provinciales totalmente opuesta a lo que regula la Carta de 1979, pues aquellos serían designados por delegados de los Concejos Distritales y no por elección popular, como si lo establece la nueva Constitución; incluyendo un régimen especial para el Municipio de Lima (art. 58), una nueva Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, de acuerdo con su nueva estructura establecida en el Capítulo XIV de la nueva Carta.

Una Ley Orgánica de Educación, incorporando las nuevas normas del Capítulo IV de la Constitución sobre la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Una Ley Orgánica de las Universidades, incorporando las disposiciones del artículo 31 de la Constitución, tanto más que el Gobierno Revolucionario dictó en 1971, una ley de Universidades que la complementó con una Reglamentación, pero como después derogó dicha Ley, las universidades ahora se rigen, tan sólo por el Reglamento.

Una Ley Orgánica de Seguridad Social, complementando la que en estos días acaba de dictar el Gobierno Revolucionario y reafirmando que se trata de una institución plenamente autónoma y descentralizada como señala el artículo 14 de la nueva Constitución.

Una Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura de acuerdo con los artículos del Capítulo X de la nueva Constitución.

Una Ley Orgánica de los Colegios Profesionales, adaptando la vigente a las disposiciones contenidas en el artículo 33 de la nueva Carta.

La Constitución ha establecido un amplio sistema de Regionalización y Descentralización que debe aplicarse una vez que el Gobierno, dentro del plazo de tres años, presente el proyecto de ley sobre las nuevas Regiones que crearía, las mismas que deben tener la ratificación de las localidades interesadas. Pero de inmediato debe dictarse una Ley restableciendo a partir de 1981 la existencia de las corporaciones o juntas departamentales de desarrollo, de acuerdo con sus respectivas leyes de creación y fijando las rentas que se le asignarán (Décima disposición transitoria).

Una Ley sobre los Partidos Políticos y el Registro Electoral de los mismos, porque el artículo 294, manda que la ley debe establecer su organización y funciones en ambos órganos políticos.

Una Ley de Consejo de Ministros modernizando la que rige que data del siglo pasado (art. 215 de la Constitución).

Una Ley Orgánica de nominación y funciones de los Consejos Consultivos de los Ministerios (art. 223).

Una Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, para que pueda entrar en funcionamiento (Art. 303 de la Constitución).

Una Ley Constitucional sobre la estructura y funciones del Consejo Nacional de Defensa (art. 271), así como lo relativo al equipamiento y fondos necesarios destinados a la Fuerza Armada y Policiales (art. 279) y su participación en el desarrollo económico y social del país y en la Defensa Civil (artículo 280).

Otras leyes que deben dictarse conforme a la nueva Constitución son: sobre el monto de participación como socios, accionistas, directores, personeros y capitales peruanos en determinado tipo de empresas y actividades económicas y comerciales (art. 95), sobre la obligación de enseñar sistemáticamente la Constitución y los Derechos Humanos en los centros de educación civiles y militares (art. 22), sobre la carrera del pro-

fesorado (art. 41), sobre la protección a la madre trabajadora (art. 45), sobre la nacionalización de los españoles e hispanoamericanos domiciliados en el Perú (art. 92), sobre la regulación de los diversos sistemas de propiedad, como son los autogestionarios y comunales (art. 112), sobre las restricciones a la propiedad privada (art. 127) y sobre la forma de otorgar tierras para cultivo en la Amazonía (art. 159), la reglamentación del derecho de huelga. (art. 55).

Otro problema que debe resolver el nuevo Congreso es el relativo a la estabilidad laboral. El D. L. No. 22126 ha ampliado, para gozar la plena estabilidad laboral, prestar servicios en la misma empresa por 3 años. Pero el artículo 48 de la Carta del 79, reconoce el derecho de estabilidad en el trabajo y el trabajador sólo podrá ser despedido por causa justa. Y el artículo 187 de la Constitución, dispone que en materia laboral, la ley tiene efectos retroactivos si le es más favorable al trabajador. ¿Puede éste reclamar se le aplique la ley que señalaba la plena estabilidad después de 3 meses de trabajar en una compañía? Creo que es un problema que tiene que resolverlo el Parlamento mediante una ley.

Finalmente y aunque no con el carácter de urgente, el Congreso debe dictar una nueva ley para el proceso electoral de 1985, que introduzca el sistema de la segunda vuelta para el Presidente de la República, en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera votación, así como reglamentar la elección de los senadores a nivel regional y los diputados a nivel departamental.

Estructura de la Constitución

Toda Constitución tiene que organizar tres actividades esenciales del Estado, que son: 1º—Estructurar y definir las funciones de los grandes Organos del Estado como son el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral, su cooperación, comunicación y mutuo control, así como el sistema de Gobierno, que en la Carta de 1979 es un sistema republicano, democrático, regional, descentralizado y las actividades administrativas del Gobierno; 2º—Los Derechos Humanos en sus varias modalidades como son la individual, social, económica, cultural y educativa y los procedimientos para protegerlos y hacerlos efectivos, como son la acción popular, el habeas corpus, el derecho de amparo, la inconstitucionalidad de las leyes y el tribunal de garantías constitucionales; y 3º—Las instituciones complementarias del Poder Público como son las actividades de los órganos regionales y municipales, las comunidades de indígenas y campesinos, los partidos políticos, la Fuerza Ar-

mada, la Defensa Nacional, el Régimen Económico y la Hacienda Pública con su capítulo final sobre la reforma de la Constitución.

Además la Constitución cumple una labor cívico-educativa, pues es un texto orgánico que enseña a los ciudadanos sus derechos y sus deberes y los valores que inspiran la vida democrática nacional, contribuyendo a la formación de la conciencia cívica de los peruanos.

Pero por más que se afirme la superlegalidad constitucional, es decir, la superioridad de la Constitución formal sobre las leyes ordinarias o sobre los demás modos de creación jurídica, el hecho es sin embargo que como la Constitución forma parte integrante de la totalidad del ordenamiento jurídico de un país, ciertas modificaciones producidas por otros elementos de ese orden pueden influir sobre ella. Es decir que el sentido de una Constitución puede depender, en gran medida, de normas jurídicas creadas por los métodos ordinarios.

En este aspecto, las leyes ordinarias pueden aparecer como complemento de la Constitución. Tal sucede con las llamadas leyes adjetivas aunque, frecuentemente, esas leyes adjetivas tienen en realidad un carácter sustantivo, como lo muestran entre otros muchos ejemplos las leyes electorales, las que prácticamente hacen inoperante un sufragio universal establecido por la Constitución formal, al exigir ciertas condiciones aparentemente abstractas, pero que de hecho, excluyen a los grupos sociales concretos y precisos. Pero sin duda el caso más patente de modificación de la Constitución formal por preceptos legislativos tiene lugar con las llamadas Leyes de Defensa del Estado, que en la mayoría de los casos anulan, prácticamente, las garantías individuales establecidas por la Constitución. En fin, allí donde no existe control de la constitucionalidad de las leyes, cabe siempre la posibilidad de una cierta transformación de la Constitución por vía de la legislación ordinaria.

El artículo 87 de la Carta de 1979 declara que "la Constitución prevalece sobre toda otra norma legal. La ley sobre toda norma de inferior categoría y así sucesivamente de acuerdo con la jerarquía jurídica".

Esta jerarquía implica, de arriba a abajo: 1º—La Constitución o Ley Suprema; 2º—Leyes orgánicas y constitucionales; 3º—Leyes ordinarias; 4º—Decretos Supremos expedidos por el Ejecutivo, con la firma completa del Presidente de la República y del Ministro o Ministros que lo refrendan; 5º—Resoluciones Supremas con la simple rúbrica presidencial y la sola firma del apellido del Ministro correspondiente; 6º—Resoluciones Ministeriales firmadas sólo por el Ministro; y 7º—Resoluciones Directoriales, firmadas tan sólo por el Director Ministerial.

La constitución de 1979 y el pleno retorno a la constitucionalidad

Como se expresó en el Plan Túpac Amaru del Gobierno Militar Revolucionario del año 1977, la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la dación de una nueva Carta Política, fue el paso inicial y necesario para el pleno y organizado retorno al régimen constitucional del Perú.

El país se muestra confiado, optimista y satisfecho del cambio operado y exterioriza su plena confianza en la permanencia de la democracia y en la eficiencia del nuevo gobierno constitucional, a la que da su total respaldo. Y esperamos que así como la Constitución venezolana de 1961, ha consolidado la plena vigencia de la democracia en ese país, lo mismo ocurra con la Constitución Peruana, recientemente aprobada para asegurar la estabilidad gubernamental, la transferencia legal del poder, el pleno respeto a los derechos humanos y la promoción del desarrollo económico y la justicia social en el Perú.