

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
PROGRAMA ACADEMICO DE DERECHO**

**EL
CONSTITUCIONALISMO
PERUANO
Y SUS PROBLEMAS**

DOMINGO GARCIA BELAUNDE

TOMO 1

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
PROGRAMA ACADEMICO DE DERECHO**

**EL
CONSTITUCIONALISMO
PERUANO
Y SUS PROBLEMAS**

TOMO 1

DOMINGO GARCIA BELAUNDE

Selección de textos para
el Primer Curso de Derecho
Constitucional Peruano

Lima 1970

Esta edición se hace en concordancia con lo dispuesto por la legislación sobre derechos de autor, Ley 13714.

Art. 69.- Pueden ser reproducidos y difundidos breves fragmentos de obras literarias, científicas y artísticas, y aún la obra entera, si su breve extensión y naturaleza lo justifican; siempre que la reproducción se haga con fines culturales y no comerciales, y que ella no entrañe competencia desleal para el autor en cuanto al aprovechamiento pecuniario de la obra; debiendo indicarse, en todo caso, el nombre del autor, el título de la obra y la fuente de donde se hubiere tomado.

Indice

1	Presentación
4	Observaciones para el manejo de este manual
Capítulo 1	Las Constituciones del Perú
Capítulo 2	La Comisión Villarán y la Constitución de 1933
Capítulo 3	La Constitución y sus relaciones con otras fuentes de Derecho
	3.1. La inconstitucionalidad de las leyes
	3.1.1. Marbury v. Madison
	3.1.2. El caso Arrighi
	3.1.3. El proyecto Villarán
	3.1.4. El problema de la inconstitucionalidad
	3.1.5. Conflicto de leyes en el Código Civil
	3.1.6. La revisión judicial (I)
	3.1.7. La revisión judicial (II)
	3.1.8. La revisión judicial (III)
	3.1.9. Jurisprudencia (I)
	3.1.10. El recurso de inconstitucionalidad
	3.1.11. Jurisprudencia (II)
	3.1.12. Jurisprudencia (III)
	3.1.13. Jurisprudencia (IV)
	3.1.14. Jurisprudencia (V)
	3.1.15. Jurisprudencia (VI)
	3.2. Acción Popular
	3.2.1. Jurisprudencia (I)
	3.2.2. Jurisprudencia (II)
Capítulo 4	La Constitución como instrumento de estabilidad política y cambio social
	4.1. Como se modifica una Constitución
	4.1.1. El tercer militarismo
	4.1.2. Insurrecciones militares en el siglo XX
	4.1.3. Estatuto de la Junta Militar de Gobierno presidida por el General Manuel A. Odría
	4.1.4. Estatuto de la Junta de Gobierno presidida por el General Ricardo Pérez Godoy
	4.1.5. Estatuto del Gobierno Revolucionario presidido por el General Juan Velasco Alvarado
	4.1.6. El Manifiesto de Arequipa
	4.1.7. Manifiesto del Gobierno Revolucionario
	4.1.8. Características de la Junta de Gobierno actual
	4.1.8.1. A propósito de un incidente universitario
	4.1.8.2. Discurso del General Velasco en el primer aniversario de su gobierno
	4.2. Los partidos políticos en el Perú contemporáneo
	4.2.1. Partido Aprista Peruano
	4.2.1.1. El antimperialismo y el Apra
	4.2.1.1. Discurso-programa de 1931
	4.2.1.3. La defensa continental
	4.2.1.4. Discurso en la Plaza San Martín
	4.2.1.5. Y después de la guerra, qué?
	4.2.1.6. Discurso pre-electoral
	4.2.1.7. ¿Ha cambiado el Apra? (I)
	4.2.1.8. ¿Ha cambiado el Apra? (II)

- 4.2.2. Acción Popular
 - 4.2.2.1. El Perú como doctrina
- 4.2.3. Democracia Cristiana
 - 4.2.3.1. Persona humana y bien común
 - 4.2.3.2. Una tercera fuerza para un mundo mejor
- 4.2.4. Partido Comunista Peruano
 - 4.2.4.1. Declaración de principios
- 4.3. Grupos de presión
 - 4.3.1. Lobbys y grupos de presión
 - 4.3.2. La lucha por la reforma agraria (I)
 - 4.3.3. La lucha por la reforma agraria (II)
 - 4.3.4. Libertad de prensa
 - 4.3.4.1. Libertad! Libertad!
 - 4.3.4.2. La libertad de prensa en el Perú
 - 4.3.4.3. ¿De qué libertad de prensa hablamos?
 - 4.3.4.4. Estatuto de la libertad de prensa

Capítulo 5

- Distribución de las funciones de gobierno en la Constitución
- 5.1. El Poder Ejecutivo
 - 5.1.1. ¿Presidencialismo peruano?
 - 5.1.2. El Poder Ejecutivo en la actualidad
- 5.2. Ministros de Estado
 - 5.2.1. Posición constitucional de los Ministros en el Perú
 - 5.2.2. Jurisprudencia (I)
 - 5.2.3. Organigrama del Gobierno Central
- 5.3. El Poder Legislativo
 - 5.3.1. Antecedentes históricos
 - 5.3.2. Unicameralismo y bicameralismo
 - 5.3.3. Asesoramiento en la formulación de las leyes
 - 5.3.4. Jurisprudencia (I)
- 5.4. El Poder Judicial
 - 5.4.1. El Juez (I)
 - 5.4.2. El Juez (II)
 - 5.4.3. El Juez (III)
 - 5.4.4. El problema de la judicatura
 - 5.4.5. Defensa de los Jueces
 - 5.4.6. Nombramientos judiciales (I)
 - 5.4.7. Nombramientos judiciales (II)
 - 5.4.8. El problema del autogobierno de la magistratura
 - 5.4.9. La reorganización del Poder Judicial
 - 5.4.9.1. La reorganización y los abogados
 - 5.4.9.2. La Corte Suprema
 - 5.4.9.3. La intromisión en el Poder Judicial
 - 5.4.10. La Justicia: Poder sin Poder (I)
 - 5.4.11. La Justicia: Poder sin Poder (II)
 - 5.4.12. El Poder Judicial y los gobiernos de facto (I)
 - 5.4.13. El Poder Judicial y los gobiernos de facto (II)
 - 5.4.14. Jurisprudencia (I)
 - 5.4.15. Jurisprudencia (II)
- 5.5. Iglesia y Estado
 - 5.5.1. El Perú y las tentativas de Concordato
 - 5.5.2. Posición actual de la Iglesia

Capítulo 6	Protección constitucional de los derechos individuales
	6.1. Derecho de reunión
	6.1.1. Jurisprudencia (I)
	6.1.2. Jurisprudencia (II)
	6.1.3. Legislación(I)
	6.1.4. Legislación (II)
	6.2. Libertad de asociación
	6.2.1. Jurisprudencia (I)
	6.3. Libertad de trabajo
	6.3.1. Jurisprudencia (I)
	6.3.2. Jurisprudencia (II)
	6.4. Irretroactividad de las leyes
	6.4.1. Debate Constitucional (I)
	6.4.2. Debate Constitucional (II)
	6.4.3. Jurisprudencia (I)
	6.4.4. La retroactividad de la ley
	6.5. Habeas Corpus
	6.5.1. Jurisprudencia (I)
	6.5.2. Jurisprudencia (II)
	6.5.3. Jurisprudencia (III)
	6.5.4. Jurisprudencia (IV)
	6.5.5. Jurisprudencia (V)
	6.5.6. Jurisprudencia (VI)
	6.5.7. Jurisprudencia (VII)
	6.5.8. Jurisprudencia (VIII)
	6.5.9. Jurisprudencia (IX)
	6.5.10. Jurisprudencia (X)
	6.5.11. Jurisprudencia (XI)
	6.5.12. Jurisprudencia (XII)
	6.5.13. Jurisprudencia (XIII)
	6.5.14. Legislación (I)
Capítulo 7	La Constitución de 1933

Apéndices

I	Las Constituciones del Perú y sus signatarios (1823-1933)
II	Guía bibliográfica
III	Bibliografía empleada
IV	Indice de autores

**Se terminó de imprimir el 30 de mayo de
1970 en los talleres de la Oficina de
Publicaciones de la Pontificia Universidad
Católica del Perú.**

Presentación

El objetivo de estos materiales de enseñanza es el Derecho Constitucional Peruano. Vale la pena no perder de vista esta finalidad, porque sólo así se comprende sus alcances y perspectivas. No pretende analizar los lineamientos especulativos en que se mueve una teoría general, ni mucho menos los problemas, por muy especiales que sean pertenecientes a otros países. De ahí nuestra limitación en los textos y en la bibliografía.

El estudio del derecho constitucional ha sido abordado en nuestro país, desde una perspectiva legalista. Hemos practicado las más de las veces un kelsenismo subyacente, al cual hemos querido adornar con declaraciones de tinte jusnaturalista, o cuando menos metajurídico. Por lo general, nuestros estudiosos han centrado su atención en el aspecto normativo -en nuestro caso la Constitución- haciendo caso omiso, cuando no ignorando lo que sucedía alrededor de ella. La verdad es que la deformación obtenida por esos medios, contribuía aún más a forjar una imagen mutilada del país, agudizando el hiato existente entre los textos y los hechos. Se ha dado así en el plano constitucional aquel divorcio señalado por Basadre entre el Perú oficial y el Perú profundo (1).

El culto a la norma ha producido sus efectos, conduciendo a una verdadera alienación. Si a eso sumamos el hecho gravísimo, que hemos vivido imitando portando instituciones sin considerar la idiosincracia de nuestro pueblo, y la naturaleza de nuestro legado histórico, llegamos a la conclusión que nuestro constitucionalismo ha sido postizo. No solamente no han tenido vigencia integral nuestras Cartas Políticas, sino que en cuanto estuvieron vigentes, fueron más producto de la coacción que del consenso.

La imagen parcial del derecho constitucional hacía aparecer al país como gozando de períodos divididos en dos: los constitucionales y los extra o anti-constitucionales. La verdad es que en el país siempre ha habido un constitucionalismo, pues invariablemente se han respetado y promulgado normas -no importa por quienes- aunque estuviesen en desacuerdo con la legislación oficialmente vigente. Todo esto sólo es posible comprenderlo cuando se amplía el horizonte e incluimos en nuestro curso las instituciones políticas, y todas aquellas fuerzas y realidades que, sin estar reconocidas oficialmente o aún estando, tienden a crear lazos en torno al Poder, con fines de dominio. Así, el derecho constitucional clásico se quiebra, y entra en proceso de revisión. Nuevos conceptos y nuevas técnicas vienen en su auxilio para ayudarle a formarse una mejor idea del mundo que pretende estudiar. Aquí he intentado, aunque sólo en forma preliminar, dar una imagen en ese sentido.

Un segundo punto que conviene destacar, es el relativo a la amplitud del curso y en consecuencia a los puntos que debe tocar todo material de enseñanza. El enfoque clásico obligaba al profesor a desarrollar in extenso todo lo concerniente a una determinada materia. Se suponía que el alumno debía recibir incluso los últimos detalles de una disciplina jurídica, pues sólo así era posible formar profesionales del Derecho. Las consecuencias eran por lo demás notables: siempre escaseaba el tiempo, y al final el alumno sólo tenía una información panorámica del curso pero nunca había tenido la oportunidad de profundizar en un solo tema. El otro enfoque, que es el que pretendemos realizar aquí, parte del supuesto que lo que debe tener el alumno no es solamente una información, sino también una formación. En otras palabras, no hay que enseñarle lo que dice la ley (pues él mismo puede leerla) sino que la interprete y cuestione. Se trata, para decirlo más simplemente, de crear una estructura mental para el raciocinio jurídico. Esto implica por cierto una mayor tarea del

alumno, y requiere el empleo de otras fuentes. Pero los resultados no sólo son satisfactorios, sino que incluso sus efectos son más duraderos. Con el método clásico, el alumno aprende la ley, y todos los problemas que relacionan un artículo con otro; asunto de palabras al fin y al cabo. Pero si cuestiona la ley y analiza las implicancias que ella contiene, entonces adquiere la habilidad mental para afrontar un problema, sin importar que los textos sean derogados, pues su educación no se basó en ellos. Esto trae como consecuencia apartarse del estudio de los detalles y sacrificar la extensión en aras de la profundidad. De esta manera el esfuerzo se centra sobre los grandes temas de una disciplina, es decir, sobre sus tópicos formativos y característicos (2).

Por último, debe señalarse otra ventaja que trae este nuevo enfoque aunque sólo sea en forma muy breve. El Derecho, aunque en sí mismo es un instrumento (3), y por lo tanto es neutro frente a cualquier ideología (4) ha sido, sin embargo, acaparado desde un punto de vista histórico por las clases dominantes. De ser neutro, ha adquirido coloración política al defender los grandes intereses económicos. De ahí que el Derecho haya sido considerado como una barrera para cambiar el orden social injusto, y que justamente se haya señalado que sólo fuera de la ley podían hacerse los grandes cambios que hoy nuestra sociedad reclama. Si a este hecho históricamente incontestable, unimos la educación clásica, empeñada en enseñar la ley y sus anexos, comprendemos porque la educación legal ha formado profesionales dedicados a defender el statu quo de una sociedad, cuyos valores justamente deberían ser los primeros en revisar. El Derecho y los abogados eran así, por lo menos en estos pueblos de la América Latina, la última valla de contención en la que confiaban los intereses plutocráticos. De ahí también porqué los abogados han dejado en gran medida de monopolizar el papel protagónico que tenían hace cincuenta años. Hoy estamos en desventaja frente a los profesionales de otras ciencias más jóvenes como las sociales. Hemos sido relegados oficialmente, por la sencilla razón que no estuvimos marchando con el reloj de la historia. Se trata por tanto que las Facultades (o Programas Académicos) de Derecho, no sólo formen profesionales que se muevan en la esfera privada, sino que sus alumnos reciban una formación con inquietudes más amplias, y que en ambos casos sean conscientes del rol que pueden desempeñar en el mundo angustioso en que vivimos.

La nueva educación deja de lado el espíritu magistral (magister dixit) y su derivado inevitable; el dogmatismo. Al enseñar al alumno a cuestionar los grandes problemas, al indicársele como marcha la sociedad y quienes son realmente los que mueven sus resortes, ya no será un obcecado defensor del orden establecido, sino que podrá con mucha razón, pretender ir más allá. Entonces, al lado de los técnicos que elaboran la nueva ingeniería social, tendrán su puesto los profesionales del derecho; no en lugar predominante ni director, como jactanciosamente algunos pretenden, sino en forma modesta, aunque eficaz.

o o o o o o o

El presente volumen es fruto de mis investigaciones en la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin, EE.UU. en el invierno de 1969. Ella fue posible gracias a las facilidades materiales de que dispuse y a la gentil colaboración de su personal administrativo y docente. Entre estos últimos debo mencionar a los profesores John Conway y muy especialmente a Zigurds Zile, a quien debo muchas y muy valiosas sugerencias para el desarrollo de mi programa. Mis colegas peruanos en Madison, los profesores Luis Carlos Rodrigo y Baldo Kresalja, fueron testigos de mis afanes y de mis inquietudes. Sin ese ambiente de colaboración y camaradería, no hubiera podido aquilatar muchas

ideas e intuiciones. Con el segundo de los nombrados mantuve además, por razones de tiempo y lugar, un diálogo permanente sobre los grandes problemas que este volumen elucida.

A todos ellos debo dejar aquí constancia de mi más expreso reconocimiento.

Lima, febrero de 1970.

-
- (1) Basadre señala que "el país no está constituido única y exclusivamente por el Estado", cf. "La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú", 2da. edición, Lima 1947, con un colofón sobre el País profundo.
 - (2) Para una exposición más detallada de los fundamentos teóricos, cf. Jorge Avendaño, "Nuevos conceptos en la enseñanza e investigación del Derecho", en DERECHO, num 27, 1969 (es el discurso pronunciado por el Director del Programa Académico de Derecho al inaugurar el año universitario).
 - (3) Nos referimos al derecho positivo. No negamos la posibilidad de un planteamiento axiológico, que es tema propio de la filosofía jurídica.
 - (4) Cotéjese con la tesis de Marx, quien refiriéndose a la burguesía, declaraba: "Vuestro derecho no es más que la voluntad de vuestra clase erigida en ley, voluntad cuyo contenido y dirección está determinada por las condiciones económicas de vuestra existencia" (Manifiesto of the Communist Party, Foreign Languages Press, Peking 1968, p. 52). Aunque con distinto punto de partida, las últimas Encíclicas Papales han llegado a decir prácticamente lo mismo; así Juan XXIII, comentando la concepción liberal de la economía señalaba: "En el mundo económico concebido en esta forma (capitalista) la ley del más fuerte encontraba plena justificación en el plano teórico y dominaba el terreno de las relaciones concretas entre los hombres. De ahí surgía un orden económico turbado radicalmente" (Mater et Magistra, ediciones de la Universidad Católica, Lima 1961, p. 10).

Observaciones para el manejo de este manual

1. Por razones obvias los textos seleccionados, así como la bibliografía adicional, son preferentemente peruanos. Sólo cuando las circunstancias lo han hecho aconsejable, se ha recurrido a fuente extranjera.
2. El criterio seguido para la selección de los textos no indican -en la medida de lo posible- ni la preferencia del autor, ni mucho menos garantiza su rigor académico. Muchas veces incluso, los párrafos no guardan la suficiente calidad literaria; otras, se ha utilizado publicaciones periodísticas o similares. Nuestro propósito no es hacer conocer al alumno las grandes obras en materia constitucional, sino aquellos materiales en los que se muestre de la manera más clara posible los hechos o ideas que el profesor considera necesarios dentro del desarrollo del programa.
3. Se ha perseguido incluir en cada tema ejecutorias de nuestro máximo Tribunal, para apreciar como realmente opera el Derecho. Nuestra selección no agota por cierto el repertorio de ejecutorias supremas.
4. La legislación utilizada, tanto en el texto como en las Notas, persigue fundamentalmente un fin pedagógico. Su inclusión no es señal de que aún esté vigente.
5. Como este volumen sólo trata los grandes problemas del constitucionalismo peruano, es recomendable la lectura de la obra de José Pareja Paz Soldán (Derecho Constitucional Peruano, Lima 1966) por ser la única que en los últimos años se ha dedicado al estudio y a la divulgación de las constituciones peruanas y en especial la de 1933.
6. En la mayoría de los capítulos, se ha incluido una breve bibliografía cuya lectura es aconsejable. Aquellos que quieran profundizar deben revisar las referencias adicionales, sobre todo peruanas, insertadas en el apéndice II.
7. Las siglas más utilizadas son las siguientes:
 - RDCP: Revista de Derecho y Ciencias Políticas (editada por el Programa Académico de Derecho de San Marcos)
 - RJP: Revista de Jurisprudencia Peruana
 - DER: Derecho (editada por el Programa Académico de Derecho de la Universidad Católica)
 - LA LEY: Revista Jurídica Argentina La Ley (Buenos Aires)
 - R.T.o R.de los T.: Revista de los Tribunales
 - R.del F.: Revista del Foro
 - D. D.: Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931
 - C.1933: Constitución Política del Perú promulgada el 9 de abril de 1933
 - C. : Constitución
 - THEMIS: Thémis (editada por alumnos de Derecho de la Universidad Católica)
 - REP: Revista de Estudios Políticos (editada por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid)
 - ILR: Informativo Legal Rodrigo
 - BCPC: Biblioteca de Cultura Peruana Contemporánea (Director, José Pareja Paz Soldán, Lima 1963, 12 tomos, los tomos II y III, dedicados al Derecho, han sido preparados por Domingo García Rada).
 - ESDCP: Ejecutorias Supremas de Derecho Civil Peruano, editadas por José Montenegro Baca, Trujillo, varios tomos, en curso de publicación.

8. Las leyes, decretos y resoluciones se acostumbrarn citar por su número y/o fecha de promulgación. Tratándose de un texto destinado a alumnos, se ha considerado útil indicar la fuente de donde cada dispositivo legal ha sido tomado. Ello no implica de parte del autor, preferencia por alguna publicación determinada. Simplemente indica los medios que tuvo a su alcance para la elaboración de este trabajo.
9. El encuadernamiento de este volumen, así como su paginación, tienen por objeto facilitar el aumento, cambio o disminución de los textos escogidos, sin tener que recurrir a la reimpresión total. Su carácter instrumental será modelado de acuerdo a los dictados de la experiencia.
10. Los títulos de los artículos seleccionados no pertenecen necesariamente a sus autores. En la mayoría de las veces se ha utilizado aquéllos que satisfacen mejor el fin pedagógico que persigue este manual.
11. El manejo de estos materiales de enseñanza requiere en cierta medida, el conocimiento de la Constitución de 1933. El texto íntegro, debidamente concordado, es insertado en el capítulo 7.
12. Este primer volumen está destinado al primer curso de Derecho Constitucional Peruano, tal como se indica en las primeras páginas. El segundo tomo, que está en preparación (dedicado a problemas muy concretos de nuestro constitucionalismo) corresponde al segundo curso de Derecho Constitucional Peruano, que tiene carácter de electivo en el nuevo curriculum de nuestro Programa Académico. Es preciso aclarar que aunque el segundo tomo presupone el conocimiento del primero, guardan entre sí completa independencia, y en ningún modo aquél constituye la "continuación" de éste.

José Pareja Paz Soldán

LAS CONSTITUCIONES DEL PERU

Las Constituciones y Estatutos políticos que han regido en el Perú han sido los siguientes:

Reglamento Provisional de 1821

Expedido por San Martín en Huaura sobre demarcación y administración del territorio ocupado.

Rigió del 12 de febrero al 8 de octubre de 1821.

Estatuto Provisional de 1821

Dado por el Protector San Martín para el mejor régimen de los departamentos libres mientras se dicta la Constitución del Estado.

Rigió del 8 de octubre de 1821 al 17 de diciembre de 1822.

Bases de la Constitución de la República Peruana de 1822

Aprobada por el Primer Congreso Constituyente.

Rigió del 17 de diciembre de 1822 al 12 de noviembre de 1823.

La Constitución de 1823

Aprobada por el Primer Congreso Constituyente del 12 de noviembre de 1823.

En realidad no llegó a aplicarse sino tardíamente, a raíz de la caída del régimen bolivariano, de enero de 1827 hasta que entró a regir la Carta de 1828. Al promulgar la Constitución de 1823 el mismo Congreso la declaró en suspenso mientras el Libertador Bolívar ejerciera la suprema autoridad de la República.

La Constitución de 1826

Es la célebre Constitución Vitalicia aprobada por el Consejo de Gobierno que presidía Santa Cruz.

Rigió del 9 de diciembre de 1826 al 27 de enero de 1827.

La Constitución de 1828

Aprobada por el Congreso Constituyente y promulgada por el General La Mar.

Rigió del 18 de marzo de 1828 al 10 de junio de 1834.

La Constitución de 1834

Aprobada por el Congreso Constituyente y promulgada por el Mariscal Orbegoso.

Rigió desde el 10 de junio de 1834. Por ley de 22 de agosto de 1839 fue declarada insubsistente.

El Pacto de Tacna de 1837

Aprobado por el Congreso de Plenipotenciarios de los Estados Norte y Sur-Peruano y Boliviano el 9 de mayo de 1837.

Se fijaba la unión de los tres Estados para formar la Confederación, los derechos de cada uno, las atribuciones del Protector y la organización de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución de 1839

Aprobada por el Congreso Constituyente de Huancayo.
Rigió del 10 de noviembre de 1839 al 27 de julio de 1855.

Estatuto Provisorio de 1855

Dado por la Convención Nacional hasta que se aprobara la nueva Carta.
Rigió del 27 de julio de 1855 al 19 de octubre de 1856.

La Constitución de 1856

Aprobada por la Convención Nacional y promulgada por el Presidente Ma
riscal Castilla.

Rigió del 19 de octubre de 1856 al 13 de noviembre de 1860.

La Constitución de 1860

Aprobada por el Congreso Ordinario de 1860 y promulgada por el Maris -
cal Castilla.

Rigió del 13 de noviembre de 1860 al 18 de enero de 1920, salvo los bre
ves períodos que se indican en seguida.

La Constitución de 1867

Aprobada por el Congreso Constituyente de 1867 y promulgada por el Pre
sidente General Prado.

Rigió del 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868.

El Estatuto Provisorio de 1879

Dictado por don Nicolás de Piérola, que ejercía la Dictadura.

Rigió del 27 de diciembre de 1879 al 6 de enero de 1881.

La Constitución de 1920

Aprobada por la Asamblea Constituyente de 1919 y promulgada por el Pre
sidente Leguía.

Rigió desde el 18 de enero de 1920 al 18 de enero de 1933.

La Constitución de 1933

Aprobada por el Congreso Constituyente de 1931 y promulgada por el Pre
sidente Sánchez Cerro.

Rige desde el 18 de enero de 1933. Vigente en la fecha.

Derecho Constitucional Peruano
Lima 1966, pp. 1-3

Nota.- Véase la lista de los signatarios de nuestras Cartas Políticas en el Apén
dice I. Hay error en la transcripción de Pareja, pues la Constitución de
1933 fue promulgada el 9 de abril y no el 18 de enero, como ahí se indica.

Jorge Basadre

LA COMISION VILLARAN Y LA CONSTITUCION DE 1933

La Junta Nacional de Gobierno que presidió David Samanez Ocampo designó el 7 de agosto de 1931 una comisión para que preparase un anteproyecto de Constitución del Estado. Presidió este grupo Manuel Vicente Villarán y lo acompañaron Toribio Alayza Paz Soldán, Diómedes Arias Schreiber, Víctor Andrés Belaúnde, Carlos García Gastañeta, José León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, César Antonio Ugarte y Luis E. Valcárcel. La comisión cumplió su tarea el 5 de diciembre de 1931 y publicó el resultado de sus trabajos junto con una notable exposición de motivos redactada por Villarán.

La tendencia general del ante-proyecto Villarán fue (según dijeron los miembros de la comisión en su oficio al Ministro de Gobierno fechado el 5 de diciembre) de "perfeccionamiento e integración de las instituciones políticas y administrativas y de satisfacción de grandes y legítimos anhelos públicos, compatibles con las condiciones de la realidad nacional". Quedó "sin sustancial alteración la estructura del Estado en cuanto tiene de sólido y de reforzado por nuestra historia"; pero se iniciaron "considerables reformas en la organización, atribuciones y relaciones de los Poderes Públicos, informadas todas en propósitos de finidos que las concuerdan y unifican".

Cuando fue presentado el ante-proyecto Villarán, "La Tribuna" lo calificó como de derecha, al margen de las inquietudes sociales. Basta una lectura ligera de la sección "Vida económica" en la segunda parte de la exposición de motivos titulada "Derechos y deberes fundamentales" para convencerse de que esta afirmación es errónea. Por ejemplo, dice una parte del texto: "El problema del indio es, pues, en primer lugar, una cuestión agraria. El paso preliminar es la conservación y protección de la propiedad rural indígena privada y comunal". El Estado, dice el artículo 192 del proyecto, favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural". En ciertas regiones los indios conservan tierras propias, en otras viven en tierras ajenas bajo diversas formas de distribución de frutos y trabajos entre ellos y los propietarios. Una legislación protectora deberá regular estas situaciones según las circunstancias locales para evitar que el indio colono se halle en la condición de semi-esclavizado. En ciertas regiones las comunidades, por causa del aumento de la población, poseen tierras propias insuficientes para sus necesidades. Un estudio cuidadoso puede demostrar la necesidad de darles más tierras mediante la expropiación, como medio único de asegurarles la subsistencia y de evitar agresiones a que puede conducirles una situación desesperada de miseria. Estas medidas que, en época no lejana, pueden llegar a ser inevitables, quedan permitidas por el artículo 192 del proyecto en estos términos: "Con tal objeto (el de favorecer la mediana y pequeña propiedad rural) leyes especiales podrán autorizar la expropiación por el Estado o los consejos regionales de tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas o mal cultivadas, para subdividir las y enajenarlas en las condiciones que fije la ley. El Estado procurará de preferencia dotar de tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, pudiendo expropiar, con tal propósito, tierras de propiedad particular". Aparece así formulado el concepto de la reforma agraria.

El ante-proyecto Villarán fue, en varios asuntos, superior a la Carta Política aprobada por el Congreso Constituyente. Trató de fortalecer legalmente la figura constitucional del Presidente de la República. Quiso, asimismo, ate -

nuar la debilidad de la institución ministerial, a propósito de la cual presentó en la exposición de motivos una pavorosa historia estadística desde el primer período de Cáceres hasta el segundo de José Pardo. Pretendió crear una limpia Corte Nacional de Elecciones, si bien pudo haberse equivocado en la selección de su personal. Fijó previsoramente la base electoral de la Cámara de Diputados que ha quedado, en cambio, sujeta a las componendas de leyes variables inspiradas frecuentemente en intereses turbios y transitorios. Limitó a cuatro años la duración de esta Cámara y del mandato presidencial. Pretendió crear un Senado de origen no departamental sino regional, alejado en lo posible de las intrigas políticas y con funciones de alto control (sin convenir Villarán y la mayoría de sus colegas con la ilusión de Víctor Andrés Belaúnde en un Senado funcional). Permitió expresamente que, con consentimiento del Parlamento, funcionara, en ciertos casos, la llamada legislación delegada, o sea la que formula el Poder Ejecutivo con la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso o de comisiones especiales nombradas al efecto que pueden incluir a miembros no pertenecientes a las Cámaras (art. 58). Estableció la descentralización a base de regiones económicas y no de departamentos. Trató de evitar en los artículos sobre la Hacienda y el crédito público la prodigalidad en los gastos, el abuso extravagante del crédito, la corrupción administrativa, los déficits presupuestales, la falencia del erario y el billete depreciado. Se preocupó, de modo cuidadoso y esforzado, en organizar un Poder Judicial autónomo, libre de la influencia política en su nombramiento. Creó la Comisión Permanente del Congreso, Consejos Consultivos permanentes, Consejos Nacionales de Administración, el régimen de lo contencioso-administrativo, el Fiscal de la República (imperfectamente reemplazado más tarde por los Procuradores Generales de la República). Otorgó gran vigor a la Contraloría General. Entregó a la Corte Suprema la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Acogió el recurso del habeas corpus en relación con cualquiera garantía que pudiese ser hollada por el poder público. Tendió a la despolitización, a la racionalización, a la tecnificación y a la modernización del aparato del Estado. Se preocupó con esmero de establecer un sistema eficiente de gobierno municipal. En sus arts. 199 y 203 tuvo como un atisbo de lo que hoy se llama el derecho del pueblo a la cultura, distinto del derecho del pueblo a la educación.

En cuanto a los Ministerios, si bien el ante-proyecto no los enumeró, su exposición de motivos dejó constancia de la opinión de que debían ser los de Relaciones Exteriores, Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Gobierno y Policía, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional y Trabajo y Bienestar Social. El texto constitucional al mismo tiempo y completando la labor de dichos portafolios encomendó a los Consejos Nacionales de Administración los servicios de Educación, Agricultura, Industrias, Obras Públicas y Correos para buscar así normas de estabilidad, especialización y autonomía (dentro de las limitaciones que señaló) para dichos servicios. Fue una innovación audaz.

El ante-proyecto Villarán (en cuyo texto pudieron haber influido las ideas de Víctor Andrés Belaúnde y también las de Emilio Romero en cuanto a la descentralización) será siempre, con su hermosa exposición de motivos, un documento importante para la historia de las ideas políticas y sociales en el Perú. A pesar de todo, resulta una de las fuentes de la Constitución actual, superior a ésta, vale la pena repetirlo, porque fue concebido con criterio técnico e independiente, aunque los autores de ella pretendieron injustamente desdeñar lo. Víctor Andrés Belaúnde suscribió el ante-proyecto con la reserva a favor del Senado funcional y la representación corporativa para los órganos de la descentralización y la familiar para las Municipalidades.

El ante-proyecto de organización judicial elaborado por el Colegio de Abogados de Lima.-

La resolución suprema del 26 de marzo de 1931, refrendada por el Ministro José Gálvez, encomendó al Colegio de Abogados de Lima la elaboración de un ante-proyecto de reforma y reorganización del Poder Judicial.

La Junta Directiva, presidida por Diómedes Arias Schreiber, cumplió el encargo, preparó un ante-proyecto del título de la Constitución referente al Poder Judicial y lo envió al Poder Ejecutivo, el 31 de octubre de 1931. Allí estableció el Consejo Nacional de Justicia y los Consejos Departamentales de Justicia en las capitales de departamento que fueran sede de Corte Superior.

Formaban el primero el Ministro de Justicia, los jueces en ejercicio de la Corte Suprema y un abogado designado anualmente por cada una de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales y por cada uno de los Colegios de Abogados de la República. Los segundos quedaron integrados por el presidente del Consejo Departamental respectivo, los jueces en ejercicio de la correspondiente Corte Superior y tres abogados designados anualmente, uno por el Consejo Nacional de Justicia, otro por la Facultad de Derecho de la Universidad donde funcionara el Consejo o en su defecto, el lugar más próximo, y el último por el Colegio de Abogados que debía establecerse en todas las capitales de departamento que fueran sede de Corte Superior. Los magistrados de la Corte Suprema eran elegidos por las Cámaras reunidas, a propuesta del Consejo Nacional de Justicia. Este debía proponer un juez de cada una de las Cortes Superiores consignando en cada propuesta tantos jueces como Cortes Superiores hubiera. Después de dos elecciones efectuadas en esta forma, al ocurrir una tercera vacante, el Consejo Nacional estaba obligado a proponer necesariamente una decena de abogados. Los jueces de las Cortes Superiores debían ser elegidos por el Consejo Nacional de Justicia entre los propuestos en una terna por la Corte Suprema y en otra terna por el Consejo Departamental de Justicia respectivo. El procedimiento para escoger a los jueces de primera instancia era el siguiente: su elección se efectuaba por el Consejo Nacional de Justicia entre los abogados propuestos por los respectivos Consejos Departamentales de Justicia a mérito de concursos.

El ante-proyecto insistió en el régimen de prohibiciones e incompatibilidades de los funcionarios judiciales; mantuvo las declaraciones constitucionales que prohibían los jueces especiales o extraordinarios y que limitaban la justicia militar a los delitos objetivamente castrenses practicados por los individuos de las fuerzas armadas; y estableció la no aplicación de las leyes contrarias a la Constitución y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Diómedes Arias Schreiber también formó parte, como ya se ha indicado, de la comisión Villarán. Le tocó, pues, colaborar casi simultáneamente, en dos proyectos de reforma constitucional.

El Informe de la Corte Suprema.-

Requerida por el Presidente del Congreso Constituyente Luis Antonio Eguiguren para que expresara su opinión sobre las normas que, a su juicio, debía contener el título de la Constitución referente al Poder Judicial, la Corte Suprema emitió su informe el 14 de abril de 1932.

Consideró preferible el sistema que acordase a la Corte Suprema la facultad de proponer en cada caso ante el Senado a los funcionarios que deban integrarla, en doble terna, compuesta una de magistrados y otra de letrados y pidió que, en cuanto a los vocales y fiscales de las Cortes Superiores, fueran designados directa y libremente por la Corte Suprema; y que ésta eligiera también a los

jueces de primera instancia y a los agentes fiscales, a propuesta, en terna sencilla, de las Cortes Superiores.

Solicitó, además, un artículo para estatuir que los magistrados de la nación recibieran una compensación que determine la ley y que no podrá ser disminuida de manera alguna; excluir a los miembros del Poder Judicial de los organismos electorales y organizar un régimen de incompatibilidades; establecer la facultad de declarar inconstitucionalidad de las leyes y la materia de lo contencioso-administrativo y crear la institución del Fiscal de la República.

La Comisión de Constitución.-

En una de las primeras sesiones el Congreso aprobó el cuadro de la Comisión de Constitución. La integraron: Clemente J. Revilla, presidente, José Matías Manzanilla, Pedro Abraham del Solar, Gerardo Balbuena, Manuel J. Gamarra, Víctor M. Arévalo, Víctor Andrés Belaúnde, Manuel J. Bustamante de la Fuente, Carlos Doig y Lora, Lucio Fuentes Aragón, Alfredo Herrera, Elías Lozada Benavente, Francisco Pastor, Erasmo Roca, Emilio Romero, Carlos Sayán Alvarez, Luis Alberto Sánchez, Saturnino Vara Cadillo, Arturo Sabroso, Miguel Cuculiza, Enrique M. Avila, Otto Wieland, Ricardo Feijóo Reyna, Víctor J. Guevara, Carlos Chirinos Pacheco y Jesús Maraví. Esta Comisión tuvo luego algunos cambios en su personal y dentro de él algunos miembros no intervinieron. Los apristas protestaron porque, si bien alcanzaban la quinta parte de los representantes al Congreso, habían sido considerados como la sexta parte de la Comisión.

Se acordó discutir parcialmente el proyecto de la Carta Política a medida de que aquélla presentara las bases o los artículos respectivos. Fue autorizado el debate de los dictámenes con la mitad más una de las firmas de los miembros, siempre que fundadamente así fuese solicitado.

No se llegó a redactar una exposición de motivos de la Carta Política que aprobó el Congreso aunque, en parte, la reemplazan los textos de los distintos dictámenes.

Los primeros debates sobre los artículos constitucionales.-

La Comisión presentó un primer dictamen sobre algunos artículos fundamentales de la nueva Carta en la sesión del 23 de diciembre de 1931. El artículo 1º, según el punto de vista de la mayoría, debía decir: "El Perú es una República. El Poder del Estado emana del Pueblo y se ejerce por los funcionarios y con las limitaciones que esta Constitución y las leyes establezcan". Los apristas presentaron la siguiente fórmula: "El Perú es una República de trabajadores, democrática y descentralizada. El Poder del Estado emana y reside en el pueblo organizado funcionalmente y se ejerce por los funcionarios que lo representan con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de gobierno". Fue aprobado el punto de vista de la Comisión.

(...)

Los debates sobre adiciones.-

La sesión del 18 de octubre fue dedicada a diversas adiciones que habían sido presentadas a los artículos constitucionales aprobados. Entre las adiciones rechazadas estuvo una de Víctor J. Guevara para dar al Presidente de la República el derecho de disolver la Cámara de Diputados (el Senado debía ser funcional) y para establecer la deposición del mismo magistrado mediante el referéndum o plebiscito. En su discurso para fundamentar estas reformas, Guevara se

dolió ante el carácter atrasado de la Carta que se estaba aprobando, fruto, dijo, de que había sido cometido el error de convocar a elecciones simultáneas para una Constituyente y un Presidente constitucional; con el fin de que los usara éste se redactaban, a su juicio, los artículos. Mayor atención se concedió a la propuesta socialista de que sólo las Universidades y escuelas técnicas del Estado otorgasen títulos académicos y profesionales. Era una maniobra contra la Universidad Católica entonces en funciones, mientras la de San Marcos estaba cerrada. Continuó el debate sobre este asunto (en el que revivió la discusión sobre religión) en la sesión del 19 de octubre. El dictamen con la conclusión de que el artículo en discusión no tiene contenido constitucional quedó aprobado. Otras adiciones sobre estabilidad de los maestros, condición de los profesores particulares, prohibición de que el clero dirija los centros de enseñanza oficial tampoco hallaron acogida. Lo mismo ocurrió con varias ponencias de Ignacio A. Ramos, entre ellas una que decía: "La prolongación submarina de las costas peruanas limitada por el zócalo continental, forma parte integrante del territorio nacional, así como el mar que lo cubre". Ellas fueron retiradas por el autor para que no quedase el hecho histórico de su rechazo por el Congreso Constituyente.

La sesión del 20 de octubre fue dedicada a nuevas adiciones, muchas de ellas muy radicales, casi todas rechazadas. Más adiciones constituyeron la materia de la orden del día en las sesiones del 24 y 25 de octubre. Se aprobó la que establece la obligación del Estado de dotar de tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para su población pudiendo expropiar las de propiedad particular; fue formulada por los señores Belaúnde, Wieland, Solís y Vara Cadillo. Igual trámite, tras un nuevo debate entre clericales y anticlericales, recibió la de A. Solís que exigió la calidad de peruano de nacimiento para ejercer los cargos de Arzobispo y Obispo. No tuvieron la misma suerte otras, entre ellas una de los socialistas sobre referendum popular para el caso de las leyes objetadas por un tercio de los representantes.

El texto de la Constitución. Nuevas adiciones.-

Con fecha 23 de diciembre de 1932 los miembros de la Comisión de Constitución señores José Matías Manzanilla, Alfredo Herrera, Víctor M. Arévalo, P.A. del Solar, M. J. Gamarra, Félix Cosío y Gerardo Balbuena presentaron el texto de la nueva Constitución. A la vez pidieron la inclusión de algunas disposiciones nuevas. Entre ellas estaban la elección por el Congreso de Arzobispos y Obispos a propuesta del Ejecutivo; el pase del mismo cuerpo a las bulas y decretos conciliares; el ejercicio por el Presidente de la República del Patronato Nacional y el sometimiento de las convocatorias a elecciones a las fechas o plazos señalados por las leyes.

En la sesión del 10 de enero de 1932 en que se comenzó a tratar de este dictamen y en que fueron aprobadas las nuevas adiciones, Luciano Castillo hizo la diferencia entre la primera etapa brillante en la vida del Congreso cuando en él estuvieron representados todos los sectores políticos y la segunda época en que vivió desintegrado. Toribio Sierra abundó en análogos conceptos. Voceros de la mayoría culparon, una vez más, a los apristas por lo ocurrido.

Adicionales disposiciones transitorias fueron propuestas por la Comisión en un dictamen leído en la sesión del 26 de enero de 1933. El nuevo período presidencial y legislativo debía comenzar el 8 de diciembre de 1936. El nuevo Presidente de la República y los miembros de la Cámara de Diputados debían estar en funciones hasta el 28 de julio de 1941. Por esta vez el mandato senatorial terminaría el 8 de diciembre de 1936. El Congreso Constituyente seguiría en funciones una vez promulgada la nueva Carta Política hasta que llegara a tener el íntegro de su personal el Senado que sería funcional en el siguiente período. Estos y otros artículos de mayor importancia quedaron aprobados sin debate.

El texto de la Constitución otra vez.-

El nuevo texto de la Constitución fue leído en sesión del 31 de enero de 1933. En la redacción final intervinieron M. Jesús Gamarra, Víctor M. Arévalo, C. Chirinos Pacheco, Alfredo Herrera, Gerardo Balbuena, Félix Cosío, J.E. Maraví y Lucio Fuentes Aragón. Hubo correcciones para la forma de diversos artículos.

(...)

El juramento de la Constitución.-

El 9 de abril de 1933 el Congreso Constituyente realizó una sesión solemne para la ceremonia de juramento de la Constitución. En la mañana ella fue promulgada. El Presidente Sánchez Cerro, acompañado del Consejo de Ministros y de su Casa Militar, se presentó en el salón de sesiones, efectuó el juramento respectivo hizo una promesa de honor y pronunció un breve discurso. El Presidente del Congreso Clemente J. Revilla también hizo uso de la palabra.

Las reservas ante la Constitución.-

En el momento de suscribir los congresales la Carta Política el 29 de marzo de 1933, la representación descentralista (integrada por Erasmo Roca, Francisco Pastor, J. Luis Mercado, Enrique de Vivero, M. Ocampo, Emilio Romero, Emilio Venero, Alberto Delgado, Armando Montes, Efraín Trelles y R.M. Paredes) dejó constancia de sus reservas formuladas en el curso del debate, en especial las concernientes a una más amplia y efectiva descentralización, a la independencia de la administración judicial y a la abolición de la pena de muerte. Se adhirieron a este punto de vista G. Cáceres Gaudet, M. Cuculiza V. de V., Luis Ruiloba (que agregó, además, sus reservas personales), Juan P. Santisteban y Emilio Abril Vizcarra. De dichas reservas, la experiencia demostró que el país no aplicó el descentralismo inscrito en la Carta (por más que él fue atenuado), que la pena de muerte no fue cumplida después de 1933 para los delitos políticos salvo el caso de la rebelión armada y que la independencia de la administración judicial continúa siendo una preciada necesidad.

Ricardo Feijoo Reyna dejó constancia de sus ideas vertidas en dictámenes en minoría y en los debates; y agregó que el Congreso Constituyente, para ser lógico, debió someter la Carta al referendum popular. Leonidas Gonzales Honderman aludió a sus ideas formuladas en Secretaría sobre el artículo 53° referente a los partidos internacionales. Víctor J. Guevara firmó "sólo por obligación". Otros como Luis Velazco Aragón no firmaron. Tampoco suscribieron la Carta los cuatro representantes socialistas.

Historia de la República del Perú,
tomo XI, Editorial Universitaria,
Lima 1968 pp. 305-310; 327-332.

Nota.- En el "Anteproyecto de Constitución del Estado", Lima, 1931, se transcribe la Resolución Suprema del 7 de agosto de 1931 que nombró la Comisión presidida por el Dr. Villarán. Además de los señalados por Basadre estaban las siguientes personas, Carlos Doig y Lora, Jorge Basadre, José Antonio de Lavalle y Carlos Manuel Cox. Basadre seguramente renunció debido al viaje que emprendió a Europa, en donde permaneció algunos años, tal como él mismo cuenta en su "Historia", tomo XI, pp. 200-201. Cox hizo lo mismo por carta publicada en "La Tribuna" 20 de agosto de 1931, con la firme convicción que era el Congreso quien debería elaborar la Carta Magna (Cox fue luego Constituyente). Lavalle renunció y es probable que Doig y Lora hiciera lo mismo. Luego la Comisión fue completada por Emilio Romero y Cé

sar Antonio Ugarte. Estos hechos, que generalmente han sido descuidados por nuestros constitucionalistas puede confrontarse en el "Anteproyecto" citado, y en el ensayo de H.H.A. Cooper, "Habeas Corpus in the peruvian legal system" en RDCP, año XXI, num. II, 1967, p. 320.

Confirmando en gran parte los juicios de Basadre, Luis Alberto Sánchez, miembro de la Constituyente, ha señalado: "La presión de los hechos políticos no permitía avanzar debidamente en el debate constitucional. Aunque existía un anteproyecto extra-parlamentario elaborado por una Comisión presidida por el Dr. Manuel V. Villarán; la Comisión de Constitución del Congreso rehizo el trabajo de principio a fin, para que a su turno el Congreso lo deshiciera a su arbitrio" ("Haya de la Torre y el Apra", Editorial del Pacífico S.A. Santiago de Chile 1955, p. 285).

3. La Constitución y sus relaciones con otras fuentes de Derecho

3.1. La inconstitucionalidad de las leyes

MARBURY v. MADISON (1803)

Antecedentes.-

En la víspera de su retiro de la Presidencia, John Adams nombró a William Marbury como Juez de Paz. El nuevo Presidente, Thomas Jefferson, le ordenó a su Secretario de Estado, James Madison, que no extendiese el nombramiento a Marbury. Este último planteó una demanda solicitando un Mandato que requiriese a Madison a entregarle su nombramiento. En el juicio, se planteó el conflicto de la Constitución con una ley ordinaria. El Juez Marshall, en nombre de la Corte Suprema, redactó la sentencia, cuyas partes representativas glosamos a continuación:

El Presidente, Sr. Marshall (1)

El problema de si una ley contraria a la Constitución puede convertirse en una ley del país, es una cuestión muy interesante para los Estados Unidos; pero, felizmente su complejidad no corre pareja con su interés. Parece que es necesario tan sólo reconocer ciertos principios, que se suponen estar bien establecidos desde hace tiempo, para decidirla.

La base sobre la cual se ha erigido todo el sistema americano es que el pueblo posee un derecho inicial de establecer, para su futuro gobierno, aquellos principios que, en su opinión, sean los más conducentes a su propia felicidad. El ejercicio de este derecho entraña un esfuerzo muy grande; no puede ni debe ser repetido con frecuencia. Los principios, por lo tanto, así establecidos, son considerados fundamentales. Y como la autoridad de la que ellos proceden es suprema, y puede actuar muy raras veces, estos principios han sido diseñados para ser permanentes. Esta voluntad original y suprema organiza el gobierno y asigna a los departamentos sus respectivas facultades. Puede detenerse aquí, o establecer ciertos límites que no pueden ser traspuestos por aquellos departamentos.

El Gobierno de los Estados Unidos es de esta última clase. Las facultades de la legislatura (2) son definidas y limitadas; y para que esos límites no puedan ser equivocados u olvidados, se ha escrito la Constitución. ¿Con qué propósito se han limitado estas facultades, y por qué se han puesto esos límites por escrito, si éstos pueden, en cualquier momento ser violados por aquéllos a quienes se intentaba limitar? La distinción entre un gobierno con facultades limitadas y otro con facultades ilimitadas desaparece, si esos límites no confinan a las personas a las cuales les son impuestos, y si los actos prohibidos y los actos permitidos son de igual obligación. Es una proposición muy simple para ser disputada, que la Constitución controla cualquier acto legislativo que le es adversa; o, que la legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria.

Entre estas alternativas no hay terreno intermedio. La Constitución es, o una ley superior a las demás, inalterable por medios ordinarios, o está en el mismo nivel que las leyes ordinarias, y, como éstas es alterable cuando la legis

(1) Justicia (Justice) se denomina en los Estados Unidos a los Jueces de la Corte Suprema Federal; el Presidente es denominado Chief Justice. (N. del A.)

(2) Entiéndase Congreso (N. del A.).

latura tenga a bien hacerlo. Si la primera parte de la alternativa es cierta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la segunda parte de la alternativa fuera verdadera, entonces las constituciones escritas son tentativas absurdas que realizan los pueblos, para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable.

Ciertamente que todos aquellos que redactaron las constituciones escritas las contemplan como creadoras de la ley fundamental y primigenia de la nación, y, consecuentemente, la teoría de cada uno de tales gobiernos debe ser, que un acto de la legislatura, adverso a la Constitución, es nulo. Esta teoría está esencialmente ligada a una constitución escrita, y consecuentemente debe ser considerada por esta Corte, como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad. No deberá por lo tanto perder esto de vista cuando se considere adicionalmente este punto.

Si una ley de la Legislatura, adversa a la Constitución, es nula, no obstante su validez, ¿puede forzar a las Cortes a aplicarla? O, en otras palabras, aún cuando no sea ley, ¿constituye una regla tan operativa como si fuera una ley? Esto procedería a destruir de hecho lo que fue establecido en teoría; y parecería, de primera intención, un absurdo demasiado denso para insistir en lo mismo. Esto no obstante recibirá una consideración más atenta.

Hay que señalar enfáticamente, que es de la incumbencia y deber del departamento judicial decir cuál es la ley. Aquéllos que aplican la regla a los casos particulares, tienen necesariamente que exponer e interpretar esa regla. Si dos leyes entran en conflicto, las Cortes deberán resolver sobre la aplicación de cada una de ellas. Así, si una ley estuviera en oposición a la Constitución; si ambas la ley y la Constitución son aplicables a un caso particular, la Corte tendrá que decidir, o que el caso está conforme con la ley, sin tener en cuenta la Constitución, o que está en conformidad con la Constitución, y no tendrá en cuenta a la ley; luego deberá determinar cuál de estas reglas en conflicto es la que rige el caso. Esta es la verdadera esencia de la función judicial. Si, entonces, las Cortes deben considerar a la Constitución, y la Constitución es superior a cualquier ley ordinaria de la legislatura, la Constitución, y no la ley ordinaria, deberá regir el caso al cual son aplicables ambas.

Aquéllos entonces, que controvierten el principio que la Constitución debe ser considerada en las Cortes, como una ley suprema, se ven reducidos a la necesidad de sostener que las Cortes deben cerrar sus ojos ante la Constitución, y ver tan sólo a la ley. Esta doctrina destruiría la verdadera fundamentación de todas las constituciones escritas. Declararía que una ley que, de acuerdo con los principios y la teoría de nuestro gobierno, es enteramente nula, fuera a pesar de esto, en la práctica, completamente obligatoria. Esta doctrina declararía que si la legislatura hiciera lo que está expresamente prohibido, tal ley, no obstante la prohibición expresa, sería realmente efectiva. Esto sería darle a la legislatura una omnipotencia práctica y real, con el mismo aliento con el que se pretende restringir sus facultades dentro de estrechos límites. Así se estarían prescribiendo determinados límites pero se declara que esos límites pueden ser trasgredidos a voluntad.

Que tal teoría redujera a la nada aquello que hemos considerado como la mayor innovación en las instituciones políticas, la constitución escrita, sería de por sí suficiente, en América, en donde las constituciones escritas han sido miradas con tan gran reverencia, para que fuese rechazada. Pero las peculiares expresiones de la Constitución de los Estados Unidos proporcionan argumentos adicionales en favor de su rechazo. El Poder Judicial de los Estados Unidos se extiende a todos los casos que surjan conforme a la Constitución. ¿Podría haber sido la intención de aquéllos que otorgaron este poder, decir que al usarlo no debería respetarse a la Constitución? ¿Que un caso que surgiera conforme a la

Constitución fuera resuelto sin examinar el instrumento en virtud del cual ha surgido? Esto es demasiado extravagante para sostenerlo. En algunos casos, entonces la Constitución debe ser examinada por los jueces. Y si ellos pueden interpretar esta norma, ¿cuál es la parte de la misma cuya lectura u obediencia se les prohíbe?

Hay muchas otras partes de la Constitución que sirven para ilustrar este punto. Se declara en ella que "no se impondrá ningún impuesto o derecho sobre artículos exportados desde cualquier Estado". Supóngase un derecho sobre la exportación del algodón, del tabaco, o de la harina; y un juicio planteado para recuperarlos. ¿Deberá pronunciarse sentencia en tal caso? Tendrían los jueces que cerrar sus ojos ante la Constitución y ver tan sólo la ley? La Constitución declara "que no se dictará ninguna ley de proscripción ni ninguna ley 'ex post facto'". Si no obstante, se dictara una ley tal y una persona fuera perseguida de acuerdo con la misma, ¿debería la Corte condenar a muerte a aquellas víctimas a las cuales trata de defender la Constitución? "Nadie", dice la Constitución, "será convicto por traición salvo sobre el testimonio de dos testigos del mismo acto reprobable, o por su confesión en audiencia pública". Aquí el lenguaje de la Constitución está dirigido especialmente a las Cortes. Ella prescribe, directamente a los tribunales, una regla de prueba de la que no deberán apartarse. Si la legislatura cambiase esta regla y declarase que sólo un testigo, o una confesión fuera del Tribunal, fuere suficiente para la convicción, ¿deberá rendirse el principio constitucional ante el acto legislativo?

De estos, y de muchos otros ejemplos que podrían tomarse, es indudable que los autores de la Constitución contemplaron a este instrumento como una regla tanto para el gobierno de los tribunales, como también para el gobierno de la legislatura. ¿Si así no fuera, por qué ordena la Constitución que los jueces le presten juramento? Este juramento ciertamente corresponde en una manera especial a su conducta en sus cargos oficiales. Cuán inmoral sería imponerles ese juramento a los jueces, si fueran a ser usados como los instrumentos y los instrumentos conscientes, para que violasen lo que habían jurado defender! El juramento del cargo, impuesto también por la legislatura, es completamente demostrativo de la opinión legislativa sobre este asunto. Tiene las palabras siguientes:

"Juro solemnemente que administraré justicia sin diferencia de personas, y daré iguales derechos al pobre y al rico; y que cumpliré fiel e imparcialmente todos los deberes que me incumben como... de acuerdo con mi más leal saber y entender, de acuerdo con la Constitución y las leyes de los Estados Unidos".

¿Por qué jura un juez que cumplirá con sus deberes de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, si esa Constitución no establece reglas para su gobierno - si está cerrada para él y no puede ser interpretada? Si tal fuese el verdadero sentido de las cosas, sería peor que la más solemne burla. Imponer, o rendir tal juramento, sería igualmente delictuoso.

Es igualmente digno de observación el hecho que al declarar cuál será la ley suprema del país, se menciona primero a la misma Constitución; y no a las leyes de los estados sino solamente a aquellas que sean dictadas de conformidad con la Constitución. Así, la fraseología especial de la Constitución de los Estados Unidos confirma y fortifica el principio, que se supone que es esen-

cial para todas las constituciones escritas, que una ley adversa a la Constitución es nula; y que las Cortes, así como todos los otros departamentos, están ligados por ese instrumento.

Nota.- El caso M. v. M. ha sido publicado infinidad de veces. Aquí lo tomamos de Saul K. Padover, "The living U.S. Constitution", A Mentor Book, N.Y.1968, pp. 138-142. Para una visión panorámica, cf. José Merino Reyna "La vida y la obra jurídica de John Marshall" en R. del F. enero-abril de 1956, num. 1, pp. 75-79.

Los artículos de la Constitución de Estados Unidos que fueron utilizados para la solución de este caso, fueron los siguientes:

Art. III, Sec. 1 : "El Poder Judicial en los Estados Unidos será conferido a una Corte Suprema..."

Art. III, Sec. 2 : "El Poder Judicial comprenderá todos los casos, en derecho y equidad, que surjan bajo la Constitución..."

EL CASO ARRIGHI

Consejo de Estado, Sección de lo Contencioso
6 de noviembre de 1936

Según decreto de 4 de abril de 1934, modificado por decreto de 10 de mayo de 1934, bajo ciertas circunstancias, los servidores civiles pueden ser retirados automáticamente y jubilados con una pensión. El Sr. Arrighi fue jubilado de conformidad con este decreto. Consecuentemente, se opuso al mandato arguyendo, entre otras cosas, que el artículo 36 de la Ley del 28 de febrero de 1934, en virtud del cual se había dictado el decreto de 4 de abril de 1936, violaba el artículo 1 de la Ley Constitucional de 25 de febrero de 1875, y que el artículo 36 era una delegación impropia del Poder Legislativo al Ejecutivo. El artículo 36 autorizaba al gobierno "a tomar, no obstante cualesquiera disposiciones legislativas en contrario, mediante decretos acordados en el Consejo de Ministros y firmados por el Presidente del Consejo y el Ministro de Finanzas, aquellas medidas que habrá de requerir el equilibrio del presupuesto mediante economías".

La constitucionalidad del artículo 36 de la Ley de 28 de febrero de 1934 fue impugnada por el demandante Arrighi. El Comisario del Gobierno, Latournerie, al oponerse a esta impugnación, comentó sobre la posibilidad de la revisión judicial de la constitucionalidad de una ley como sigue (D. 1938. III. 3-8, S. 1937, III. 34-36):

"¿Posee el juez del 'exces de pouvoir' jurisdicción para determinar si una ley es inconstitucional?, y, en un caso en el cual debe ser considerada la ley como inconstitucional, ¿posee jurisdicción para negarle mérito ejecutivo a tales leyes?

"¿Posee Ud. la facultad...para ejercitar en cuanto a una ley...un control análogo a aquél que Ud. ejerce, como juez de 'exces de pouvoir', sobre actos administrativos?

"La opinión que responde a esta pregunta en forma negativa, se presenta como solución inevitable si tenemos presente el principio de la separación de los poderes.

"Pero si este principio es considerado abstractamente, no lleva necesariamente a esta solución.

"Existen actualmente dos concepciones sustancialmente diferentes sobre este principio.

"En la primera (de estas dos concepciones)...la separación de los poderes es considerada completa, sin ninguna comunicación o acción recíproca entre los diversos poderes.

"Pero la segunda concepción, al contrario, reconoce una acción recíproca tendiente a hacer efectuar la limitación de cada poder por los otros. Lejos de estar en contradicción con el principio (de la separación de los poderes), esta acción recíproca es, en esta concepción, precisamente el medio para alcanzar sus propios fines, y es, consecuentemente, la afirmación del principio. Esta concepción requiere tan sólo que la acción que cada poder tenga sobre el otro sea restringida como se dice 'por el ejercicio de su propia función'.

"Cuando un régimen judicial establece una jerarquía entre las leyes, es decir cuando allí existe lo que se ha denominado una super-legalidad, o también una ley de leyes, el juez, en esta segunda concepción, sólo desempeña su misión,

siempre que su decisión afecte tan solamente el procedimiento para el cual es pronunciada, haciendo que una ley inferior se someta ante una ley superior. En tal caso el juez no hace más que pronunciarse sobre un conflicto de leyes que no se diferencian en su naturaleza de otros conflictos entre leyes iguales que se presentan ante él...

"Es por tal razonamiento, incontrovertible en la lógica pura, que el control de la constitucionalidad de las leyes fue establecido en los Estados Unidos de América, hace largo tiempo, mediante la famosa decisión de 'Marbury v. Madison', y más recientemente en Rumanía, así como en otros países.

"Pero la solución, por lo menos en Francia, no debería ser buscada en tales consideraciones de lógica pura. El principio de la separación de los poderes presenta en Francia un aspecto muy especial que ha sido impregnado por determinadas circunstancias históricas. Debemos esquematizarlas acá brevemente.

"El principio de la separación de los poderes fue afirmado en el artículo 16...de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789. ¿Qué significado le fue dado entonces a este principio?

"La concepción del artículo 16 fue enteramente dominada por la soberanía de la ley".

(Las concepciones de Rousseau y su influencia sobre el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 son discutidas a continuación. Rousseau tenía completa fe en la justicia e infalibilidad de la voluntad general. La prevención habida en ese período contra el Poder Judicial, debido a las actividades de los antiguos parlamentos, favorecía doctrinas que colocaban gran poder político en manos de la legislatura).

"No es sorprendente entonces, que, en una decisión fechada el 11 Fructidor, del Año V, la Corte de Casación prohibiese la crítica de la ley por los jueces, y que otra decisión fechada el 18 Fructidor, del Año V prohibiese formalmente todo control. La sentencia pronunciada en ese caso creía que tal control podía ser basado sobre el Artículo 377 de la Ley Constitucional en el cual se dice que 'el pueblo francés le ha confiado la Constitución a la fidelidad del cuerpo legislativo, del ejecutivo, de los administradores, y de los jueces; a la vigilancia de los padres de las familias; a los esposos y las madres; a la afectación de los ciudadanos jóvenes; y al valor de todos los franceses'. Pero la Corte de Casación halló solamente el efecto de un error culpable acá...

"Pero, cualesquiera que pueda ser la interpretación dada al principio de la separación de los poderes en el pasado, ¿está la solución que descarta un tal control de acuerdo hoy en día con la situación jurídica como un todo?

"La posición negativa puede ser sustentada por algunos argumentos bastante curiosos.

"Primeramente, puede observarse, que, desde aquel período alejado cuando la Corte de Casación desaprobaba, como siendo el más serio de los errores, este intento de ejercer un tal control...la concepción que se tiene hoy del derecho y de los poderes del juez ha cambiado grandemente.

"No solamente ha estado abandonada durante casi un siglo la referencia de casos a la legislatura, que confirmaba en este respecto la dependencia de los jueces, sino que, en épocas más recientes, los métodos de interpretación de la legislación se han hecho tan liberales que, aún cuando la facultad del juez no se extiende hasta lo que en ciertos países se denomina la "interpretación" de las leyes, el juez no obstante colabora hasta un cierto punto y en una capacidad subordinada, pero en parte creadora con la legislatura.

.....

"Si, por otro lado, hubo un tiempo durante el cual se sospechaba que el Poder Judicial estaba deseoso de infringir la autoridad de la legislatura, es bien claro que tales tiempos han pasado ya. Hoy en día, en lugar de esto, parece que se critica que el Poder Judicial ha demostrado excesiva reserva y discreción - y sin embargo ¿no ha extendido esta Corte su control sobre actos cuasi-legislativos tales como los decretos llamados "decretos-leyes" y decretos coloniales?

"Por otra parte, si la concepción fatal que hace al Estado la fuente exclusiva del derecho no ha cesado...de tener sus partidarios, algunas veces, bajo la guisa de nuevas fórmulas, aparecen nuevas teorías, que, en las relaciones entre los estados, o aún en el interior de un determinado estado, subordinan al mismo estado al derecho.

"Y aún si la legislación continúa siendo la regla jurídica fundamental...el tiempo no ha dejado de afectar más bien seriamente, en el curso del último siglo, la concepción cuasi-oracular que otrora se tuvo de la legislación.

"Además, se ha sostenido expresamente (Kelsen, "La Garantía Jurisdiccional de la Constitución", Revue du Droit Public 252; 1928) que, como las instituciones de control constituyen la esencia de la democracia, si la revisión de la constitucionalidad de las leyes tiene su sitio en algún lugar, es precisamente en estos mismos regímenes. Esta tesis podrá esclarecer aquellas resoluciones pronunciadas en 1851 que permitían tal revisión en el mismo momento en que, por vez primera, la Asamblea representativa era elegida por el sufragio directo y universal.

.....

"No obstante lo persuasiva que pueda aparecer esta tesis en algunos puntos, no nos parece a nosotros que pueda ser aceptada.

.....

"Si, por otro lado, a pesar del progreso que ha logrado extendiendo su control, el juez y, en especial, el juez administrativo ha triunfado sobre la prevención que mantenía bajo sospecha a los jueces del período intermedio (1789-1804), sería una empresa vana y peligrosa para los jueces el arriesgar, a través de tales intentos de control, todo lo que ha sido ganado por las cortes. Cualesquiera rechazos hayan sido sufridos por ciertas ideas demasiado absolutas sobre la soberanía de la ley, es a pesar de esto cierto que, en la teoría y la práctica de nuestro derecho público, siempre expresa el Parlamento la voluntad general, y depende de esta conexión tan sólo sobre si mismo y sobre esta misma voluntad general.

"De todos modos, ¿qué ventaja práctica ofrecería un tal control?

"La ley superior, si tuviera que haber un tal control, tendría que comprender importantes derechos individuales. Pero, si la Declaración de los Derechos del Hombre no es tomada en cuenta -como parece que debía serlo en esta conexión - permanecen, en nuestros textos constitucionales, solamente requerimientos procesales que no tienen importancia para los individuos. Deberá convenirse, esto no obstante, que aún si tales medidas como aquella que se encuentra actualmente ante ustedes pudieran ser puestas de lado, este control sería de considerable importancia".

"Debemos resignarnos, por lo menos temporalmente, aún a costa de la armonía de las más bellas construcciones jurídicas, aún a costa algunas veces de una equidad aparente, al hecho de que algunas partes del derecho son leyes imperfectas, leyes sin ninguna sanción".

"Pero aún restringido en un área menos amplia de la que pudiera considerarse recomendable, el papel del juez está lejos de ser completamente inefectivo en ciertos puntos. Las reglas de derecho desarrolladas por una sólida línea de resoluciones tienen tarde o temprano, aún fuera de su especial incumbencia, una influencia saludable, una especie de radiación. Este es el único rol que, en el actual estado del derecho, puede tener nuestra corte, fuera de, naturalmente, su propia área, el área de los actos administrativos".

El Consejo de Estado sostuvo que, "en el estado actual del derecho público francés, el motivo de constitucionalidad no es de naturaleza tal como para ser punto de discusión ante el Consejo".

Arthur T. von Mehren, "The Civil Law System" (cases and materials) Prentice-Hall Inc. N.J. 1957 pp. 149-152; 181-182.

EL PROYECTO VILLARAN

La Constitución de 1856 decía en su artículo 10: "Es nula y sin efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución". Esta declaración no fue reproducida en la Carta de 1860, ni en la de 1920. El principio de la nulidad de las leyes inconstitucionales está, sin embargo, en la teoría, si no en la letra, de estas últimas Constituciones, pues ambas establecen que los que ejercen la función legislativa no pueden salir de los límites prescritos por la Constitución, y que son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas.

La constitucionalidad como régimen político es la supremacía de la Constitución sobre la ley. La Constitución es ley para el legislador y no puede confiarse del todo en que el Cuerpo Legislativo, por estímulos morales y respeto a la opinión, guarde invariable respeto a las prohibiciones que la Constitución le impone. Teóricamente es de toda evidencia la invalidez de las leyes que infringen la Constitución.

La dificultad que plantean las leyes inconstitucionales es que el poder a quien se dé facultad de declararlas nulas adquiere, por ese atributo, superioridad jerárquica sobre el Congreso. No se puede consentir que el Gobierno, o las autoridades subalternas o los ciudadanos, se sustraigan al cumplimiento de las leyes, por cuanto en su concepto, que puede ser erróneo, se hallan en pugna con la Constitución. La proposición de que toda ley opuesta a la Constitución es nula, ofrece el grave peligro, por su forma abstracta, de incitar a una forma anárquica de control sobre el legislador, que destruye el imperio de la ley. La solución que ha dado a este problema la práctica constitucional de los Estados Unidos, y que varios países han imitado, consiste en reservar al Poder Judicial la potestad de no aplicar las leyes inconstitucionales en los casos sometidos a su jurisdicción habitual. En esa forma limitada, nuestro proyecto incorpora el principio de la no aplicación de las leyes inconstitucionales. (Art. 142)

Como necesaria precaución, se ordena que las cuestiones sobre inconstitucionalidad falladas en primera o segunda instancia, se eleven siempre a la Corte Suprema por recurso de nulidad o por consulta y que conozca de ellas la Corte Suprema en sala plena. Tienen, pues, todos los Jueces potestad de pronunciarse al ejercer su jurisdicción natural, sobre la inconstitucionalidad invocada por los litigantes, y para cooperar con sus fallos al esclarecimiento de la doctrina jurídica; pero la fijación y unificación de ella se reservan, por medio de la revisión obligatoria, a la mayor capacidad legal de la Corte Suprema.

(Proyecto)

Art. 142. Los Jueces y tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios no aplicarán las leyes contrarias a la Constitución.

Las sentencias de primera instancia que declaren que una ley se opone a la Constitución se elevarán en consulta a la Corte Superior, si no hubiere apelación, en la forma ordinaria.

Las sentencias de segunda instancia dictadas en consulta o en apelación, que declaren que una ley se opone a la Constitución, se elevarán en consulta a la Corte Suprema, si no se interpusiere recurso de nulidad.

Estas consultas se someterán a la Corte Suprema en pleno. Igualmente se someterán en consulta a la Corte Suprema en pleno, las cuestiones sobre anticonstitucionalidad de una ley que se originen en la Sala respectiva al conocer de los recursos o juicios que son de la competencia ordinaria de la Corte Suprema.

ma. En todas estas consultas se requerirá el voto de las dos terceras partes del pleno de la Corte Suprema para que se declare la anticonstitucionalidad de una ley. Esta declaración regirá exclusivamente para el caso particular en el cual haya sido dictada.

Los Jueces y tribunales no aplicarán los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo o de cualquiera otra autoridad, contrarios a la Constitución o a las leyes.

Exposición de Motivos...en Las Consti
tuciones del Perú, por José Pareja
Paz Soldán, Madrid 1954, pp. 952-953;
1049.

Domingo García Rada

EL PROBLEMA DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

El segundo problema que se debe resolver en esta segunda mitad del siglo XX lo constituye saber si al Poder Judicial puede y debe concedérsele la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

Adolfo Posada en su "Tratado de Derecho Político" se pregunta si es posible acordar a un Poder la revisión de las normas dictadas por otro Poder. Puede someterse -dice- la validez constitucional del acto legislativo al criterio del juez? Es admisible un recurso jurisdiccional contra las leyes? Este recurso no constituye una limitación al legislador? Se ha dicho que en los Estados Unidos, los nueve jueces de la Corte Suprema son, en definitiva, quienes deciden del país, mediante su poder de dejar de aplicar una ley aprobada por el Congreso.

Encierra peligros conceder esta facultad al Poder Judicial que por esencia, es conservador y puede dificultar el desarrollo del país en el campo la boral así como impedir las reformas sociales, desconociendo instituciones nuevas o frustrando los avances que confieren sentido social a la propiedad.

Pero frente a estos peligros -que pueden evitarse y que a veces no se presentan- existe una realidad que no puede desconocerse: la constituye la ley dictada en momentos de fervor revolucionario que vulnera los principios constitucionales que encierra la Carta Magna. Por su origen, un Congreso Constituyente llega a la función legislativa sintiendo la responsabilidad de dar una nueva Carta Política al país. En cambio en el Parlamento ordinario, los legisladores no pueden tener igual preocupación; se reúnen cuatro meses al año para dar leyes de todo orden, unas generales como el Presupuesto y otras locales, como la elevación a distrito de un antiguo caserío. Por motivos políticos y transitorios, el Congreso puede dar una ley que vaya contra expreso principio constitucional. Ante tal eventualidad, qué solución cabe? Dejar que la ley destruya la Constitución o hacer que prevalezca ésta?. Dentro de la categoría de leyes, la Constitución tiene prevalencia sobre cualquier otra y, en caso de conflicto, aplicando ese principio, deberá primar la de mayor jerarquía normativa.

Pero quien formulará esta declaración?. Siendo parte interesada, el Congreso estará impedido de hacerlo. El Ejecutivo tampoco, no solamente porque no es su función específica, sino porque frecuentemente tiene interés en la ejecución de la misma ley. Solo el Poder Judicial, porque tiene como función propia declarar el derecho en caso controvertido.

Un Poder Judicial obligado a aplicar leyes inconstitucionales no afianza el orden jurídico, sino lo destruye. La facultad de declarar una ley inconstitucional no es la de anularla porque eso equivaldría a invadir el campo legislativo. Solamente es interpretarla en determinado caso y decidir que, en vista de la colisión con otra norma de categoría superior, no rige. No es derogación sino no aplicación, en caso concreto. La función legislativa sigue residiendo en el Parlamento, en forma exclusiva. La ley declarada inconstitucional sigue rigiendo solamente no ha sido aplicada en determinada controversia, pero para los demás conserva su vigencia. Los tribunales, en caso de contradicción entre dos leyes, tienen que aplicar una. Deberán decidirse por la de mayor jerarquía legislativa, dejando de lado la otra. En realidad es interpretar la voluntad del legislador que al formularlas, ha dado mayor categoría a la norma constitucional. No es potestad legislativa la que se concede al juez, sino constituye el ejercicio de su función interpretativa, atendiendo a la jerarquía de leyes que existe en todo ordenamiento jurídico. Duguit en su "Traité de Droit Constitutionnel" dice que la inconstitucionalidad es "la consecuencia necesaria y lógica de la jerarquía de leyes".

(...)

La Comisión Villarán en su ante-proyecto de Constitución, y los informes que sobre el mismo emitieron la Corte Suprema y el Colegio de Abogados, estuvieron de acuerdo en conceder a los jueces la facultad de no aplicar la ley cuando estuviere en oposición a los principios constitucionales.

La Constitución de 1933, en su artículo 133, admite la acción popular ante el Poder Judicial "contra los reglamentos y contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infringan la Constitución o las leyes". El Código Civil de 1936, en el artículo XXII del Título Preliminar, establece que "Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se prefiere la primera". Existe diferencia sustancial entre ambas declaraciones que, aparentemente, tienen igual finalidad. La primera concede el ejercicio de la acción popular para denunciar la existencia de esa incompatibilidad y pedir que la ley, reglamento o decreto sea derogado por estar en contradicción contra los principios contenidos en la Carta Magna. En cambio la segunda solamente puede aplicarse en un procedimiento judicial, a petición del propio interesado y en el cual el juez, sin hacer declaración de carácter general, deja de aplicar la norma de menor jerarquía.

En la práctica ha quedado suspendida la aplicación del artículo 133 por cuanto en su segunda parte declara que: "La ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente" supeditando así el ejercicio de esta acción a la dación de la ley reguladora de su ejercicio. Tal es la opinión de la Corte Suprema de la República, en dos Resoluciones de Sala Plena expedidas en 1948.

En cambio el artículo XXII del Código Civil tiene aplicación diaria y constante que pasa desapercibida porque las resoluciones judiciales carecen de la publicidad que caracteriza a las manifestaciones de los otros Poderes. Es frecuente que cuando algún decreto, reglamento o disposición gubernativa, de cualquier orden, excede de los alcances de la ley de su referencia, las Cortes de Justicia no los aplican. No dicen nada sobre su vigencia, simplemente los ignoran. Por esta razón, especialmente en materia social, en varios casos el Legislativo se ha visto obligado a dar fuerza de ley, a más de un decreto que la Corte Suprema no lo aplicaba por la razón indicada.

"El Poder Judicial en el siglo XX" en
 Visión del Perú en el siglo XX, va -
 rios autores, edit. José Pareja Paz
 Soldán, tomo II, Lima 1963, pp.104-106

Germán Aparicio Gómez Sánchez

CONFLICTO DE LEYES EN EL CODIGO CIVIL

Sesión 20a, fasc. I, pág. 102.- El señor Solf propuso la inclusión en el Título Preliminar de una fórmula que estaría concebida así: "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá la primera".

Quedó en debate.

Sesión 21a, fasc. I, pág. 102.- El señor Calle manifestó que estaba en discusión el artículo propuesto por el señor Solf en la sesión anterior y según el cual, cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá la primera.

Expresó en seguida el señor Calle, que el señor Olaechea había opinado en otra sesión favorablemente a la proposición del señor Solf, y que él, también, estaba porque se sancionase, pero que deseaba hacer presente que la doctrina que autoriza a la Corte Suprema de los Estados Unidos a interponerse entre la Constitución y el Poder Legislativo y declarar nula una disposición de éste si atenta a derechos o a propiedades privadas que garantiza la Constitución, solo funciona cuando dentro de la tramitación de determinado proceso se tacha alguna disposición del Congreso de ser contraria a la Constitución; -que la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos -según lo expresan los tratadistas de derecho constitucional- no afecta más que al caso determinado, y que el Poder Ejecutivo, sin violar la Constitución, puede seguir exigiendo el cumplimiento de aquella ley en todos los casos en que no se haya reclamado contra ella ante los tribunales-, que siendo éste el carácter de la institución americana, que ha sido adoptado por el Código de Procedimientos Civiles de la República Argentina, cabe preguntar si en el Perú sería posible establecer que los jueces inferiores pudieran declarar la no aplicación de una ley por considerarla contraria a los preceptos constitucionales. Agregó el señor Calle que le parecía que el señor Solf prestaba en este último sentido su proposición.

El señor Solf manifestó que su proposición tomada del artículo 12 del Código de Panamá tenía invólita la autorización a los jueces inferiores de juzgar acerca de la validez de una ley, si había incompatibilidad entre sus preceptos y los de la Constitución.

El señor Olaechea manifestó que, en su concepto, la facultad de declarar la inconstitucionalidad de la ley solo podía corresponder a la Corte Suprema; pues sería una reforma excesiva la de entregar al concepto de los jueces inferiores una facultad de tan extraordinaria gravedad; que si la causal de inconstitucionalidad solo pudiera invocarse en la Corte Suprema el objeto del recurso de nulidad debería ser triple, pues comprendería: los puntos generales o particulares de aplicación de la ley, las cuestiones de hecho y prueba y la inconstitucionalidad de la ley aplicable. Expuso el señor Olaechea que la Corte Suprema no podía conocer de oficio de la inconstitucionalidad, sino a demanda de parte; que habría que sistematizar el uso de este derecho señalando la oportunidad de ejercerlo, la forma escrita y la intervención necesaria de todos los órganos de la defensa y del juzgamiento.

El señor Solf manifestó que creía encontrar cierta anomalía en que los jueces inferiores no pudieran contemplar la inconstitucionalidad de la ley y tuvieran que fallar, necesariamente, en el sentido de sus disposiciones, y, también, que la Corte Suprema no pudiera hacerlo si las partes no tachaban la ley; que, además, no todos los juicios van a la Corte Suprema. El señor Solf terminó

expresando que, sin embargo, no rechazaba la idea de limitar tan importante facultad a este Tribunal.

El señor Oliveira propuso el aplazamiento de la cuestión mientras se estudiaba el funcionamiento de la institución en los Estados Unidos y la manera de incorporarlo a nuestro derecho positivo.

El señor Calle manifestó que, en su concepto, planteada una incompatibilidad entre una ley y la Constitución pueden los jueces, de conformidad con los principios generales de legislación y jurisprudencia, aplicar la Constitución dejando de lado la ley.

La Comisión acordó el aplazamiento.

Sesión 23a, fasc. I, pág. 114.- El señor Calle manifestó: que estudiando la forma propuesta por el señor Solf, para dar a la Corte Suprema la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, había encontrado en el código de procedimientos civil y comercial de la capital federal argentina, disposiciones que podían ilustrar el punto y que traía a fin de que se le diera lectura para conocimiento de la Comisión.

Así se hizo, produciéndose un animado debate, en el curso del que:

El señor Olaechea manifestó: que encontraba muy interesante la contemplación de los dos casos en que, según la ley argentina, procedía el recurso de inconstitucionalidad: el caso de apelación y el de jurisdicción originaria del tribunal. Sobre las posibilidades de ambos casos disertó extensamente el señor Olaechea.

El señor Oliveira disertó, también extensamente, pronunciándose en el sentido de adoptar el principio en el Título Preliminar, dejando para una ley especial, que la misma Comisión elaboraría, su reglamentación.

El señor Solf manifestó: que tenía dudas respecto de la constitucionalidad de la reforma en el sentido de la ley argentina que le parecía propia de un precepto de la carta política.

El señor Calle expresó su opinión en el sentido de que la reforma en cuestión debía ser presentada, cualquiera que fuera su suerte si la Comisión estimaba que ella era necesaria y conveniente.

Estando acordes los miembros de la Comisión sobre el principio, se convino en aplazar la discusión del precepto y del procedimiento para otra oportunidad.

Sesión 160a, fasc. VI, pág. 183.- Exposición del señor Calle.- Los precedentes legislativos inmediatos del artículo XXX son el 5° de la Ley 57 de 1887 de Colombia que establece que "cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se preferirá aquélla"; precepto incorporado después al Título Preliminar de su Código Civil por el Acto legislativo número 3 de 1910; y que el Código Civil de Panamá, promulgado en 22 de agosto de 1916, lo consignó textualmente en su artículo 12.

La respuesta única que se obtuvo a la consulta que hicimos sobre punto de tanta importancia fué enteramente favorable a su incorporación al Proyecto.

Sesión 290a, fasc. VIII, pág. 98.- El artículo XXX fué corregido por razón del tiempo y de la forma. Quedó así:

"Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se prefiere la primera".

Nota.- Cf. "La inconstitucionalidad de las leyes" por Anselmo Barreto en BCPC, t. II, pp. 20-23 (es el Memorandum que redactó a pedido de la Comisión Reformadora del Código Civil, presidida por Juan José Calle).

Ricardo Bustamante y Cisneros

LA REVISION JUDICIAL (I)

Las anteriores materias, que por su naturaleza se vinculan con la tendencia política de la Reforma, llevan a tratar la cuestión relativa a la protección judicial de la constitucionalidad, que importa garantía característica del Estado de Derecho. Dentro del ordenamiento jurídico existen dos clases de normas positivas que se diferencian por su jerarquía. En primer lugar, la Constitución que establece las reglas básicas del funcionamiento del Estado, organiza los Poderes Públicos, declara los derechos nacionales, sociales e individuales y los garantiza. En segundo término, las leyes ordinarias, que no deben ni pueden ser opuestas a la Constitución, en virtud de que ésta, por su origen, autoridad y procedimiento de su reforma, es ley suprema, norma fundamental, verdadera superlegalidad. Sin embargo, no han dejado de presentarse, con alguna frecuencia, casos en que el Congreso ha formulado leyes ordinarias contrarias a la Constitución, y el Ejecutivo las ha promulgado.

Pero producido ese evento, surge el problema de establecer cuál es la norma que por su prioridad debe ser acatada; la Constitución o la ley ordinaria que la infringe. Para dilucidarlo no es necesario profundizar en su estudio, por que se trata de una cuestión elemental de lógica. En efecto, si la Constitución es la ley básica del Estado, la norma de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, la cual sólo puede ser reformada observando las prescripciones del Art. 236 de la misma, si su supremacía sobre las leyes es indiscutible, resulta evidente que, en un conflicto entre ella y una ley ordinaria, en ningún supuesto puede ser preferida la última. Lo contrario, que determinaría la ineficacia de la Carta Política, crea una situación francamente antijurídica. La inaplicabilidad de las leyes inconstitucionales no sólo es un principio histórico y universalmente aceptado, sino que, con fundamento serio puede sostenerse está contenido en normas congruentes que emergen de la propia Carta Básica. Esta, en su Art. 1º, al estatuir que el Poder el Estado emana del pueblo y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen, lleva invítita la guarda de su integridad, al poner freno a los excesos en el ejercicio de las atribuciones de cualquier autoridad, limitación que está determinada precisamente por la misma Ley Fundamental y además por las leyes ordinarias y comunes. El Art. 133 dispone que hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos, las resoluciones y los decretos gubernativos que infrinjan la Constitución o las leyes. Dicho precepto no ha merecido, en más de un cuarto de siglo, la dación de la pertinente ley que reglamente el procedimiento para instaurar la acción popular, por lo que ha devenido ineficaz. No obstante tal omisión, de ese dispositivo resulta que los decretos y las resoluciones gubernamentales que infringen la Constitución o las leyes son inaplicables, no sólo dentro de la órbita del Poder Judicial, sino también en la vía administrativa. En el caso que la autoridad pretendiera ejecutarlos, procedería, si se afectan derechos individuales o sociales, la interposición del recurso de habeas corpus. Hay que reparar en que este numeral se refiere concretamente a los reglamentos, resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, y no a estas últimas en cuanto se opongan a la Carta Fundamental. La explicación es obvia: la propia Carta Política, razonablemente, no puede prever el caso de que el Congreso expida leyes que contradigan el tenor o el espíritu de sus disposiciones. Por ello no sería admisible inferir del citado Art. 133 que no hay manera de enervar la eficacia de leyes antagónicas a la Constitución. El Art. 19, en la primera parte de su enunciado, declara la nulidad absoluta de los actos de quie-

nes usurpan funciones públicas, siendo así de anotar que estarían fulminadas con dicha sanción hasta las leyes ordinarias que alteren la Carta Política, expedidas por una Asamblea Nacional. Ni siquiera ésta podría dictar leyes comunes de tal naturaleza, ya que la Carta sólo es modificable por una Constituyente en uso de las facultades extraordinarias que le confirió el pueblo con tal objeto o, en su caso, por el Congreso cediéndose al procedimiento señalado en el Art. 236. Por último, cabe destacar que el Art. 220, al establecer que el poder de administrar justicia se ejerce por los tribunales y juzgados, consigna, además, que ese poder se ejercita con las garantías de la Constitución y según los procedimientos establecidos en las leyes; de donde se concluye que los casos sometidos al conocimiento de la administración de justicia no deben ni pueden ser resueltos en contra de los preceptos y garantías constitucionales. De este mismo dispositivo resulta evidente que al Poder Judicial corresponde, dentro del ámbito de su función, mantener la intangibilidad de la preceptiva de la Carta Política. No existe, por consiguiente, duda alguna respecto a la inaplicabilidad de las leyes o puestas a la Constitución. Si se expide una ley ordinaria que la contradice, ésta no tiene primacía, mucho menos ante el Poder Judicial. Los Jueces, al resolver el caso particular, están obligados a preferir la Constitución y no la ley ordinaria que la infringe.

Prescindiendo de los aportes de la doctrina y de lo que racionalmente se desprende del propio texto de la Constitución, según acabamos de exponer, existe en nuestro ordenamiento jurídico, desde el año 1936, el Art. XXII del Título Preliminar del Código Civil, que sin referirse en particular a institución alguna del Derecho Civil, sino resumiendo los principios generales del Derecho, en forma concluyente establece que "Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se prefiere a la primera". Esta prescripción, en la irrestricta generalidad de su enunciado, no limita sus alcances al articulado de dicho Código por cuanto alude a la eventual incompatibilidad que pudiera surgir entre la Constitución y una disposición legal, cualquiera que ella sea, sin precisar se refiera únicamente a las del indicado Código, y porque además, traduce la expresión de un principio de derecho, que opera en los casos de insuficiencia de la norma legal. Así lo preceptúa el Art. XXIII del mismo Título cuando estatuye que los Jueces, sin excluir a ninguno, no pueden dejar de administrar justicia por deficiencia de la ley y que en tales casos deben aplicar los principios del derecho. De manera que si alguna vez se hubiera dudado acerca de la eficacia del principio de la inaplicabilidad de la ley anticonstitucional, al incorporarse a nuestro derecho positivo el precitado Art. XXII, y dada, además, la posición jerárquica del Código Civil frente a otros Códigos, esa vacilación debería haber desaparecido por completo. Cabe rememorar que el Código Civil anterior no contenía el dispositivo del precitado artículo del Título Preliminar del vigente. No obstante esta circunstancia, la Corte Suprema, en la Ejecutoria de 26 de Agosto de 1920, sostuvo que: "A la ley suprema fundamental se encuentran fatalmente subordinadas todas las demás, siempre secundarias"; que "aun la soberanía del Congreso para el ejercicio de sus funciones legislativas está sujeta a sus preceptos, cuyas reformas requieren la intervención de dos legislaturas"; que "si bien la Corte Suprema no tiene la facultad de observar las leyes anticonstitucionales, al ejercer jurisdicción en asuntos contenciosos no puede menos de apreciar, lo mismo que los tribunales inferiores, el alcance infractorio de las declaraciones de la Carta que impusiere alguna ley común o de excepción"; que "en presencia del conflicto antinómico de legislación, se debe dar preferente aplicación al mandato primordial de aquellas declaraciones"; y, en fin, dejó claramente establecido que "en la administración de justicia carecen de aplicación las leyes anticonstitucionales".

Esclarecida así la cuestión de la carencia de validez de las leyes inconstitucionales, surge el problema relativo a establecer quién decide la duda acerca de la constitucionalidad o no constitucionalidad de una ley, es decir, a qué Poder u organismo correspondería ejercer atribución tan importante. A pesar de su indudable trascendencia política no parece que el Congreso pudiera ejercerla por ser parte interesada. Si se pronunciara sobre el carácter constitucional de las leyes, sin la menor duda, decidiría en su favor y, por otra parte, como se ha observado, una solución semejante tendría como natural consecuencia poner la Constitución a merced del Poder Legislativo, que es en realidad el que más puede afectarla. Otorgar esa facultad al Poder Ejecutivo tendría aún mayores inconvenientes, porque éste por motivos políticos circunstanciales podría paralizar la función legislativa aduciendo la inconstitucionalidad de leyes que se conforman con los principios de la Constitución.

Existe el sistema que propugna la creación de órgano especial destinado a vigilar la inviolabilidad de la Carta Política, a declarar la nulidad o invalidez de las leyes que la infrinjan. Así, entre otras, la Constitución de la República Española de 1931, la de Cuba de 1940, la de Italia de 1948 y la de la República Federal de Alemania de 1949, crean Tribunales de Garantías Constitucionales que deben velar por la estricta observancia de las prescripciones de la Carta Política y conocer del recurso de inconstitucionalidad de las leyes, en resguardo de los principios fundamentales del Estado. La institución de un tribunal especial no sólo significa una entidad más que cabría estructurar en su composición y procedimiento, sino, sobre todo, establecer un organismo censor de la labor legislativa, desvirtuando los fundamentos de la clásica doctrina de la tricotomía de los Poderes Públicos, en que se inspira nuestra Constitución. Otro sistema, al considerar que por naturaleza dicha facultad es de carácter esencialmente jurídico, la encomienda a la autoridad del Poder Judicial, atendiendo, además, a que éste, por la misión que desempeña, su imparcialidad y competencia técnica, representa mayor garantía que cualquier otro organismo para apreciar y resolver si la ley es conforme u opuesta a la Constitución. Realmente, la competencia judicial de comprobación de la constitucionalidad de las leyes ordinarias corresponde, como un deber, a la misión natural de los Jueces y garantiza el principio de la distinción de los Poderes, porque el Juez no deroga ni suspende la vigencia de la ley que considera inconstitucional, sino tan sólo no la aplica al caso particular sometido a su conocimiento. Es así como, con ciertas variantes, trece de las Repúblicas Americanas encomiendan expresamente al Poder Judicial la protección jurisdiccional de la Constitución.

En el Perú, la mayoría de los juristas que han tratado este problema, coinciden en la última solución. Luis Felipe Villarán en "la Constitución Peruana Comentada" que, no obstante referirse a la del año 1860, es todavía obra de frecuente consulta, expresaba: "Encomendado su ejercicio al más alto de los Tribunales, limitado a cada caso especial y a mérito de un litigio que va al conocimiento de este Tribunal por el camino que abre la ley procesal, no ofrece sin duda los peligros que señalan los enemigos del sistema". Javier Prado, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma de la Constitución presentado a la Asamblea Constituyente de 1919, manifestaba: "Incorpora, en seguida, el Proyecto la gran garantía consignada en la Constitución de Estados Unidos, y que igualmente contienen las de la Argentina y el Brasil, de que la Corte Suprema, al conocer de los fallos civiles y criminales, está facultada para no aplicar las leyes y resoluciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que juzgue contrarias a la Constitución". Anselmo V. Barreto en su ilustrada respuesta a la consulta que le formulara la Comisión Reformadora del Código Civil, el 30 de Junio de 1923, manifestaba: "Quien tiene autoridad para restaurar el imperio de la ley en un concepto general, no puede, razonablemente, dejar de tenerla, sin incurrir en un re

nunciamento, para restablecer el vigor de la ley de las leyes, que la sociedad se da para la regulación fundamental de todas las fuerzas y actividades sociales y políticas que la gobiernan. Y si así no fuere, el Poder Judicial, detenido ante los males que los actos de los otros Poderes irrogasen a los particulares, impotente para remediarlos, se exhibiría en condiciones de lamentable y lastimosa inferioridad respecto de éstos". En el Proyecto que la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán remitió al Congreso Constituyente de 1931, se establecía en el Art. 142, que "Los jueces y tribunales al conocer de cualquier clase de juicios, no aplicarán las leyes contrarias a la Constitución", y que las sentencias de primera y segunda instancia serían elevadas en consulta a las Cortes Superiores y Corte Suprema, respectivamente. El Colegio de Abogados de Lima, en el Art. 17 del Anteproyecto que presentara a la misma Constituyente, proponía: "Los jueces no aplicarán las leyes y resoluciones contrarias a la Constitución, en las causas en que se alegue haber oposición entre una y otras. El fallo que declare anticonstitucional una ley se aplicará exclusivamente al caso particular controvertido y se elevará en consulta a la Corte Suprema". Finalmente, este Tribunal, cuya colaboración también se solicitara entonces, en el informe que en Abril de 1932 emitiera, sostenía: "Al Poder Judicial, llamado a restaurar el imperio del Derecho corresponde, por definición, asumir tal jurisdicción, sin invadir la esfera de los otros, desde que no se anticipa al perfeccionamiento de la ley que adolezca de ese defecto ni formula declaraciones abstractas, y porque, en suma, todo se reduciría a investigar si existe o no oposición entre el texto de la Constitución y la ley de que se trata, y a decidir, en caso afirmativo, la norma que debe prevalecer: cuestiones que se hallan dentro de la competencia profesional de los jueces, en sus diferentes grados".

Por motivos que no viene al caso analizar, los Congresos Constituyentes de 1919 y 1931 no tomaron en consideración las soluciones propuestas por tan distinguidos juristas y por los dignos magistrados de nuestro más alto Tribunal de Justicia, y en ambas oportunidades se prefirió continuar con el inconveniente sistema que hasta ahora rige. En el Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborado por la Comisión creada por Resolución Suprema de Abril de 1952, que pende de la sanción del Congreso, se establece en el Art. 8° que "Si al ejercer su función los jueces encuentran que existe conflicto entre una norma constitucional y otra legal, preferirán la primera". En el curso del año último, han sido presentados a las Cámaras Legislativa, cuatro proyectos de ley que convergen en esta cuestión. Uno de dichos proyectos modifica el Art. 133 de la Constitución en el sentido de otorgar a la Corte Suprema en Sala Plena la facultad de declarar de oficio o por acción popular la inconstitucionalidad de la ley, haciéndola extensiva respecto de los actos administrativos de cualquier naturaleza. Dos de ellos, en nuestro concepto, para evitar fluctuantes interpretaciones, adicionan el Art. 227 de la Carta Política en el sentido de declarar que si existiera conflicto entre una norma constitucional y una legal los jueces y tribunales aplicarán de oficio, bajo responsabilidad, la primera; resoluciones que se elevarán en consulta obligatoria a la Corte Suprema, a fin de que, en Sala Plena, resuelva por mayoría de votos. El cuarto proyecto crea un Tribunal de Garantías Constitucionales que declarará la inaplicabilidad de las leyes anticonstitucionales o de los reglamentos, resoluciones y decretos gubernativos que infrinjan la Constitución o las Leyes. Este Tribunal estaría constituido por todos los miembros de la Corte Suprema, Delegados de las Cámaras Legislativas, del Poder Ejecutivo, de las Universidades y de los Colegios de Abogados de la República.

Como se advierte por la enumeración anterior y para no recaer en variadas interpretaciones, se ha formado conciencia sobre la necesidad imperiosa de incorporar a la Constitución norma concreta que establezca la no obligatoriedad de las leyes inconstitucionales. La discrepancia se presenta sólo en lo referente al Poder u organismo que ejercería esa potestad. La mayoría de los ju -

ristas que en el Perú han tratado esta cuestión apartándose del pensamiento constitucional europeo y siguiendo la casi uniforme dirección del Derecho Constitucional Americano, se pronuncian, repetimos, en el sentido de que ella constituya atribución del Poder Judicial, en cualesquiera de sus grados, y de que las sentencias correspondientes se eleven en consulta definitiva a la Corte Suprema. Consideramos que ésta es la solución más acorde con la misión propia del poder en cargo de discernir justicia, con la entraña misma del problema esencialmente jurídico de resolver cuál es la aplicable entre dos normas positivas de diferente jerarquía, y con nuestras mejores tradiciones judiciales. Por consiguiente, es a los jueces y tribunales ordinarios a quienes compete el conocimiento y resolución de los casos sobre inconstitucionalidad de las leyes, y no a otro organismo que se instituya para estos fines específicos.

Ahora bien, precisa considerar la amplitud de esa facultad. Hay quienes propugnan que el Poder Judicial, concretamente la Corte Suprema, de oficio o por acción popular, declare la inconstitucionalidad de las leyes opuestas a la Constitución. Otro criterio la amplía además a los casos particulares materia de las acciones civiles o penales. Una tercera dirección limita dicha facultad a estos últimos casos, o sea, que tal declaración sólo procedería en las causas judiciales. Para que las reformas arraiguen y perduren, deben ser progresivas y cautelosas mientras se desarrolla una correcta elaboración jurisprudencial. Es por ello que al resolver esta importante cuestión, conviene proceder en forma gradual y no adoptar modalidades que pudieran determinar la ineficacia de la norma que se dictara. De adoptarse el primero de los criterios, se presentaría la dificultad, ya enunciada, de constituir un Poder censor de la función legislativa, el cual gozaría de la atribución de revisar todas las leyes y declarar ineficaces las que a su juicio no se conformen con la Carta Política.

Los Jueces en todos sus grados, por la esencia de su función, deben pronunciarse, en forma severamente escrupulosa, únicamente a solicitud de parte en los casos que les sean sometidos a su discernimiento, en vía de acción. No sería aconsejable dotarlos de facultades más amplias que aparejen el inconveniente de otorgar al Poder Judicial una ingerencia extraña a sus funciones específicas. Lo acertado es que esa potestad moderadora se circunscriba a los casos planteados a su competencia; en los que tan sólo podrían, de oficio, dejar de aplicar la ley inconstitucional, aunque las partes hubieren omitido impugnarla en el curso de la controversia, cuando la cuestión que se ventila es de orden público en el sentido constitucional. Así, el Poder Judicial actuaría dentro del ámbito propio de su función, sin rozar las del Legislativo, acaso con un matiz de intrusión en la esfera privativa de éste. Cada Poder del Estado funcionaría dentro de su órbita propia, sin extralimitarse de los mandatos imperativos de la Constitución ni invadir el campo propio de los otros Poderes. Producida la controversia judicial, los Jueces resolverían la inconstitucionalidad de la ley que se invocara y esta declaración sólo tendría efectos limitados al caso materia del proceso.

Mas, para adicionar el Art. 227 de la Constitución con esa facultad, es necesario reformar los otros dispositivos constitucionales referentes a las designaciones de los jueces y magistrados, ya sea previamente o mejor al mismo tiempo, evitando el inadecuado procedimiento de las reformas parciales e inconexas. La trascendencia de tal potestad exige modificar radicalmente el sistema actual de los nombramientos judiciales, sustrayéndolos de la influencia de los otros Poderes del Estado y haciendo cesar, de esta manera, la implicancia que origina el sistema actual. Si así no fuera, podría presentarse el caso de Jueces que, debiendo sus cargos única y exclusivamente a influencias políticas, declararían la legitimidad de leyes inconstitucionales y, entonces, normas bastardas resultarían avaladas por el Poder Judicial. De este modo, sería estéril la justicia

constitucional, que importa el coronamiento técnico-jurídico del Estado de Derecho por la primacía de la Constitución sobre la ley y la supremacía incontrastable de aquélla, mantenida en la esfera de sus atribuciones por los jueces y tribunales de la República.

Independencia y Reforma del Poder Judicial en R. del F. enero-abril de 1959, núm. 1, pp. 23-30.

Phanor J. Eder

LA REVISION JUDICIAL (II)

El Perú (1) comparte con la República de Santo Domingo y el Ecuador la distinción de no reconocer la revisión judicial. Ya en 1857, abogó Quimper por su establecimiento y en años más recientes ha sido propuesta por diversos escritores (2), incluyendo al Presidente de la Corte Suprema (3). El primer profesor de Derecho Constitucional en el Perú (en 1864) fue un francés, Pradier Fodéré (4).

La custodia de la Constitución está confiada al Congreso (1933, arts. 26, 123). Es cierto que el Código Civil (5) les ordena a los jueces que le den preferencia a la Constitución sobre las leyes, pero no he encontrado mención alguna en la jurisprudencia que esta disposición haya sido aplicada. Se ha sugerido que el Código contemplaba una futura modificación constitucional y que no autoriza una declaración de inconstitucionalidad.

Nunca se ha hecho uso de la "acción popular" que autoriza el artículo 133 de la Constitución contra decretos inconstitucionales del Presidente (6). La Memoria del Presidente de la Corte Suprema (7) proporciona una explicación al respecto.

"Basadas sobre este precepto, se presentaron tres peticiones a la Corte Suprema en 1947 y 1948, solicitando que tres decretos supremos dictados por el Poder Ejecutivo de entonces fueran declarados inconstitucionales...En todos estos casos la Sala Plena declaró que el ejercicio de la facultad concedida al Poder Judicial por el artículo 133 de la Constitución no procedía, puesto que la correspondiente ley procesal, a que se hace referencia en dicho artículo, no había sido dictada.

-
- (1) Olivo, Juan F.: Constituciones Políticas del Perú 1821-1919. Lima, 1922 - Palomino Arana: Repertorio de la Jurisprudencia Peruana. Lima, 1944 - Quimper, J.M.: Derecho Político General. Lima, 1857, vol. 2, 330, 331 - Pareja Paz Soldán, José: (1) Comentarios a la Constitución Nacional. Lima, 1939 (2) Las Constituciones del Perú. Madrid 1954 - Stuart: The Governmental System of Peru. Washington, 1925 - Villarán, Luis F.: La Constitución Peruana Comentada, Lima, 1899.
- (2) E. g. Ferrero, Raúl: Derecho Constitucional (Lima, 1956) 179.
- (3) "La Visita del Presidente de la Corte Suprema en los Estados Unidos". Revista del Foro (Lima) Número Extraordinario 1954, 38 en 63, 64.
- (4) Varios de sus libros fueron publicados en Lima, traducidos por Manuel A. Fuentes. Tengo entendido que su influencia ha persistido.
- (5) El antiguo Código Civil, en el Artículo VIII del Título Preliminar establecía: "Los jueces no pueden dejar de aplicar las leyes ni juzgar sino por lo dispuesto en ellas".
- (6) Ni tampoco, en cuanto a lo concerniente a constitucionalidad, se ha dado al 'habeas corpus' la amplitud que le confiere el artículo 69 de la Constitución de 1933: "Todos los derechos (garantías) individuales y sociales dan origen a la acción del habeas corpus".
- (7) Anales Judiciales 369, 381, 382 (1955-1956). Y véase 52 Anales Judiciales 296-301.

El antes mencionado artículo de la Constitución establece expresa y positivamente la facultad del Poder Judicial para declarar la inconstitucionalidad de disposiciones del Poder Ejecutivo y su jurisdicción para conocer sobre los mismos; el ejercicio de esta jurisdicción está solamente en suspenso hasta que una ley determine el procedimiento. Demuestra esto que es recomendable que el Parlamento dicte la apropiada solución legislativa, de modo que si se presentasen peticiones similares, no estuviere impedido el Poder Judicial de conocerlas".

"Esta situación es clara y definida. Pero es apropiado preguntar cual es la facultad del Poder Judicial en relación con los actos del mismo Poder Legislativo. ¿Tiene la facultad de poder declarar la inconstitucionalidad de las leyes? El ejercicio de las atribuciones de los Poderes Públicos no puede estar basado sobre las opiniones de juristas o sobre doctrinas foráneas, abundantes y contradictorias, que se establecen para los casos, sino solamente sobre el derecho constitucional positivo, que es la base del Derecho Público Interno y de todos los derechos de los ciudadanos".

"Consecuentemente la Constitución Política, mediante las disposiciones incorporadas en sus artículos, los crea y los organiza, determinando sus atributos y fijando la relación e interdependencia de algunos con respecto a otros y así evita un conflicto entre ellos que podría afectar gravemente la vida del Estado. Y en ninguna parte de nuestra Constitución existe artículo alguno sobre el punto en discusión".

"Corresponde al Congreso establecer la solución apropiada. Sus atribuciones y su sabiduría determinarán si habrá de concederle al Poder Judicial, y con que amplitud, una función de tal significación y al mismo tiempo dictará las reglas procesales para su ejercicio. Y el Poder Judicial, por su parte, desempeñará la misión que le sea asignada, con la misma serenidad y firmeza con la que interviene en todos los actos de su vida funcional".

Judicial Review in Latin America en
Ohio State Law Journal, vol. 21, 1960
pp. 606-607

M. Antonio Zárate Polo

LA REVISION JUDICIAL (III)

En el Perú, los Tribunales no han tenido el empeño de asumir la facultad implícitamente contenida en las Constituciones, de aplicar la Constitución con preeminencia a cualquier otra ley que le haya sido contraria, antes bien, han reconocido la aplicación de la ley anticonstitucional, sobre las prescripciones de la Constitución, así por ejemplo, las numerosas Ejecutorias sobre Habeas Corpus denegadas por aplicación de las leyes de excepción, en cumplimiento del art. 360 del C. de P. P., igualmente contrario a la Constitución, y la última importante Ejecutoria de Habeas Corpus del Dr. Bustamante y Rivero, en la cual, como es sabido, no obstante la derogatoria del art. 360 citado y de la vigencia del art. 22 del Título Preliminar del C.C., que consagra el principio de aplicación preferente de las normas constitucionales, respeta la ley de Seguridad de la República en agravio de la Constitución, interpretando el citado art. 22, restrictivamente para los asuntos civiles y no para los penales.

En materia de legislación del Habeas Corpus, anotamos que nació el Instituto en la ley antes que en la Constitución, entre esas leyes podemos mencionar la de 23 de Setiembre de 1897 y la N° 2253 de 1916 que en su art. 7° ampara todas las garantías individuales declaradas en el título 4° de la Constitución de 1860, pero cuando el Habeas Corpus es elevado a la Categoría de mandato constitucional en 1920, se le recorta exclusivamente para la libertad personal (art. 24) y en la vigente, como es sabido se amplían sus alcances a todas las garantías individuales y sociales, disposición que resulta limitada en virtud de las leyes de excepción y de su aplicación por nuestros Tribunales.

Pensamos que el Proyecto elaborado por la Comisión especialmente nombrada al efecto, presidida por el señor Manuel Vicente Villarán, tuvo alguna influencia en la redacción de la Constitución de 1933, en relación al tema que estudiamos, aún cuando no incorporó el principio de la supremacía constitucional, que aquél contenía, en forma expresa.

Las disposiciones Constitucionales que, en mi concepto contienen implícita la atribución del Poder Judicial para la aplicación de la norma constitucional, de preferencia a cualquier otra que le sea contraria, son las siguientes:

a) art. 220 en cuanto dispone que la administración de justicia "se ejerce por los tribunales y juzgados, con las garantías y según los procedimientos establecidos en la CONSTITUCION y en las leyes". De esta disposición se infiere, la obligación del Poder Judicial de ceñirse, en primer término a las GARANTIAS establecidas en la Constitución; las normas de la Constitución son anteriores a las leyes y los Jueces no pueden contravenirlas.

b) art. 121, en cuanto establece que la Cámara de Diputados puede acusar a los miembros de la Corte Suprema "por infracciones de la Constitución". No podría explicarse esta posibilidad de sanción, si la Corte Suprema no estuviera obligada a respetar en sus fallos la Constitución, aún cuando para ello tuviera que dejar de aplicar una ley que se le oponga.

c) art. 133, en cuanto consagra el principio de jerarquía de los actos normativos previenen, al declararse éstos inconstitucionales, no podría el Poder Judicial aplicar tal ley, en un caso sometido a su examen, puesto que negando el acto aplicativo al Poder Ejecutivo, por inconstitucional, sería absurdo que el

Poder Judicial procediera a aplicarla, o sea realizar un acto que se niega al otro poder del Estado.

Consideramos que el art. 133 es de una importancia fundamental para el desarrollo de una ley que no solamente reglamente la acción popular concedida, si no también la acción del interesado, que está implícita en él.

Además de las disposiciones constitucionales citadas, claro está que el art. XXII del Título Preliminar, del C.C., es de importancia capital, y que precisa desarrollarla mediante reglas de procedimiento adecuadas.

La protección judicial de Constitución en Revista de Jurisprudencia Peruana, junio 1957, N° 161, pp. 626-628

JURISPRUDENCIA (I)

Es improcedente pedir en vía de Habeas Corpus que se deje sin efecto un Decreto Supremo por considerarlo anticonstitucional.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 133/60.- Procede de Lima.

Señor:

La firma "Sistemas Mecanizados" S.A. recurre de la resolución del Primer Tribunal Correccional de Lima, que declara sin lugar el Habeas Corpus que interpuso para que se dejara sin efecto lo dispuesto por el Decreto Supremo de fecha nueve de enero de 1959.

Se sostiene por la recurrente que este Decreto que aumentó en 200% el recargo en los derechos de importación correspondiente a la Partida N° 1297 de la Tarifa de Importación que comprende el llamado "papel carbón", es anticonstitucional, porque fomenta un monopolio y atenta contra la libertad de industria y comercio.

Al margen de la efectividad o ineffectividad de estos cargos contra el referido Decreto Supremo, gravita una razón de orden procesal para desestimar su impugnación. En realidad, la única forma permisible para este propósito es mediante la acción popular, cuyo ejercicio aún no está expedito por la carencia de su reglamentación. En su defecto, si se considera que el Gobierno ha inferido un despojo, el art. 94 de la L.O. del P.J. señala el modo de remediarlo. Pero, en ningún caso, procede a través del Habeas Corpus.

NO HAY NULIDAD en el auto de fs. 46, su fecha 13 de abril último.

Lima, 26 de setiembre de 1960.

Ponce

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veintiocho de octubre de mil novecientos sesenta.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal: declararon NO HABER NULIDAD en el auto recurrido de fojas cuarentiséis, su fecha trece de abril último, que declara sin lugar el recurso de Habeas Corpus interpuesto por la Firma Sistemas Mecanizados Sociedad Anónima; con lo demás que contiene; y los devolvieron.- GARMENDIA.- ALVA.- LENGUA.- CEBREROS.- GARCIA RADA.- Se publicó.-Walter Ortiz Acha.- Secretario.

En RJP, febrero de 1961 num. 205
pp. 224-225

José Luis Bustamante y Rivero

EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Una cuestión que atrajo decididamente el interés de la Comisión fue la relativa a la posibilidad de introducir en la Constitución un precepto que dé paso al recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes y de los actos del Ejecutivo. La opinión pública se ha pronunciado reiteradas veces en favor de esta innovación, en vista de la frecuencia con que decretos y resoluciones gubernamentales y, en algún caso, ciertas leyes vulneran garantías o disposiciones constitucionales, en perjuicio del estado de Derecho o del fuero personal de los ciudadanos. Se ha alegado que una tal adición al texto constitucional no es necesaria pues existe ya el art. XXII del Título Preliminar del Código Civil, que consagra la prioridad de la disposición constitucional sobre la legal cuando existe incompatibilidad entre una y otra. Pero la esfera de aplicación de este artículo es sólo la de la controversia judicial privada cuando en un caso particular dos litigantes someten al juez a la decisión de su derecho o cuando un ciudadano se ve en el caso de demandar de la Justicia el levantamiento de una medida inconstitucional de la autoridad. El fallo que recaiga en una de estas controversias no trasciende más allá de las personas que fueron una parte en el juicio. Pero ocurre en la vida diaria que un decreto, una resolución, una ley infractorios de la Constitución, por el propio carácter general que invisten, afectan a un gran número de personas o a la sociedad entera; y toda ella se ve en el caso de soportar los efectos de ese acto antijurídico que gravita sobre sus miembros. ¿Porqué obligar a cada uno de ellos a arrostrar los dispendios de una acción judicial para remediar el abuso? Hay que buscar un recurso de carácter general que sea ca - paz de liberar del daño a todo el conjunto de las personas afectadas mediante un sólo acto declarativo de autoridad competente. En eso consiste precisamente el llamado "recurso de inconstitucionalidad", ejercido mediante acción popular, que da título a cualquier ciudadano del pueblo para reclamar el restablecimiento del orden constitucional. Si esa reclamación se declara fundada, el acto inconstitucional queda sin efecto y, por ende, la tal declaratoria beneficia no sólo al reclamante, sino a la colectividad entera.

Naturalmente, el poder de invalidar o dejar insubsistentes actos del propio Poder Legislativo, supremo legislador de la nación, o del Poder Ejecutivo, que dentro de la teoría republicana es igual y no inferior al Judicial, exige que la competencia para conocer de esta clase de recursos se radique en un alto organismo superior y ajeno a los otros Poderes; y por eso, inspirándose en la nueva legislación italiana, los miembros de la Comisión de Reforma que hemos patrocinado esta innovación, propusimos confiar el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad a un Tribunal especial constituido sobre la base del Consejo Nacional de Justicia e integrado por otras personalidades representativas de la república. En consonancia con estas ideas quedaría ampliado y reformado el art. 133 de la Constitución; y habrían de ser concordados con él los arts. 26 y 123 inciso 4° de la misma Carta.

Resumiendo: en opinión de algunos de los miembros de la Comisión se ha ce indispensable adicionar las disposiciones vigentes con otras que alcance general, haciendo de él una verdadera institución tutelar de garantía. Según el parecer de otros de los miembros, el problema está ya previsto en el texto actual de la Carta y en el Título Preliminar del Código Civil. No habiéndose llegado a unificar las opiniones en el seno de la Comisión, ésta ha terminado por someter sendas ponencias a la decisión del Congreso.

El proyecto de reforma del Poder Judicial, en: Visión del Perú, t.II, cit. pp. 120-121

Nota.- La Ley Orgánica del Poder Judicial (1963) tomó frente al problema enunciado por el Dr. Bustamante, la posición que trasluce los artículos que glosamos.

Artículo 7°.- La acción que concede el Artículo 133° de la Constitución se ejercitará ante el Poder Judicial y se sustanciará por la vía ordinaria, como proceso de puro derecho, con intervención del Procurador General de la República en representación del Estado.

Artículo 8°.- Cuando los Jueces o Tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios, encuentren que hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirán la primera.

Si no fueran apeladas las sentencias de Primera Instancia en que se aplique este precepto se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema.

Las sentencias de segunda instancia, se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema, si no se interpusiere recurso de nulidad.

Los Jueces y Tribunales no aplicarán los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad contrarios a la Constitución o a las leyes.

Artículo 12°.- Hay acción ante el Poder Judicial contra todos los actos de la administración pública, departamental y municipal, que constituyan despojo, desconocimiento o violación de los derechos que reconocen la Constitución y las leyes.

JURISPRUDENCIA (II)

- 1.- No procede el cobro de intereses por la falta de pago del impuesto de Sucesiones dentro del año de ocurrido el fallecimiento.
- 2.- Los decretos que modifican una ley son inconstitucionales y los jueces no deben aplicarlos de conformidad con el Art. XXII del Título Preliminar del Código Civil.

DICTAMEN FISCAL

Causa N° 227/57.

Procede de Lima.

Señor:

Acompañando copia fotostática del Certificado de Pago N° 182 de fecha 17 de enero de 1952 y el testimonio de la escritura del mandato que le otorgan sus hermanos, se presenta a fs. 6 don Guillermo de la Borda Roncagliolo y ejecutando el derecho que le franquea el Art. 14° de la Ley N° 2227, sobre impuesto de sucesiones interpone demanda contra el Estado para que reintegre a sus representados y a él la cantidad de S/. 57,209.09 que les ha cobrado indebidamente por concepto de intereses al liquidar el impuesto a la herencia dejada por su finado padre, don José de la Borda Campos, cantidad que han cancelado. Agrega el actor, que el cobro de que reclama se ha efectuado por la Superintendencia de Contribuciones invocando un Decreto Supremo que lleva el N° 1584 de fecha 11 de junio de 1942, por el cual el Poder Ejecutivo interpretando extensiva y equivocadamente la ley N° 9425 que se refiere exclusivamente a los impuestos sobre la renta creados por la Ley N° 7904 penó con la multa del 25% del monto del impuesto sucesorio a los contribuyentes obligados al pago que no lo hubieran efectuado dentro del plazo de un año contados a partir de la fecha del fallecimiento del causante de la herencia, cuando éste falleció intestado. Se agrega por el actor, que ese recargo no está contemplado en ninguna de las leyes que rigen la alcabala de herencia. Por estas y demás consideraciones que aparecen del escrito de demanda, interpone la acción a fin de que el Fisco les devuelva la suma cobrada indebidamente por concepto de intereses sobre el monto del impuesto, debiendo entenderse la demanda con el señor Procurador General de la República y con el Superintendente de Contribuciones.

Tramitada la demanda, fué contradicha en los escritos de contestación de fs. 14 y 12, recibiendo la causa a prueba, que han ofrecido y actuado las partes teniendo a la vista el cuaderno de declaratoria de herederos en fs. 22 y en fs. 116, el cuaderno administrativo por el actor a fs. 15, los mismos que se han tenido a la vista en las Instancias Inferiores.

Vencido el probatorio, el Juez de conformidad con lo opinado por el Agente Fiscal a fs. 25, por los considerandos que le sirven de fundamento, declara en su sentencia de fs. 26 que es fundada la demanda y, en consecuencia, que el Fisco debe devolver a los demandados la suma de S/. 29,647.15 centavos indebidamente cobrados por concepto de intereses sobre el monto del impuesto a la herencia de que se trató en la demanda.

Apelada la sentencia por los señores Procurador General de la República y el Superintendente de Contribuciones, a fs. 29 y 30, respectivamente, y a fs. 31 por el apoderado de don Guillermo de la Borda Roncagliolo por el concepto fijado en su recurso de fs. 31, la Tercera Sala de esta Corte Superior, de conformidad con lo dictaminado a fs. 19 por su señor Fiscal; por sentencia de vista de fs. 40 vta. ha revocado la de Primera Instancia de fs. 26 que declara fundada en parte la demanda interpuesta a fs. 6 por don Guillermo de la Borda Roncagliolo, por sí y en representación de sus hermanos a quienes hace referencia, la que

declararon fundada en su totalidad y, en consecuencia, que el Fisco debe devolver a los actores la suma de S/. 57,209.09 centavos indebidamente cobrada por concepto de intereses sobre el monto del impuesto a la herencia dejada por el finado José de la Borda Campos.

A fs. 42 y 43 vtas. se han concedido el recurso de nulidad interpuesto.

Estoy de acuerdo con lo dictaminado por el señor Fiscal de la Corte Superior, doctor Juan Bautista Velasco, a fs. 39: el Decreto Supremo N° 1584 de 11 de junio de 1942 que reglamenta la Ley N° 9245 que se refiere al impuesto sobre la renta no es de aplicación en el caso sub-júdice que está comprendido en la Ley N° 2227, la que no puede ser modificada por un simple Decreto, por anticonstitucional, con sujeción del Art. 8° de la Constitución Política del Perú, que se refiere a las Garantías Nacionales y Sociales; y por ser también la aplicación el Art. XXII del Título Preliminar del Código Civil.

La sentencia de vista que motiva el recurso es legal.

NO HAY NULIDAD.

Lima, 23 de mayo de 1957.

García Arrese.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, trece de octubre de mil novecientos cincuentinueve.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal, y considerando: además, que los intereses cobrados por la Superintendencia General de Contribuciones, no están considerados en el Art. 8° de la Ley N° 2227: Declararon NO HABER NULIDAD en la sentencia de vista de fs. 40 vta., su fecha 14 de diciembre de 1956, que revocando la apelada de fs. 26, su fecha 29 de setiembre de 1954, declara fundada en todas sus partes la demanda de devolución de impuesto interpuesta a fs. 6 por don Guillermo de la Borda y otros contra el Supremo Gobierno y otra; con lo demás que contiene y los devolvieron.- BUSTAMANTE CISNEROS.- MAGUIÑA S.- TELLO VELEZ.- CEBREROS.- VALDEZ TUDELA.- Se publicó conforme a ley.- Walter Ortiz Acha.- Secretario.

RJP, marzo de 1960, num. 194
pp. 299-301

JURISPRUDENCIA (III)

- 1º- El cobro de intereses sobre los impuestos a la Sucesión no cancelados oportunamente, es indebido por cuanto no se sustenta en ninguna ley, sino en simples Resoluciones Supremas.
- 2º- La Constitución del Estado establece que sólo por ley se pueden crear o modificar impuestos.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 737/63.- Procede de Lima.
Señor:

El Segundo Juzgado en lo Civil de Lima, por sentencia de fs. 57, ha declarado fundada la demanda interpuesta por don Manuel Cabieses Fernández y otros, contra el Supremo Gobierno y otra, sobre devolución de dinero, pagado por concepto de intereses al impuesto sucesorio. Apelada dicha sentencia, el Tribunal Superior, por la de vista de fs. 84, la confirmó. Contra esta resolución, se ha interpuesto recurso de nulidad.

Aparece de lo actuado que, por recurso de fs. 4, don Manuel Cabieses Fernández, doña Juana Becerra vda. de Cabieses Fernández, don Manuel y doña María Pastora Cabieses Barrera, estas tres últimas personas en representación del que fue, don Hercilio Cabieses Fernández, interponen demanda contra el Supremo Gobierno y que, por auto de fs. 26, se ordenó entenderse también con la Superintendencia de Contribuciones, a efecto de que se les devuelva la suma de S/. 125,662.80, que se les ha cobrado, indebidamente, por concepto de intereses al impuesto sucesorio, en razón de que la cobranza de dichos intereses, no está sustentada por ninguna ley, sino por simples Resoluciones Supremas que, de ningún modo pueden modificar las expresas disposiciones de la ley. Por auto consentido de fs. 29, se dió por contestada la demanda, en rebeldía del Procurador General de la República, y por recurso de fs. 30, la Superintendencia de Contribuciones, contestó la demanda, solicitando se declare infundada la acción en todas sus partes, por cuanto dicha entidad, al dictar las Resoluciones que se estiman anticonstitucionales, no hizo sino cumplir un imperativo legal, y porque, además, la parte actora no ha cumplido con el requisito de agotar el procedimiento administrativo. Apreciando la prueba Actuada, por las partes, es de advertir que, los actores con la constancia certificada de fs. 1 vta., debidamente reconocida por sus autores a fs. 18 y 18 v. han probado que, en efecto, han abonado la suma que es materia de la demanda, pago que no se justifica, por ningún mandato de la ley. Pues, ni la Ley 2227 ni la Ley 8548, que legisla sobre la concesión de plazos para el pago del impuesto sucesorio, en ninguna de sus disposiciones establece la facultad de hacer el cobro de intereses al impuesto sucesorio. Y además, la Constitución del Estado, en su art. 8º, establece que, sólo por ley se pueden crear o modificar los impuestos; y, si de autos aparece que los referidos intereses cobrados a los demandantes, ha tenido lugar en virtud de simples resoluciones, este cobro, necesariamente tiene que ser indebido por ilegal; y consecuentemente, se impone la devolución.

En base de las razones expuestas, este Ministerio, es de opinión que se declare NO HABER NULIDAD en la requerida que, confirmando la apelada, declara fundada la demanda y que, por consiguiente, debe devolverse a los actores la suma que es materia de la demanda, en razón de haber sido cobrada indebidamente.

Lima, 1º de setiembre de 1963.

Velarde Alvarez.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veinte de setiembre de mil novecientos sesentitres.

Vistos; de conformidad con el dictamen del Señor Fiscal: declararon NO HABER NULIDAD en la sentencia de vista de fojas ochenticuatro, su fecha quince de julio del presente año, que confirmando la apelada de fojas cincuentisiete, su fecha veintidos de noviembre de mil novecientos sesentidos, declara fundada la demanda de devolución de impuestos interpuesta a fojas cuatro por don Manuel Cabieses Fernández y otros contra el Supremo Gobierno; y en consecuencia, ordena que el demandado devuelva la suma de ciento veinticinco mil seiscientos sesentidos soles ochenta centavos; con lo demás que contiene; y los devolvieron.- GARMENDIA.- TELLO VELEZ.- GARCIA RADA.- VIVANCO.- ALARCON.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

RJP, diciembre 1963, num. 239
pp. 1633-1634

Memoria del Tribunal Fiscal (1965)

Con oficio de 11 de noviembre de 1964, el Tribunal Fiscal remitió al Ministro de Hacienda un proyecto de Ley regulando la concesión de plazos para el pago del impuesto sucesorio y la cobranza de intereses. En la exposición de motivos del proyecto se explica la finalidad esencial, cual es la de asegurar, sin duda alguna, la legalidad de las Resoluciones Supremas de 26 de setiembre y 29 de octubre de 1941, las mismas que han sido objeto de reiteradas impugnaciones por varios contribuyentes que luego de conseguir la concesión de plazo para el pago del impuesto, han entablado reclamaciones para la devolución de los intereses legales percibidos por el Fisco. El Tribunal Fiscal, después de hacer un minucioso estudio de esta cuestión ha declarado sin lugar las mencionadas reclamaciones, por considerar que el pago del interés legal sobre los saldos deudores del impuesto, se sustenta en el artículo 1324 del Código Civil, disposición que no se tuvo en cuenta al expedirse la Ejecutoria Suprema de 20 de setiembre de 1963, expedida dentro de un proceso judicial instaurado contra el Estado, y que declaró fundada la demanda obligando al Fisco a la devolución de los intereses. Considera por lo tanto el Tribunal Fiscal indispensable la dación de la Ley que ha propuesto, en atención a los nuevos procesos judiciales en actual trámite, aún cuando espera una rectificación del criterio judicial a este respecto, estando a que no puede sostenerse que la cobranza de intereses por demora en el pago de los impuestos sucesorios, se repunte como una modificación de la tasa de los impuestos, para lo que de acuerdo con el artículo 8° de la Constitución se requiere la expedición de una Ley. El proyecto contiene además otras disposiciones relativas al interés penal en los casos de rebeldía. El Tribunal Fiscal espera que dentro de breve plazo el señor Ministro de Hacienda presentará este proyecto al Parlamento Nacional, con las atinadas modificaciones que crea conveniente introducir.

En RJP, abril de 1965, num. 255
pp. 410-411

Código Civil. ed. J. E. Castañeda

Art. 1324.- En las obligaciones de pagar cierta suma, los daños que cause la demora se reparan con los intereses estipulados; y, en su defecto, con el interés legal del dinero, por todo el tiempo que se demore su entrega; a no ser que se hubiese pactado otra cosa en cuanto a daños y perjuicios.

El cobro de intereses legales no debe apoyarse en resoluciones o decretos supremos, sino en leyes (Sent., 20 de setiembre 1963, "R. de J.P.", 1963, 1633).

Es cuestionable lo resuelto en este fallo, ya que por concepto de im puesto sucesorios los herederos aceptaron pagarle al Estado cierta suma, no de inmediato, sino dentro de cierto término. Es obvio que para que los herederos gozaran del plazo, deberían abonar, como lo hace todo deudor, el tipo de interés que el acreedor le señale; en este caso, ese tipo de intereses fue mínimo: cinco por ciento al año. Atendida la doctrina sentada por los jueces, el Estado deberá en adelante ser inflexible en el cobro de las deudas tributarias.

Art. 1325.- El interés legal del dinero para los casos en que no haya convenio expreso es el de cinco por ciento al año.

Nota.- Cf. Juan Lino Castillo. "El principio de la Reserva de la ley y el Derecho Tributario" en Thémis, año 2, num. 2, Primer Semestre de 1966, pp. 49-52.

JURISPRUDENCIA (IV)

Impuesto a las playas de estacionamiento.- Inconstitucionalidad.-

DICTAMEN FISCAL

Exp. 90/67.- Ira. Sala.- Procede de Lima.

Señor:

Constructora e Inmobiliaria Bienvenida S.A. demanda al Estado, en vía ordinaria, para que judicialmente se declare que no es exigible, la obligación tributaria creada por el art. 25 de la Ley 14947, por ser inconstitucional. Se funda en que dicho impuesto, no tiene carácter de participación en las utilidades, si no que al gravar con el 15% el ingreso bruto de las playas de estacionamiento, confisca parte de la riqueza privada que en el presente caso afecta a la demandante y absorbe no solo el íntegro de sus utilidades, sino parte de su capital, violando las garantías contenidas en el art. 29 de la Constitución en cuanto preceptúa que la propiedad es inviolable, y el 40 de la misma que garantiza la libertad de Comercio e Industria. Invoca el art. XII del Título preliminar del C.C. y el 8 de la L.O. del P.J.; y procesalmente invoca el art. 12, de esta misma ley. El Procurador General de la República contesta a fs. 18 negando la acción, para lo que se funda en que el art. 12 de la L.O. del P.J. no comprende acciones de la naturaleza de la presente; que la ley que motiva la demanda ha sido aprobada por el Congreso y promulgada por el Ejecutivo, en uso de sus facultades, la creación del impuesto, corresponde al poder Legislativo.

Tanto la sentencia de Primera Instancia de fs. 93 como su confirmatoria de fs. 111 declaran infundada la demanda.

Es cierto que el art. XII del Título preliminar del C.C. dispone que cuando hay incompatibilidad entre una disposición Constitucional, y una legal se prefiere la primera; y que el art. 8° de la L.O. del P.J. dispone que cuando los Jueces o Tribunales encuentren que hay incompatibilidad, entre una disposición Constitucional, y una legal, prefieran la primera; pero en el presente caso no puede afirmarse, válidamente que el art. 25 de la Ley 14947 tenga carácter confiscatorio, porque ese dispositivo no afecta sólo al demandante, sino que es de carácter general; y el Congreso la dió en uso de la facultad que le confiere el art. 8 de la Constitución, de manera que no hay violación de norma constitucional.

Y tampoco es de aplicación el art. 12 de la L.O. del P.J., porque la dación de una ley, no constituye un acto de la administración, Municipal o Departamental que constituya despojo, desconocimiento o violación de los derechos que ampara la Constitución y las leyes, sino el ejercicio de la función Constitucional por excelencia que compete al Legislativo.

Opino porque se declare NO HABER NULIDAD. Salvo mejor parecer.

Lima, 30 de abril de 1967.

Ponce Sobrevilla.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veinticinco de mayo de mil novecientos sesentisiete.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal: declararon NO HABER NULIDAD en la sentencia de vista de fojas ciento doce, su fecha diecisiete de agosto de mil novecientos sesentiséis que, confirmando la apelada de fojas noventitrés, su fecha treinta de marzo del mismo año, declara improcedente la demanda declarativa interpuesta a fojas dos por Constructora e Inmobiliaria Bienvenida Sociedad Anónima contra el Supremo Gobierno, sin costas; condenaron en las costas del recurso y en la multa de seiscientos soles a la parte que lo interpuso; y los devolvieron.- GARCIA RADA.- MAGUIÑA SUERO.- VIVANCO MUJICA.- PERAL.- PORTOCARRERO.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

RJP, julio de 1967, num. 282
pp. 820-821

JURISPRUDENCIA (V)

La declaración judicial dictada de acuerdo con el Art. 133 de la Constitución, sólo puede establecer que las Leyes o Reglamentos incompatibles con ella, no son de aplicación en determinado caso, pero no pueden invalidarlos de modo general.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 206/67.- Ira. Sala.- Procede de Lima.
Señor:

La demanda de fs. 8 interpuesta por don Eugenio Arias Fiscalini, contra el Supremo Gobierno, contiene dos acciones: a) que se declare la nulidad de la segunda parte del art. 5° del Reglamento de la Ley N° 15215, que textualmente dice: "...se entiende por grado académico sólo "el grado de doctor...", por ser contraria a la ley; y, b) que, se le reconozca en su calidad de Bachiller en Humanidades, como Profesor de Primera, Cuarta Clase del Escalafón Magisterial.

La Corte Superior de Lima, en el fallo recurrido de fs. 44, revocando el apelado, ha amparado el primer punto de la demanda, declarando improcedente el otro extremo.

El fallo recurrido, está arreglado a ley. El art. 5° de la Ley N° 15215, dispone que "Los grados académicos otorgan derecho a ejercer la docencia en Educación Secundaria y Normal".

No obstante la amplitud de esta norma, el Reglamento, en evidente contradicción y restricción de la Ley, establece en su art. 5° que "se entiende por grado académico, sólo el grado de doctor", criterio que tampoco es concordante con las disposiciones de la Ley Universitaria N° 13417 y sus ampliatorias y modificatorias, bajo cuyo imperio, las Universidades del Estado, otorgan grados académicos, como los de Doctor y Bachiller, títulos profesionales y certificados de capacitación.

No puede, pues, prevalecer la precitada disposición reglamentaria, por que se trata de un acto unilateral de la administración, que no hace nacer el derecho, sino que se remite a regular o ejecutar el derecho creado por la ley, o en todo caso a regular situaciones de aparente independencia, pero siempre dentro de los límites de la norma de mayor jerarquía: Ley y Constitución.

El contenido del art. 5° de la Ley 15215 no puede ser válidamente anulada, modificada o privada de sus efectos por una simple disposición reglamentaria, sino por otra norma de la misma jerarquía, conforme lo dispone el art. 131 de la Constitución vigente.

En consecuencia, es de aplicación al texto reglamentario materia de la demanda lo dispuesto en el art. 154 inciso 8 de la Constitución del Estado, y el art. 7° de la L.O. del P.J., que autoriza a los Jueces a declarar la ilegalidad de los Reglamentos y anularlos en la parte que infrinjan la Ley o la Constitución.

El otro extremo de la demanda, debe hacerlo valer el demandante, previamente en la vía administrativa, por su propia naturaleza.

NO HAY NULIDAD, en la resolución traída en recurso.

Lima, 3 de julio de 1967.

Ponce Sobrevilla.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, diez de noviembre de mil novecientos sesentisiete.

Vistos; de conformidad en parte con el dictamen del señor Fiscal; y CON
SIDERANDO: que la acción popular que establece el artículo ciento treintitrés de
la Carta Fundamental tiene como finalidad declarar judicialmente que determinada
disposición reglamentaria no infrinja la Constitución o las leyes; que la resolu
ción que se expida al respecto no puede invalidar de modo general la norma regla
mentaria impugnada, sino sólo establecer que no es de aplicación en cuanto afec
ta derechos en determinado caso; que el segundo párrafo del artículo quinto del
Reglamento de la Ley número quince mil doscientos quince, al limitar al doctora
do el grado académico necesario para el ascenso, excede los alcances del artícu
lo quinto de la ley citada, y recorta el derecho a ser promovido en la docencia
que tiene el recurrente en su condición de profesor de secundaria: declararon HA
BER NULIDAD en la sentencia de vista de fojas cuarenticuatro, su fecha catorce de
enero del presente año, en la parte que revocando la apelada de fojas veinticu
atro su fecha once de mayo de mil novecientos sesentiséis, declara nulo y sin efec
to legal el párrafo segundo del artículo quinto del Reglamento de la Ley núme
ro quince mil doscientos quince, en los seguidos por don Eugenio Arias Fiscalini
con el Supremo Gobierno, sobre nulidad de Reglamento; reformándolo la recurrida y
revocando la apelada en este extremo, declararon que la restricción respecto al
grado doctoral que contiene el indicado párrafo segundo, no es de aplicación en
el caso del recurrente don Eugenio Arias Fiscalini; declararon NO HABER NULIDAD
en lo demás que contiene; y los devolvieron.- GARCIA RADA.- VIVANCO.- PERAL.- CA
RRANZA.- VASQUEZ DE VELASCO.- Se publicó.- Lizando Tudela Valderrama.- Secreta -
rio.

RJP, noviembre de 1967, num. 286
pp. 1349-1351

JURISPRUDENCIA (VI)

Habeas Corpus.- Nulidad de resolución que lo ampara.- Inexistencia de incompatibilidad entre el Decreto Ley N° 14444 y el art. 29 de la Constitución del Estado.- Aplicación del art. 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- 1.- Si hay declaratoria de utilidad y necesidad de la expropiación de un fundo, habiéndose valorizado el bien y consignado el precio, no existe, en consecuencia violación de normas constitucionales.
- 2.- La ley reconoce al propietario de un fundo el derecho de impugnar la valorización del mismo.
- 3.- Los decretos leyes que expiden los gobiernos de hecho que asumen la función legislativa, rigen mientras no sean ratificados por el Congreso o sean derogados, modificados o sustituidos por otra disposición legal semejante.
- 4.- En el presente caso no se trata de discutir el derecho de propiedad sobre un fundo, sino el justo precio del mismo para los efectos de su expropiación.
- 5.- La institución de la Reforma Agraria creada por el Decreto Ley 14444, no está en conflicto con el Art. 29 de la Constitución del Estado, ni tampoco el procedimiento señalado por el mismo para realizar tal justiprecio, el que debe determinarse mediante trato directo o por el procedimiento establecido por la ley 15037.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 11/64.- 1a. Sala.- Consulta procede del Cuzco.

Señor:

El Dr. Luis E. Saldivar hace valer recurso de Habeas Corpus " contra el peritaje de la valorización de la Hacienda Huadquiña, mandado practicar por el Instituto de Reforma Agraria y Colonización-Programa Convención y contra el procedimiento de expropiación de dicho fundo".

El Primer Tribunal Correccional del Cuzco, en la resolución consultada de fs. 116, "declara fundado el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el Dr. Luis E. Saldivar y, que, por tanto, las disposiciones de la Institución de la Reforma Agraria, creado por Decreto-Ley N° 14444 de 23 de marzo de 1963, no le obligan; quedando las autoridades políticas y policiales del Cuzco, en la obligación de amparar y proteger sus derechos de posesión y dominio en el fundo Huadquiña; de la provincia de La Convención".

Se fundamenta el Habeas Corpus: que el Dr. Saldivar es condomino del fundo Huadquiña; pues para realizar la participación del fundo entre el recurrente, don Alfredo Romainville y doña Elvira Romainville- viuda de Berninson , encargaron al Ing. Benjamín Samanez Concha la valorización del fundo; que dicho Ingeniero avaluó esa hacienda, en 1962, en más de 14 millones de soles; que el mismo Ingeniero, hoy Jefe Regional del Instituto de Reforma Agraria y Colonización-Programa Convención y Lares, por medio de sus organismos técnicos, ha hecho valorizar al mismo fundo, al apoyo de las leyes 14238 y 14444, en la suma de S/. 904,870.66; que la valorización mandada practicar por la Irac es nula y falsa, que está violando normas objetivas de la Constitución del Estado y las instituciones que defiende el Código Civil del Derecho de Propiedad que la valorización del fundo hecho por la Irac no sólo es írrita, sino acto delictivo, cuyos autores deben ser sancionados en forma ejemplar"; que el art. 29 de la Constitución, establece que la propiedad es inviolable; que a nadie se le puede privar sino por causa de utilidad pública, probada legalmente y previa in

demnización justipreciada; que el valor asignado al fundo no es el justo precio y no está ajustado a las disposiciones legales ni a las de la ley 9125; y que se declare nulo y sin ningún valor el peritaje mandado practicar por la Irac de la Hacienda Huadquiña, debiendo sancionarse a su autor, Ingeniero Samanez Concha.

El Primer Tribunal Correccional del Cuzco, considera; "que el Decreto-Ley 14444, contraría y vulnera el art. 29 de la Constitución del Estado, quebrantando el espíritu de defensa y protección del derecho de propiedad privada e imponiendo un procedimiento de hecho, sin dar lugar ni posibilidad al propietario para defender y cautelar sus derechos"; "que es revelador de la manera ilegal y desprovista de verdad y justicia con que han procedido los fundamentos de la reforma agraria de la Junta Militar de 1963 en la expropiación del fundo Huadquiña" el hecho de haberse tasado ese fundo en más de 14 millones de soles, de acuerdo con el Arancel del Cuerpo Técnico de Tasaciones; y sólo en S/. 904,000.00 de acuerdo con los métodos de la ley 14444; que ante la claridad y precisión del art. 8° de la L.O. del P.J., aplicable en esta oportunidad, considera que hay incompatibilidad entre las garantías que la Constitución acuerda al derecho social de propiedad privada en su art. 29, y las prescripciones del Decreto Ley 14444.

No corresponde a este Ministerio pronunciarse sobre el procedimiento sui generis, observado por el Primer Tribunal Correccional del Cuzco, para declarar que la ley 14444 no la obliga al Dr. Luis E. Saldivar, que interpuso recurso de Habeas Corpus contra el peritaje de la valorización del fundo de que es condómino. Son tan flagrantes las violaciones de las leyes del procedimiento, que no cabe ocuparse de ellas, frente al punto trascendental que es materia de la resolución consultada. Esto es que la ley 14444 es contraria e incompatible con el art. 29 de la Constitución del Estado.

Corresponde a la Primera Sala de la Corte Suprema, conocer, en grado de consulta, de la resolución del Primer Tribunal Correccional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8° de la L.O. del P.J.

Se arguye que la expropiación del fundo Huadquiña se ha hecho sin la declaratoria de necesidad pública. El enunciado de la ley 14444 lo establece claramente al referirse a los Valles de la Convención y Lares, por las condiciones que se precisan y por ser, como es del dominio nacional, que en esos valles existe grave problema terrícola; que la zona geográfica, es la más apta para forjar el Plan Piloto de la Reforma Agraria. Las disposiciones de los arts. 1°, 2° y 5° de ese Decreto-Ley declaran la utilidad pública de todos los fundos del Valle de La Convención.

Debe también aludirse a los arts. 34° y 37° de la Constitución que completan la disposición del art. 29, fijando los límites y modalidades del derecho de propiedad.

Si hay declaratoria de utilidad de la expropiación del fundo Huadquiña, si se ha valorizado el bien de acuerdo con las normas establecidas por la ley y por el Método y Tabla de Valuaciones de Terrenos de La Convención y Lares, aprobada por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Colonización en 13 de mayo de 1963; si se ha consignado el precio, no existe violación de norma constitucional. La ley reconoce al propietario del fundo el derecho de impugnar la valorización en el modo y forma señalados en las leyes; art. 12 inc. d, ó en juicio ordinario, inc. f del mismo artículo de la ley 14444.

En concepto de este Ministerio, la Suprema Corte, puede servirse de declarar que no existe incompatibilidad entre el art. 29° de la Constitución del Estado y el Decreto-Ley 14444, declarándose, en consecuencia, NULA la resolu-

ción del Primer Tribunal Correccional del Cuzco, que ha sido elevada en consulta.

Lima, 15 de octubre de 1964.

Velarde Alvarez.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, cinco de enero de mil novecientos sesenticinco.

Vistos; de conformidad con el dictamen del Señor Fiscal; y considerando: que la consulta elevada por el Primer Tribunal Correccional del Cuzco, de acuerdo con el artículo octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, respecto de la resolución corriente a fojas ciento dieciséis de siete de julio último, por la que se ampara el recurso de Habeas Corpus interpuesto por don Luis E. Saldivar contra el Jefe de la Institución de la Reforma Agraria, circunscribe la materia de la controversia a la revisión del fallo consultado y sus fundamentos jurídicos, en cuanto declara que existe incompatibilidad entre el Decreto Ley número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro y el artículo veintinueve de la Constitución del Estado; que el Habeas Corpus interpuesto según consta del escrito de fojas una se dirige concretamente a obtener que se declare nulo y sin valor el peritaje practicado del fundo Huadquiña y el procedimiento de expropiación seguido para realizarlo, fundándose en que en él se asigna el bien un valor que el reclamante considera muy inferior al que debe reconocércele; que para resolver tal planteamiento dentro de sus propios términos, el fallo en consulta no sólo no se limita a apreciar si tal peritaje y los trámites preparatorios se han ajustado o no a las disposiciones pertinentes del Decreto Ley número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro y si ellos se contraponen al artículo veintinueve de la Constitución, sino que ha creído procedente ampliar su pronunciamiento de inconstitucionalidad hasta abarcar todas las disposiciones de la Institución de la Reforma Agraria creadas por el Decreto Ley referido, para concluir que las mismas no obligan al actor don Luis E. Saldivar y que las autoridades políticas y policiales del Cuzco quedan en la obligación de amparar y proteger los derechos de propietario que éste alega al respecto; que tan amplia y radical decisión sólo se sustenta en el erudiado de conceptos y apreciaciones de orden general mediante los cuales se encuentra un conflicto entre la Categoría de una norma Constitucional y el referido decreto ley, para deducir su falta de vigencia y de aplicabilidad, en amparo de lo que se considera el derecho fundamental de propiedad vulnerado por el mismo; que el estudio amplio y comparativo del mencionado decreto ley con los artículos pertinentes de nuestra Constitución permite afirmar que él constituye la cristalización, dentro del marco constitucional, de un gran esfuerzo del Estado para encausar legalmente una reforma agraria que oriente la tenencia y explotación de la tierra hacia su mejor distribución entre grandes, medianos y pequeños propietarios, y que fija los límites y modalidades del derecho de propiedad, así como el de su uso, de acuerdo con el interés social, dentro de los conceptos doctrinarios y directores que establecen los artículos veintinueve, treinta y cuatro y cuarentisiete de nuestra Carta Política; que asimismo dicho decreto ley es la ley a la que el artículo cuarentisiete de la Constitución encarga establecer las condiciones para expropiar tierras de dominio privado, subdividir las y enagenarlas y determinar el procedimiento adecuado para realizar el propósito de evolución que en el orden agrícola social propicia el citado artículo cuarentisiete; que por esto los distintos capítulos en que está dividido el citado instrumento legal, entre otros puntos, se refiere a la zona en que se iniciará la reforma agraria en el Departamento del Cuzco, la declaración de utilidad pública de las tierras que interese parcelar al Instituto, la forma de adquirirlas mediante compra-venta voluntaria o expropiación, el procedimien

to para valorizar los bienes y para objetar la tasación que practique por su cuenta el Instituto mencionado, todas las cuales son tratadas dentro del propósito, como dice su último considerando, de "no apartarse de las normas que garantizan los derechos individuales y los procedimientos que la propia Carta Política establece"; que los decretos-leyes que expiden los gobiernos de hecho que asumen la función legislativa, rigen mientras no sean ratificados por el Congreso hasta que sean derogados, modificados o sustituidos por otra disposición legal semejante, situación esta última que en el caso del Decreto-Ley catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro se produjo el veintiuno de mayo de mil novecientos sesenticuatro, fecha en que se promulgó la Ley de la Reforma Agraria número quince mil treintisiete, por cuyo artículo transitorio número cuatro se reconoció su vigencia al establecer que el Instituto de Reforma y Promoción Agraria asumía el activo y pasivo de los organismos existentes para la Reforma Agraria; que circunscrita así la existencia del posible conflicto de leyes al punto originalmente planteado de la valorización de la hacienda Huadquiña, queda por analizar si a tal efecto el ya referido Decreto-Ley infringe la Constitución del Estado; que la reclamación planteada se funda principalmente en la impresionante diferencia de precio que se asignan al referido fundo en dos peritajes practicados, uno en mil novecientos sesentidos por el Ingeniero Benjamín Samanez Concha, a pedido de los copropietarios del bien con fines de partición del mismo y que le asigna un valor de catorce millones ciento cuarentiun mil novecientos treintiseis soles, y otro realizado en diciembre de mil novecientos sesentitres, por disposición del Instituto de Reforma Agraria y Colonización autorizado por el mismo Ingeniero Samanez Concha que le asigna el valor de novecientos cuatro mil ochocientos setenta soles sesentiseis centavos; que según consta de diversos escritos y actuados, que en copia obran en autos, el reclamante don Luis E. Saldivar ha declarado que no se opone a la Reforma Agraria, que por el recurso de fojas cuarenticuatro de veintisiete de junio de mil novecientos sesentitres, en su nombre y en el de sus condóminos manifiesta estar resuelto a vender en trato directo y voluntario las acciones y derechos que les corresponden en el referido fundo, que se le han notificado las providencias dictadas para concertar la compra-venta voluntaria del mismo, y que con igual fecha, diecisiete de abril de mil novecientos sesenticuatro, ingresa al Tribunal Correccional, fojas tres, un recurso de Habeas Corpus y designa en los actuados respectivos, fojas ciento veintiuno vuelta, al Ingeniero Luis Yépez de La Rosa como perito de su parte para realizar una nueva valorización del inmueble expropiado, de acuerdo con el auto del Juez de trece del mismo mes y año dictado en conformidad con lo establecido por el artículo doce del tantas veces referido Decreto-Ley número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro; que por las consideraciones expuestas y los hechos consignados se deduce que no se trata de discutir el derecho de propiedad sobre el fundo Huadquiña, sino el justiprecio del mismo para los efectos de su expropiación, que la Institución de la Reforma Agraria creada por el Decreto-Ley número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro no está en conflicto con el artículo veintinueve de la Constitución, ni tampoco el procedimiento señalado por el mismo para realizar tal justiprecio, el que debe determinarse si hay acuerdo de partes mediante trato directo o por el procedimiento establecido por la Ley número quince mil treintisiete de veintiuno de mayo de mil novecientos sesenticuatro; declararon que no existe incompatibilidad entre el artículo veintinueve de la Constitución del Estado y el Decreto-Ley número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro y las instituciones que el mismo crea sobre reforma agraria; y en consecuencia, NULA la resolución consultada que corre a fojas ciento dieciseis, expedida con fecha siete de julio de mil novecientos sesenticuatro por el Tribunal Correccional del Cuzco, resolviendo el Habeas Corpus planteado a fojas una por don Luis

E. Saldivar; y los devolvieron.- SAYAN ALVAREZ.- GARCIA RADA.- VIVANCO.- ALAR CON.- PERAL.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

RJP, enero de 1965, num. 252, pp.100-106

Nota.- Otras ejecutorias supremas sobre inconstitucionalidad son las siguientes:

1) "Las disposiciones de la ley 15210 que dispone que los juicios de desahucio y aviso de despedida contra Yanaconas, Aparceros, etc. pasen al Instituto de Reforma Agraria para que éste establezca las medidas que tiendan al pago de las sumas adeudadas, son inoperantes y anticonstitucionales, porque de un lado ni la ley 15210 ni la de Reforma Agraria 15037 contienen normas que resuelvan estos conflictos y por que de otro lado suponer tal facultad en organismos administrativos importa el desconocimiento del precepto constitucional que atribuye al Poder Judicial exclusivamente la función de administrar justicia", en RJP, octubre de 1965, num. 261, pp. 1215-1218. Esta misma ejecutoria suprema, se transcribe en la nota anexa a la sección 6.4.

2) "No habiéndose declarado inconstitucional la Resolución Suprema cuestionada, la Ejecutoria recaída en un caso afín no es de aplicación forzosa al caso de autos" en RJP, noviembre de 1964, num 250 , pp. 1363-1367. Esta es una Resolución del Tribunal Fiscal que declara que el cobro de intereses por pago en armadas del impuesto sucesorio, no es inconstitucional. Como la recurrente citara en su defensa la ejecutoria suprema incluida en estos materiales (pp. 3.1.12), el Tribunal declaró que la Corte Suprema en esa oportunidad no había declarado la inconstitucionalidad de las Resoluciones Supremas que creaban el mencionado interés, y que por tanto dicha ejecutoria sólo producía efectos individuales.

3) "En aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 de la ley orgánica del Poder Judicial, la controversia en la que se defina el carácter constitucional o inconstitucional de una ley, debe ser resuelta por la Primera Sala de la Corte Suprema" en RJP, agosto de 1967, num 283, pp. 960-962.

4) "Carecen de validez las Resoluciones Supremas que imponen el pago de intereses por la mora en la cancelación de los impuestos a la sucesión" en RJP, octubre de 1967, num 285, pp. 1191-1192 (compárese con el caso arriba transcrito).

3.2. Acción Popular

JURISPRUDENCIA (I)

DICTAMEN FISCAL

Exp. 194/68.- Ira. Sala.- Procede de Lima.

Señor:

La demanda de fs. 11, interpuesta por don Carlos Orbegoso Barúa contra el Supremo Gobierno, ejercita la acción popular que autoriza el art. 133 de la Constitución del Estado, cuyo procedimiento está señalado por el art. 7° de la L.O. del P.J. La demanda persigue que se declare, por el Poder Judicial, que son inaplicables el Decreto Supremo N° 01 de 6 de enero y el Decreto Supremo N° 49 por estar en contradicción con el inc. 8° del art. 154 de la Constitución del Estado.

El Poder Ejecutivo puede adoptar todas las medidas necesarias para conseguir el abaratamiento de las subsistencias cuando circunstancias de necesidad social así lo aconsejen; pero esa facultad no es absoluta porque a tenor de lo dispuesto en el art. 49 de la Carta Magna, se requiere de la existencia previa de ley autoritativa dictada por el Poder Legislativo. En la fecha en que fueron expedidos los Decretos Supremos Nos. 01 y 49 (6 de enero y 19 de mayo de 1967), el Poder Ejecutivo no contaba con el requisito constitucional referido, por cuanto las leyes 9047 de 13 de enero de 1940, así como la Ley N° 14953 de 10 de marzo de 1964, ambas de carácter transitorio, dejaron de tener vigencia en virtud del Decreto-Ley N° 11208, ratificado por la Ley del Congreso N° 11490, que derogó todas las disposiciones existentes sobre el control de precios con la sola excepción hecha para el pan y los combustibles.

Los Decretos Supremos impugnados, que han reducido el aumento del precio del azúcar en el mercado interno en un 20% y S/. 0.25, respectivamente, han sido pues dictados con infracción del art. 49 de la Constitución del Estado y por ello, las sentencias inferiores que han amparado la acción popular que se ejercita en la demanda de fs. 11, están dictadas con arreglo a ley y a derecho, por lo que mi opinión concluye por la NO NULIDAD de la sentencia confirmatoria de vista de fs. 83.

Lima, 8 de junio de 1968.

L. Ponce Sobrevilla

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veintiocho de agosto de mil novecientos sesenta y ocho.

VISTOS; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal: declararon NO HABER NULIDAD en la sentencia de vista de fojas ochenta y tres, su fecha veintitrés de abril del presente año, que confirmando la apelada de fojas cincuenta y nueve, su fecha seis de noviembre de mil novecientos sesentisiete, declara fundada la demanda de nulidad de resoluciones interpuesta a fojas once por don Carlos Orbegoso Barúa contra el Supremo Gobierno; con lo demás que contiene; y los devolvieron.- Maguiña Suero.- Vivanco Mujica.- Alarcón.- Peral.- Carranza.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.

DER num 27, 1969, pp. 133-134

Nota.- Cf. el comentario que de esta Ejecutoria hace José Montoya Mavila en la misma revista, a pp. 134-135.

JURISPRUDENCIA (II)

ACCION POPULAR.- Delitos de comisión inmediata.- Art. 76 del C.P.P.

LA ACCION POPULAR QUE CONCEDE EL ARTICULO 76 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES SOLO PROCEDE EN LOS DELITOS DE COMISION INMEDIATA Y POR LOS TRAMITES QUE EL MISMO DISPOSITIVO ESTABLECE.

DICTAMEN FISCAL

Causa N° 1053/949.- Procede de Junín.

Señor: El Tribunal Correccional de Junín, por auto de fs. 28 vta. de clara improcedente la cuestión prejudicial deducida por Teófilo Monroy Solórzano e infundada la excepción de naturaleza en la instrucción que se le sigue por delito de apropiación ilícita y contra la fe pública. El apoderado del inculpado interpone recurso de nulidad.

Se imputa a Monroy Solórzano los delitos de apropiación ilícita y contra la fe pública en agravio del Colegio Nacional Santa Isabel de Huancayo. No tratándose de rendición de cuenta o de cuentas malrendidas, sino de una apropiación mediante ciertos artificios, no caben la cuestión prejudicial, ni la excepción de naturaleza de juicio.

Por lo expuesto, el Fiscal opina que NO HAY NULIDAD en el auto recurrido.

Lima, 13 de abril de 1950.

Villegas.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, tres de agosto de mil novecientos cincuenta.

Vistos; con lo expuesto por el señor Fiscal y considerando: que la acción popular que concede el artículo setentiséis del Código de Procedimientos Penales sólo procede en los casos de delitos de comisión inmediata y por los trámites establecidos en ese dispositivo: declararon NULO el auto recurrido de fojas veintiocho vuelta, su fecha once de noviembre de mil novecientos cuarentinueve, y todo lo actuado en la instrucción seguida contra Teófilo Monroy Solórzano por delito contra el patrimonio en agravio del Colegio Nacional de Santa Isabel; debiendo archivarse definitivamente el expediente; y los devolvieron.

Fuentes Aragón.- Cox.- Eguiguren.- Checa.- León y León.

Se publicó conforme a ley.- Francisco Velasco Gallo, Secretario.

RJP, noviembre de 1950, num 82
pp. 1402-1403

Nota.- Cf. Domingo García Rada, "La Instrucción", volumen I, El Inculpado, Ediciones Cincuentenario de la P.U.C., Lima, 1967, p. 52 ss.

Nota.- Otras referencias jurisprudenciales son las siguientes:

- 1) "No existiendo denuncia, no procede la apertura de instrucción por acción popular, si no se trata de delitos de comisión inmediata" en RJP, mayo-junio de 1949, num 64-65 p. 394 ss. Se trata de un asunto penal, de acuerdo con los arts. 64 y 75 del C.P.P., y cuya apertura de instrucción debe seguirse de acuerdo a las formalidades del art. 76 del mismo código.
- 2) "Es nulo el auto que resuelve sobre acción popular si es que no se han observado las normas del C.P.P.", en RJP setiembre-octubre de 1946, num 32-33, p. 518.
- 3) "En las denuncias por acción popular de delitos de comisión inmediata, no puede inhibirse el Juez Instructor de su conocimiento, con arreglo a lo dispuesto en el art. 77 del C.P.P." en RJP, mayo de 1945, num 16, p. 167. Es una denuncia de Víctor Raúl Haya de la Torre, por delito de abuso de autoridad.
- 4) "No procede declarar la inconstitucionalidad de un reglamento de carácter general contra el cual debe ejercitarse la acción popular que confiere el artículo 133 de la Constitución" en RJP, diciembre de 1966, num 275, p. 1582.

4. La Constitución como instrumento de estabilidad política y cambio social

.

COMO SE MODIFICA UNA CONSTITUCION

Admitido el principio de la supremacía constitucional, se desprende la idea que la constitución ocupa, dentro de la estratificación jurídica del país una situación de privilegio. De estas consideraciones surge otro problema, y es el relativo a su cambio. Si se reconoce que todo cuerpo legal está sujeto a modificaciones -ya que el derecho no vive como una isla - la cuestión radica en qué forma puede cambiarse la carta política. Si partimos del hecho que la constitución es ley fundamental y ley de leyes, se infiere que sólo por ley puede ser cambiada. Si dicha ley debe ser ordinaria o especial es materia hasta ahora discutida. En base a estas consideraciones es que Lord James Bryce en su famoso ensayo "Flexible and rigid constitutions" (en "Studies in History and Jurisprudence", Oxford at the Clarendon Press, vol. 1, 1901, pp. 145-252) estableció la diferencia entre constituciones que se modifican por una ley ordinaria (flexibles) y las que necesitan leyes con procedimientos especiales (rígidas). El ejemplo clásico de la primera es Inglaterra, de la segunda, los Estados Unidos de América. En el Perú hemos tenido una tradición rígida, tal como se puede apreciar en nuestra primera Constitución de 1823 (arts. 191 y 192) y en las siguientes, tales como la de 1826 (arts. 138 a 141) de 1828 (arts. 176 a 181) de 1834 (arts. 178 a 187) de 1839 (arts. 186 a 193) de 1856 (arts. 134) de 1860 (art. 131) de 1920 (art. 160) de 1933 (art. 236).

Al lado de los textos constitucionales, se destaca sin embargo la realidad política. Al margen de nuestra evolución constitucional, hay períodos anormales que escapan a toda predeterminación legislativa, fenómenos generalmente conocidos como "golpes de Estado", y que caracterizan la historia latinoamericana en los últimos 150 años. Felipe Cossio del Pomar dice que "Desde 1930, la llamada América Latina ha sufrido 39 golpes militares, sin contar con los contragolpes entre las Fuerzas Armadas ("Militarismo en América Latina" en Cuadernos Americanos, año XXVIII, número 3, mayo-junio de 1969, p. 7). Un cuadro detallado de los principales pronunciamientos militares en América Latina durante el período 1930-1965 aparece en "Latin America (social structures and political institutions)" de Jacques Lambert, University of California Press, 1967, pp. 252-254 (el original en francés, hay versión castellana en editorial Ariel, Barcelona).

Jorge Basadre

EL TERCER MILITARISMO

El Perú ha tenido tres tipos de militarismo: el primero después de la victoria, en los años que siguieron a la batalla de Ayacucho en 1824 y el segundo después de la derrota cuando terminó la guerra con Chile en 1883 y duró hasta 1895. El tercero surgió bajo la invocación de la defensa social de 1930 a 1939 y fue resucitado en 1948-1956 y con otras características en 1962-1963. Este tercer tipo de militarismo, cuyos atisbos ya aparecieron en 1914, surge del vacío político, ante la impotencia de las agrupaciones partidarias tradicionales y frente a los peligros que según se alega, asechan al Estado y a la nación. Las clases socialmente dominantes lejos de enfrentarse a él como lo hicieron en la época agónica del primer militarismo (1872) y en las postrimerías del segundo (1894-1895), lo auspician y se amparan bajo su protección; si bien esta actitud quedó reducida al pasivo conformismo en el más reciente brote de este tercer militarismo (1962-1963).

Historia de la República del Perú
t. XI, Lima, 1968, p. 1.

Víctor Villanueva

INSURRECCIONES MILITARES EN EL SIGLO XX

- 1914.- Golpe militar del coronel Oscar R. Benavides para derrocar a Guillermo Billinghurst.
- 1914.- Elección fraudulenta del coronel Benavides con apoyo del ejército.
- 1919.- Sublevación del mayor Patiño en Ancón.
- 1919.- Insurrección de la guarnición de Lima para deponer a José Pardo llevando a la presidencia a Augusto B. Leguía.
- 1921.- Pronunciamiento del capitán Cervantes en Iquitos contra el gobierno de Leguía.
- 1923.- Sublevación del coronel Alcázar en Cajamarca.
- 1925.- Motín en el Regimiento de Caballería N° 5 Arequipa.
- 1928.- Conspiración descubierta en la Escuela Militar de Chorrillos para derrocar a Leguía (para asesinarlo según las versiones gubernamentales).
- 1930.- Levantamiento del comandante Luis M. Sánchez Cerro en la ciudad de Arequipa y derrocamiento de Leguía.
- 1931.- Pronunciamiento del general Pedro Pablo Martínez en el Real Felipe en el Callao.
- 1931.- Intento de sublevación en el Grupo de Artillería N° 3 en Arequipa.
- 1931.- Insurrección de la Escuadra contra Sánchez Cerro negándose a llevar tropas al sur.
- 1931.- Pronunciamiento del comandante Gustavo Jiménez contra Sánchez Cerro.
- 1931.- Motín en el cuartel de Santa Catalina encabezado por el sargento Huapaya.
- 1932.- Levantamiento de la marinería de la Escuadra.
- 1933.- Sublevación del alférez Tejedo en Iquitos.
- 1933.- Sublevación del comandante Gustavo Jiménez en Cajamarca.
- 1934.- Movimiento militar de "El Agustino".
- 1936.- Golpe de estado del general Oscar R. Benavides para anular las elecciones, disolver el Congreso y prorrogarse en el poder.
- 1938.- Intento de levantamiento en el Regimiento de Caballería N° 5 en San Pedro.
- 1939.- Intento subversivo en una unidad de infantería en Trujillo dando lugar al asesinato del comandante Remigio Morales Bermúdez.
- 1939.- Pronunciamiento del Ministro de Gobierno general Antonio Rodríguez contra el régimen de Benavides.
- 1945.- Sublevación en la unidad de paracaidistas en la Base Aérea de Ancón.
- 1945.- Intento subversivo en una unidad de tanques en Lima.
- 1947.- Sublevación del comandante Llosa en Juliaca.
- 1948.- Sublevación de la Escuadra en el Callao.
- 1948.- Golpe militar del general Manuel A. Odría en Arequipa.
- 1955.- Intento subversivo del Ministro de Guerra general Noriega.
- 1956.- Sublevación del general Merino en Iquitos.
- 1960.- Motín en el cuartel de policía "El Potao".
- 1962.- Golpe Militar de la Fuerza Armada que derrocó al gobierno de Prado.

Nota.- Sólo se han considerado los movimientos militares. Insurrecciones civiles como la de Trujillo, Samanez Ocampo y otras, no han sido incluidas.

El Militarismo en el Perú
Lima, 1962, pp. 301-303.

Nota.- Compárese este cuadro con el que inserta el Gral. Felipe de la Barra en su obra "Objetivo: Palacio de Gobierno" Lima, 1967, pp. 217-218. A esta lista habría que ponerla al día anotando el golpe de estado del 3 de octubre de 1968.

ESTATUTO DE LA JUNTA MILITAR DE
GOBIERNO PRESIDIDA POR EL GRAL.M.A.ODRIA

Decreto-Ley N° 10889

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO

Por cuanto:

La Junta Militar de Gobierno ha dado el siguiente DECRETO-LEY:

LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO

Considerando:

Que es indispensable dictar un Estatuto que determine las atribuciones y regule el funcionamiento de la Junta Militar de Gobierno, dentro de las facultades que la Constitución acuerda a los Poderes Legislativo y Ejecutivo;

Que es igualmente indispensable que la Junta Militar de Gobierno, constituida raíz del Movimiento Restaurador de Arequipa del 27 de octubre de 1948, asuma las atribuciones necesarias para llevar a cabo los postulados proclamados por dicho Movimiento Restaurador, restablecer el régimen democrático y mantener el orden y tranquilidad públicos tan hondamente quebrantados por el régimen derrocado;

PROMULGA EL SIGUIENTE ESTATUTO:

Artículo 1°.- La Junta Militar de Gobierno asume todas las atribuciones que la Constitución del Estado confiere a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y está integrada por un Presidente, el Ministro de Guerra, el Ministro de Marina, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministro de Gobierno y Policía, el Ministro de Justicia y Trabajo, el Ministro de Hacienda y Comercio, el Ministro de Fomento y Obras Públicas, el Ministro de Educación Pública, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministro de Aeronáutica, el Ministro de Agricultura y un Secretario General, que actuará como Secretario de ella y del Consejo de Ministros con el rango de Ministro de Estado.

Artículo 2°.- El Presidente de la Junta Militar de Gobierno asume todas las atribuciones que la Constitución del Estado y las leyes confieren al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 3°.- Los otros miembros de la Junta tienen todas las atribuciones que la Constitución del Estado y las Leyes confieren a los Ministros de Estado.

Artículo 4°.- Las vacantes que se produzcan en la Junta Militar de Gobierno, serán provistas por el Presidente de la Junta.

Artículo 5°.- La Junta Militar de Gobierno, en pleno, ejerce las atribuciones que la Constitución del Estado señala al Poder Legislativo dictando Decretos-Leyes que serán promulgados por el Presidente de la Junta y refrendados por el Ministro respectivo, de acuerdo a las normas establecidas, inmediatamente después de haber sido votados y suscritos por todos los miembros de la Junta.

Artículo 6°.- En los Decretos y Resoluciones que se dicten ejercitándose las atribuciones correspondientes al Poder Ejecutivo, se observarán las fórmulas y procedimientos vigentes.

Artículo 7°.- Quedan ratificados todos los actos realizados por la Junta Militar de Gobierno con anterioridad a la dación de este Estatuto.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de noviembre de mil novecientos cuarenta y ocho.

General de Brigada, MANUEL A. ODRÍA, Presidente de la Junta Militar de Gobierno.

General de Brigada, Zenón Noriega, Ministro de Guerra.

Contralmirante Roque A. Saldías, Ministro de Marina.

Contralmirante Federico Díaz Dulanto, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Teniente Coronel Augusto Villacorta, Ministro de Gobierno y Policía.

Teniente Coronel Marcial Merino, Ministro de Justicia y Trabajo.

Coronel Luis Ramírez Ortiz, Ministro de Hacienda y Comercio.

Teniente Coronel Alfonso Llosa G.P., Ministro de Fomento y Obras Públicas.

Coronel Juan Mendoza, Ministro de Educación Pública.

Coronel Alberto López, Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.

General C.A.P., José Villanueva, Ministro de Aeronáutica.

Coronel Carlos Miñano, Ministro de Agricultura.

Por tanto:

Mando se imprima, publique y circule y se le dé el debido cumplimiento.

Lima, 2 de noviembre de 1948.

MANUEL A. ODRÍA

A. Villacorta.

Anuario de la Legislación Peruana,
t. XXXIX, año 1948, pp. 17-18.

ESTATUTO DE LA JUNTA DE GOBIERNO PRESIDIDA
POR EL GRAL. RICARDO PEREZ GODOY

Los Presidentes de la Junta de Gobierno;

POR CUANTO:

La Junta de Gobierno ha dado el siguiente Decreto-Ley:

LA JUNTA DE GOBIERNO

CONSIDERANDO:

Que es conveniente dictar un Estatuto que establezca las atribuciones y regule el funcionamiento de la Junta de Gobierno, dentro de los preceptos que la Constitución acuerda a los Poderes Legislativo y Ejecutivo; y

Que es igualmente conveniente que la Junta de Gobierno constituida el 18 de julio de 1962, asuma las atribuciones necesarias para el reordenamiento jurídico y democrático del Estado y para el mantenimiento del orden y la paz pública;

PROMULGA EL SIGUIENTE ESTATUTO:

Artículo 1º.- La Junta de Gobierno asume todas las atribuciones que la Constitución del Estado confiere a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Artículo 2º.- La Junta de Gobierno está formada por cuatro Presidentes, desempeñando las funciones de la Presidencia de la República el de mayor antigüedad militar y los otros tres los Ministros de Guerra, Marina y Aeronáutica, respectivamente, y por los Ministerios de Hacienda y Comercio, Relaciones Exteriores, Gobierno y Policía, Educación Pública, Fomento y Obras Públicas, Justicia y Culto, Trabajo y Asuntos Indígenas, Salud Pública y Asistencia Social y Agricultura.

Artículo 3º.- El Presidente de la Junta que desempeñe las funciones de la Presidencia de la República de acuerdo con el artículo 2º, asume todas las atribuciones que la Constitución del Estado y las Leyes confieren al Presidente de la República. El Presidente de la Junta inmediato en antigüedad militar, asumirá las funciones del Presidente de Consejo de Ministros.

La sucesión de estos cargos en caso de inhabilitación, será por orden de antigüedad militar.

Artículo 4º.- Los Miembros de la Junta de Gobierno, tienen en el desempeño de sus funciones ministeriales todas las atribuciones que la Constitución y las leyes confieren a los Ministros de Estado.

Artículo 5º.- Las vacantes que se produzcan en la Junta de Gobierno, serán provistas por los Presidentes de la Junta.

Artículo 6º.- La Junta de Gobierno en pleno ejerce las atribuciones que la Constitución del Estado señala al Poder Legislativo mediante Decretos-Leyes que serán promulgados por los Presidentes de la Junta y refrendados por el Ministro respectivo, inmediatamente después de haber sido votados y suscritos por todos los Miembros de la Junta.

Art. 7º.- En los Decretos y Resoluciones que se dicte ejercitando las atribuciones correspondientes al Poder Ejecutivo se observarán las fórmulas y procedimientos establecidos.

Artículo 8º.- Ninguno de los Miembros de la Junta podrá postular a cargo electivo alguno en el próximo período electoral.

Artículo 9°.- Quedan ratificados todos los actos realizados por la Junta de Gobierno con anterioridad a la dación de este Estatuto.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinte días del mes de Julio de mil novecientos sesentidós.

Ministro de Hacienda y Comercio, General de División E.P., don Ricardo Pérez Godoy.

Ministro de Guerra, General de División E.P., don Nicolás Lindley López.

Ministro de Marina, Vice-Almirante A.P., don Juan Francisco Torres Matos.

Ministro de Aeronáutica, Mayor General F.A.P., don Pedro Vargas Prada Peirano.

Ministro de Gobierno y Policía, General de Brigada E.P., don Juan Bossio Collas.

Ministro de Relaciones Exteriores, Vice-Almirante A.P., don Luis Edgardo Llosa G.P.

Ministro de Justicia y Culto, General de Brigada E.P., don Juan Orrego Aguinaga.

Ministro de Fomento y Obras Públicas, General de Brigada E.P., don Máximo Verástegui Izurrieta.

Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, General de Brigada E.P., don Víctor Solano Castro.

Ministro de Agricultura, Mayor General F.A.P., don Jesús Melgar Escuti.

Ministro de Trabajo y Asuntos Indígenas, Mayor General F.A.P., don José Gagliardi Schiafino.

Ministro de Educación Pública, Vice-Almirante A.P., don Franklin Pease Olivera.

ESTATUTO DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO
PRESIDIDO POR EL GRAL. JUAN VELASCO ALVARADO

DECRETO LEY N° 1 DE 3 DE OCTUBRE DE 1968

DECRETA:

Apruébase el Estatuto del Gobierno Revolucionario cuyo texto es el siguiente:

ESTATUTO DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

- 1°.- La Fuerza Armada del Perú, recogiendo el anhelo ciudadano y consciente de la impostergable necesidad de poner fin al caos económico, a la inmoralidad administrativa, a la improvisación, al entreguismo respecto a las fuentes naturales de riqueza y a su explotación en beneficio de grupos privilegiados, así como a la pérdida del principio de autoridad y a la incapacidad para realizar las urgentes reformas estructurales que reclama el bienestar del pueblo peruano y el desarrollo del país, asume la responsabilidad de la dirección del Estado, con el fin de encauzarlo definitivamente hacia el logro de los objetivos nacionales.
- 2°.- El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada tiene por finalidad principal, alcanzar los siguientes objetivos:
 - a) Transformar la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente para una mejor acción de gobierno.
 - b) Promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país.
 - c) Imprimir a los actos de gobierno un sentido nacionalista e independiente sustentado en la firme defensa de la soberanía y dignidad nacionales.
 - d) Moralizar al país en todos los campos de la actividad nacional y restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto a la Ley y el imperio de la Justicia.
 - e) Promover la unión, concordia e integración de los peruanos, fortaleciendo la conciencia nacional.
- 3°.- La Fuerza Armada del Perú identificada con las aspiraciones del pueblo peruano y representada por los Comandantes Generales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, constituidos en Junta Revolucionaria, asume el compromiso de cumplir y hacer cumplir decididamente el Estatuto y el Plan del Gobierno Revolucionario.
Para este efecto, los Comandantes Generales de los tres Institutos de la Fuerza Armada serán al mismo tiempo Ministros de Estado en los Despachos de Guerra, Marina y Aeronáutica, respectivamente.
- 4°.- La Junta Revolucionaria designará por unanimidad Presidente de la República a un miembro de la Fuerza Armada.
Los Ministros de Estado, con excepción de los de Guerra, Marina y Aeronáutica, serán designados por el Presidente de la República, con acuerdo de la Junta Revolucionaria, pudiendo ser miembros de la Fuerza Armada o civiles.
El Ministro de Guerra ejercerá la Presidencia del Gabinete.
- 5°.- El Gobierno Revolucionario actuará conforme a las disposiciones del presente Estatuto y a las de la Constitución del Estado, Leyes y demás disposiciones en cuanto sean compatibles con los objetivos del Gobierno Revolucionario.

- 6°.- El Presidente de la República ejercerá las funciones que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros los del Poder Legislativo, mediante Decretos-Leyes expedidos conjuntamente con los miembros de la Junta Revolucionaria.
- 7°.- El Gobierno Revolucionario respetará los tratados internacionales celebrados por la República Peruana.
- 8°.- Cada Ministro tendrá un Asesor Técnico quien será su colaborador inmediato con el fin de asegurar la continuidad en la ejecución de los planes y programas del respectivo Portafolio.
- 9°.- Los Comandantes Generales de los Institutos Armados continuarán rigiéndose, en lo que respecta a su situación militar, por las disposiciones legales vigentes. Al pasar a la situación de Retiro, la designación de su sucesor recaerá en el Oficial General de mayor antigüedad dentro de su respectivo Instituto.
- 10°.- El Presidente de la República jurará el cargo y el cumplimiento del presente Estatuto ante la Junta Revolucionaria. Los Ministros de Estado lo harán ante el Presidente.
- 11°.- El presente Estatuto no sufrirá modificaciones y será refrendado por los Comandantes Generales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea al constituirse en Junta Revolucionaria.

ILR, noviembre de 1968, num. 93,
pp. 1531-1532

EL MANIFIESTO DE AREQUIPA

El pronunciamiento que acaba de efectuarse en Arequipa no es la obra de un partido, ni la hazaña de un grupo, ni la audacia de un caudillo: es la expresión genuina de un anhelo nacional, fervoroso y unánime, largo tiempo reprimido por la Tiranía; pero convertido hoy al fin en realidad enérgica y regeneradora.

Hace más de once años que sufre el Perú los crecientes desmanes de un régimen corruptor y tiránico, en el que se aúnan la miseria moral y la protervia política. Dentro y fuera del país dejó las huellas de sus atropellos y de sus villanías.

En el orden constitucional, ha roto la Carta Política, erigiendo en ley suprema la voluntad despótica de un hombre y haciendo del parlamento un hato de lacayos sumisos y voraces.

Desde el punto de vista administrativo, se esmera en desvincular a las regiones con desatinadas medidas de exacerbante centralismo, en daño de la Unidad de la República.

En el orden económico, ha destrozado nuestras finanzas y elevado nuestra deuda externa de 80 a 600 millones de soles, poniéndonos a merced de prestamistas extranjeros, hipotecando así nuestra independencia económica, con inminente peligro de la soberanía nacional.

En el orden tributario, agobia al pueblo con lesivos impuestos, desproporcionados e injustos, recargando los derechos arancelarios, aumentando considerablemente las contribuciones urbanas y rústicas, creando odiosos monopolios, todos inspirados, no por una patriótica previsión y sana finalidad, sino con el sarcástico objeto de disfrutar impudicamente de las entradas en unión de sus adeptos.

En el aspecto institucional, ha desorganizado e inficionado en vez de organizar. Privó de su independencia al Poder Judicial, desacatando sus resoluciones y desprestigiándolo con la introducción de elementos políticos ineptos, sobornados o sobornables, socavándole por tanto su autoridad moral para amparar la libertad y hacer la justicia. Ha convertido los municipios en agencias gubernativas, usurpando al pueblo la facultad de elegirlos. Ha sometido la enseñanza superior a un régimen retrógrado y rastrero, cortando el vuelo al pensamiento en las Universidades, hoy orientadas hacia un fingido practicismo, reservando a autoridades oficiales el control y la censura de las doctrinas, y la selección banderizada del magisterio superior, como en los tiempos oscuros del Coloniaje.

En cuanto al orden individual, restringe los derechos ciudadanos, niega la libertad e intenta engañar a la opinión pública con oprobiosas manifestaciones de asalariados, pretendiendo encanallar al pueblo, procurándole el halago de la delación remunerada, sometiéndolo, monomaniáticamente, a un condenable tributo de munificentes regalos, y elevando la adulación al rango de virtud nacional.

¿Acaso se permite hoy en el Perú la libre expresión del pensamiento? No. Los órganos de la prensa nacional se encuentran amordazados o envilecidos, porque el Gobierno los ha convertido en parciales de sus actos y en defensores abyectos y venales de sus atentados.

Y en frente del Ejército -la nobilísima institución del país- ha organizado preconcebidamente una Policía mimada y jactanciosa -salvo contadas ex cepciones, - instrumento de terror para el ciudadano, a quien coacta sus derechos. Trasmutándola de su función privativa pretende convertirla en fuerza sus titutoria del Ejército; es decir, del único eficaz guardián de la honra nacional y de la integridad territorial, dando razón para creer que los países que se hipotecan en alguna forma no son dignos de tener Ejércitos nacionales, sino guardias pretorianas rentadas para defender a sus amos.

Como digno remate de esta serie de ignominias, acaba de ofrecer al ex tranjero, con nuestras petroleras, no sólo una de las pocas y privilegiadas ri quezas que aun nos queda, sino, lo que es peor, el ahondamiento del vasallaje económico que dista apenas un paso del vasallaje político.

No era posible tolerar por más tiempo la vergüenza de esa situación. Pero, la hora de la dignidad nacional y del duro ajuste de cuentas ha llegado por fin.

Vamos a moralizar primero y a normalizar después la vida institucional y económica del Estado; para ello, hacemos hoy un supremo llamamiento a to dos los hombres honrados del Perú, para derrocar a la tiranía más cínica que registrará nuestra Historia, restaurar nuestros fundamentos constitucionales y hacernos dignos hijos de una nación libre.

Después que la moralización haya sido entronizada, si lo demandase la voluntad ciudadana, nuestra CONSTITUCION sería revisada pero, siempre la cumpli remos y la haremos cumplir, como lo reclama su augusteza y su intangibilidad. Y convocaremos también a elecciones generales, dando para ello las más amplias ga rantías como no hay antecedentes en nuestra vida republicana.

Con criterio científico, se iniciará la depuración de la legislación nacional, enmarañada en los últimos tiempos por la inepticia de los legislado res, corifeos de un tirano espiritualmente enfermo.

Conservaremos la Unidad nacional; pero, es necesario dar a los pue blos, en la medida de lo posible, la autonomía económica indispensable para fo mentar su progreso local con la aplicación de sus recursos. En este orden de ideas habrá una equidad sin precedente.

Devolveremos al pueblo y a la prensa honesta sus libertades y sus prerrogativas, al Parlamento su majestad y al Poder Judicial su excelstitud.

Respetaremos todas las ideas, siempre que no afecten la moral social y el orden público.

Redimiaremos y dignificaremos a nuestros hermanos indígenas. Esto cons tituirá el "ALMA MATER" de nuestro programa nacionalista, sin que por ningún mo tivo ello se convierta en mera teoría de significación aleatoria.

Aseguraremos constantemente el bienestar y los derechos de las cla ses trabajadoras, dentro de las normas más equitativas y más justas.

Haremos de la HONRADEZ un verdadero culto nacional; por eso persegui remos, sin dar tregua, hasta en sus últimos refugios, a la banda de rapaces que enseñoreada hoy en la Administración Pública, ha amasado y amasa fortunas a cos ta del Erario, obligándoles de grado o por fuerza, a devolver los dineros usur pados, y sancionando ejemplarmente sus delitos.

Acabaremos para siempre con los peculados, las concesiones exclusi vistas, las malversaciones y las rapiñas encubiertas, porque la principal causa de nuestra actual crisis económica reside en la falta de pureza en la Admi-

nistración y de honradez en el manejo de los fondos fiscales. En lo futuro para ocupar puestos públicos, será necesario que los ciudadanos declaren públicamente sus bienes; y proyectaremos leyes sobre la moralización de la renta privada, a fin de poder reprimir con mano férrea el ROBO en cualquiera de sus formas.

Hijos de un país económicamente modesto, como somos, no seguiremos hipotecando nuestras riquezas con el idiotesco afán de alardear falsos progresos. Con un sistema de honrada parsimonia en los gastos públicos, estimularemos las fuerzas vivas del país y fomentaremos sus innumerables posibilidades naturales e industriales, para cimentar nuestra autonomía económica, sacudiendo cuanto antes el yugo del acreedor extranjero. Y esto lo conseguiremos, porque vamos a la obra con sinceridad y con fé, resueltos a imprimir HONRADEZ con caracteres de fuego.

Prometer construcciones de ferrocarriles para, después, vender a perpetuidad los pocos que teníamos; fantasear sobre la vialidad cuando los caminos existentes se deben únicamente al entusiasmo y buena voluntad de los pueblos, y no al esfuerzo gubernativo, que sólo ha sido cómplice en monstruosos peculados y favorecido intereses personales al amparo de la Ley de Conscripción Vial, que representa en diez años el criminal despilfarro de CIEN MILLONES DE SOLES; ofrecer al país un soñado bienestar económico para que nuestras Aduanas tengan después interventores extranjeros, sólo puede caber en programas de gobernantes cínicos y altamente traidores...

Jamás permitiremos que nuestros Institutos Armados sean juguetes de los políticos en el porvenir, ni que se les distraiga de la altísima misión que justifica su existencia. Por eso, la reorganización de ellos se impone, muy especialmente en el Ejército, al que la tiranía se ha deleitado en corromperlo con criminal sistema, en dividirlo, en herirlo en sus fibras más sensibles, en suprimir sus ideales, en reducirlo, en supeditarlo con una policía pretoriana, en deshacerlo a despecho de sus cuadros profesionales, espiritualmente sanos, abnegados, sufridos hasta una resignación insospechada.

El Ejército es nuestra más cara esperanza; a él entrega el pueblo sus hijos; él es la parte fuerte del país; atentar contra él es ofender a toda la Nación.

Ciudadanos honrados del Perú!

No es este el centésimo anuncio de la regeneración nacional, como acostumbran a hacerlo los caudillos que vitupera nuestra Historia. Este movimiento significa la salvación de la nacionalidad; y, para conseguirlo, conjuramos ahora a todos los hombres del país que amen la Libertad y la Honradez.

Sólo insinuamos ahora la enorme labor por realizar, instituyendo los firmes cimientos de la gran obra que otros patriotas deberán continuar. Y, con pureza de miras, el Gobierno Provisorio que hoy se inicia en el Sur de la República se propone preparar el advenimientos del Gobierno definitivo que, al amparo de la Constitución, nos haga ciudadanos de una Patria grande y libre.

El Teniente Coronel de Infantería
de Ejército y Jefe Supremo.

LUIS M. SANCHEZ CERRO

Arequipa, a 22 de Agosto de 1930.

Nota.- El Manifiesto de Arequipa tuvo amplísima difusión en la época inmediatamente posterior al derrocamiento de Leguía. Aquí lo tomamos de la obra de Federico More, "Zoocracia y Canibalismo", 2da. edición, Lima, 1933, pp. 26-33. More señala que el Manifiesto fue "modelo de inconsciencia y caso típico de mentira y fraude" (cit. p. 26). Y agregaba : "Se dice que fue redactado, en Arequipa por el señor doctor don José Luis Bustamante y Rivero. Otros dicen que lo escribió el señor don Juan Manuel Polar. Lo que sí se sabe es que Sánchez Cerro se limitó a firmarlo, casi sin leerlo y, en todo caso, sin comprenderlo...Después de once años de crudo materialismo y de adineramiento brutal, las frases románticas del Manifiesto hechizaron al Perú. En esos postulados llenos de idealismo, la República encontró algo como una declaración de amor. Tuvo la sensualidad de la mujer que, en el otoño, encuentra una gran pasión y, seducida por las palabras, descuenta la posibilidad del engaño" (ib.).

MANIFIESTO DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

Al asumir el Gobierno del Estado Peruano, la Fuerza Armada hace conocer al pueblo del Perú, las causas determinantes de su trascendente e histórica decisión que marcará el inicio de la emancipación definitiva de nuestra Patria.

Poderosas fuerzas económicas, nacionales y extranjeras, en complicidad con peruanos indignos, detentan el poder político y económico, inspiradas en lucrar desenfrenadamente, frustrando el anhelo popular en orden a la realización de las básicas reformas estructurales, para continuar manteniendo el injusto orden social y económico existente, que permite que el usufructo de las riquezas nacionales esté al alcance de sólo los privilegiados, en tanto que las mayorías sufren las consecuencias de su marginación, lesiva a la dignidad de la persona humana.

La marcha económica del país ha sido negativa, generando la consiguiente crisis, que gravita no sólo en el orden fiscal, sino también en la masa ciudadana. Han quedado comprometidos nuestros recursos en condiciones de notoria desventaja para el país, lo que determina su dependencia de poderes económicos, lesionando nuestra soberanía y dignidad nacionales, y postergando indefinidamente toda transformación que haga posible superar nuestro actual estado de subdesarrollo.

La ambición incontrolada dentro del ejercicio de las actividades inherentes a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el desempeño de los cargos públicos y de administración, así como de los otros campos de la actividad nacional, han generado actos de inmoralidad que el pueblo ha repudiado, lesionando la fe y la confianza ciudadana y que es imperativo devolver a fin de que sea superado el sentimiento de frustración de nuestro pueblo, el falso concepto que de la acción gubernativa se ha formado ante la pasividad de los llamados a superar situaciones y a cambiar en el orden internacional la imagen que se tiene del Perú de la hora presente.

En 1963, el pueblo peruano acudió a las urnas electorales con profunda fe y convicción democrática, respaldando con su voto al régimen fenecido y haciéndolo con el propósito de que el Programa de Gobierno, que fue esperanza de renovación y de transformaciones revolucionarias, se hiciera realidad. Nuestra historia registrará el abrumador apoyo popular y la leal y decidida cooperación de la Fuerza Armada al extinguido gobierno, que por lo tanto pudo haber ejecutado su programa de acción. Pero sus dirigentes y los malos políticos, en lugar de dedicar sus esfuerzos a la solución de los problemas nacionales desde el Ejecutivo y Legislativo, despreciando la voluntad popular sólo lo orientaron su acción a la defensa de los intereses de los poderosos, con prescindencia de las aspiraciones del pueblo. Primó su ambición personal presente y futura sobre el bienestar de la colectividad. Lo evidencian: la indefinición, la componenda, la inmoralidad, el entreguismo, la claudicación, la improvisación, la ausencia de sensibilidad social, caracteres constitutivos de un mal gobierno, que en tales condiciones no debía seguir detentando el poder.

La Fuerza Armada ha observado no sin preocupación patriótica, la crisis que en lo político, económico y moral ha soportado el país. Tuvo la esperanza de que la unidad de criterios y esfuerzos tendientes a conseguir dentro de los cauces democráticos el bienestar del pueblo, superara tales crisis, sin tiéndose también defraudada en este anhelo.

La culminación de los desaciertos ha tenido lugar en el uso incontralado y doloso de inconstitucionales facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, así como en la seuda solución entreguista dada al problema de La Brea y Pariñas, que evidencia que la descomposición moral en el país ha llegado a extremos tan graves que sus consecuencias son imprevisibles para el Perú. Es por eso que la Fuerza Armada, cumpliendo su misión constitucional, defiende una de sus fuentes naturales de riqueza, que al ser peruana, debe ser para los peruanos.

El pueblo, al comprender la actitud revolucionaria de la Fuerza Armada debe ver en ella el camino salvador de la República y el medio para encauzarla definitivamente hacia el logro de los objetivos nacionales.

La acción del Gobierno Revolucionario se inspirará en la necesidad de transformar la estructura del Estado, en forma tal que permita una eficiente acción de gobierno; transformar las estructuras sociales, económicas y culturales; mantener una definida actitud nacionalista, una clara posición independiente y la defensa firme de la soberanía y dignidad nacionales; restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto y la observancia de la ley, el predominio de la justicia y de la moralidad en todos los campos de la actividad nacional.

El Gobierno Revolucionario declara su respeto a los tratados que en el orden internacional tiene celebrados el Perú; que se mantendrá fiel a los principios de nuestra tradición occidental y cristiana; y que alentarán la inversión extranjera que se sujete a las leyes e intereses nacionales.

El Gobierno Revolucionario plenamente identificado con las aspiraciones del pueblo peruano, le hace un llamado a fin de que confundido con la Fuerza Armada luche para lograr una auténtica Justicia Social, un dinámico desarrollo nacional y el restablecimiento de los valores morales que aseguren a nuestra Patria la consecución de sus superiores destinos.

Lima, 2 de Octubre de 1968.

LA JUNTA REVOLUCIONARIA

El Peruano, Suplemento Extraordinario, primera sección, octubre de 1969.

4.1.8. Características de la Junta de Gobierno actual

Juan Ríos

A PROPOSITO DE UN INCIDENTE UNIVERSITARIO

Las excusas ofrecidas por el presidente Velasco al rector de la Universidad Católica, la modificación de algunos artículos de la inoportuna Ley Universitaria y, sobre todo, las declaraciones del general Fernández Maldonado respecto a la posible unión del Gobierno y los estudiantes en la lucha "contra los intereses y grupos, tanto nacionales como extranjeros, que sistemáticamente se oponen a las reformas estructurales en el país", parecen indicar una saludable y necesaria rectificación de los mayores errores cometidos en el dominio de la política interior. Y si las palabras se traducen en actos, podrá pensarse que el Perú se encuentra en el umbral de una transformación moral, económica y social que no sería factible sin la participación decidida y voluntaria de los sectores progresistas.

Tengo la impresión de que hasta el diecisiete de junio las Fuerzas Armadas no habían reparado en el hecho evidente, obvio, indiscutible, de que tradicionalmente la intelectualidad, la juventud y el pueblo suelen atribuirles uno de los papeles más reaccionarios en el drama histórico del Perú. La diferencia entre golpes militares y golpes institucionales es demasiado reciente, sutil y bizantina para ser convincente. No debió, por lo tanto, asombrar a nadie que la patriótica toma de Talara careciera de la milagrosa virtud de disipar en un día la desconfianza basada en la experiencia de siglo y medio de mal llamada vida republicana. Ciertamente el insólito gesto antiimperialista suscitaba esperanzas. No bastaba sin embargo para transfigurar "ipso facto", las botas en alegorías de la justicia social, las ametralladoras en símbolos de los derechos humanos y los cuarteles en santuarios de la cultura. Pese a ello - y confundiendo la violencia con la firmeza, los aliados potenciales con los verdaderos adversarios, y el calendario policiaco con el tiempo de la Historia-la Junta se empeñó en acrecentar el explicable recelo de los ciudadanos, provocando (con irracionales atropellos y amenazas) la indignación de los únicos sectores capaces de apoyarla en una empresa revolucionaria o por lo menos reformadora. Los resultados de esta absurda conducta -que parecía inspirada por los cerebros electrónicos o deshumanizados de la C.I.A.- fueron los previsibles.

El nuevo lenguaje adoptado por el Gobierno permite suponer que sus miembros han efectuado un honrado y viril examen de conciencia, y que de ahora en adelante el diálogo del ejército con las fuerzas renovadoras, y la acción común han dejado de ser imposibles. O, en otras palabras, que el secular infierno del Perú podría quizás transformarse en libre y justa patria del hombre.

Miraflores, 18 de junio de 1969.

Rectificación Necesaria en Oiga,
num. 329, 20 de junio de 1969,
p. 9.

DISCURSO DEL GRAL. VELASCO EN EL PRIMER ANIVERSARIO DE SU GOBIERNO

Al cumplir el primer año de gobierno, en representación institucional de la Fuerza Armada, hablo aquí, esta noche, no sólo como Jefe de Estado, sino principalmente como Jefe de la Revolución. Pero esta Jefatura conlleva un sentido radicalmente distinto de otras, a cuyo amparo se han entronizado, en la vida política del país, formas de poder omnímodo y de eterno control indiscutido de algunas agrupaciones ciudadanas.

Muy lejos de nosotros este sentido caciquil de abominable endiosamiento, que prostituye y deforma la esencia misma de una dirección responsable y constructiva. Ser jefe de la revolución, es ser dirigente de un equipo de hombres profundamente identificados con el espíritu revolucionario de la Fuerza Armada y que, en su representación, inició, hace un año, el proceso de transformación de nuestro país.

Este no es un gobierno personalista. Entre nosotros, no existen predestinados ni seres insustituibles; nadie tiene aquí el monopolio de la sabiduría ni del poder. Somos un equipo que está haciendo la revolución que el Perú necesita, esa revolución que otros pregonaron sólo para traicionarla desde el poder. No constituimos, pues, un movimiento al servicio de un hombre, sino al servicio del país. Pero, comprendemos que nada de esto puedan entender quienes, en realidad, no son más que simples caciques de nuevo cuño, extremistas del personalismo, de la vanidad, de la estafa política.

Durante el año que hoy termina, se ha dado comienzo al proceso de transformación nacional que la Fuerza Armada prometió al país el 3 de octubre de 1968. En este breve lapso hemos cumplido una tarea gigantesca. Pero, ella ha sido únicamente la iniciación del proceso revolucionario. Queda por delante un inmenso quehacer, que requerirá largos años de esfuerzo y de lucha. Lo cumpliremos por encima de todos los obstáculos. Porque eso es, lo que demandan las apremiantes necesidades de nuestro pueblo; y porque eso es, lo que la Fuerza Armada se comprometió a realizar cuando asumió la responsabilidad de gobernar al país.

Frente a un deber, en cuyo cumplimiento se juega el destino mismo del Perú, poco debe importarnos la grito interesada y la falsa protesta de quienes siempre gozaron del poder sólo para hacer de él negociado y prebenda. Hoy se levanta un coro de voces, por todos conocido, que reclama la vuelta inmediata a la Constitucionalidad; que pretende alentar una vanidad, que nosotros no tenemos, para sugerir nuestra "bajada al llano" y nuestra participación en una justa electoral, de la que esperan restaurar esa democracia formal que ellos envilecieron, hasta convertirla en la gran hipocresía que significó, hablarle de libertad a un pueblo, victimado por la explotación, por la miseria, por el hambre, por la corrupción, por el entreguismo y la venalidad.

Quiero, por eso, reiterar que ninguno de nosotros tiene ambiciones políticas. No nos interesa competir en la arena electoral. No hemos venido a hacer politiquería. Hemos venido a hacer una revolución. Y si para lograrlo, se requiere actuar políticamente, esto no quiere decir que se nos pueda confundir con los políticos criollos que tanto daño le hicieron al país.

Pierdan pues, la esperanza quienes crean que puedan inducirnos al engaño de volver a esa falsa democracia, a través de la cual se perpetró la injusticia social en el Perú.

¿Es a esa democracia que se quiere volver?

Para sus defensores, siempre pagó jugosos dividendos. Pero, ¿qué significó en realidad para el pueblo peruano?

Ciertamente, estas gentes no quieren entender lo que ha pasado en el Perú. Estamos viviendo una Revolución. Ya es tiempo de que todos lo comprendan. Toda revolución genuina, sustituye un sistema político, social y económico, por otro, cualitativamente diferente. Del mismo modo que la revolución francesa no se hizo para apuntalar la monarquía, la nuestra no fue hecha para defender el orden establecido en el Perú, sino para alterarlo de manera fundamental, en todos sus aspectos esenciales.

Algunos esperaron cosas muy distintas y confiaron en que, a la vieja usanza, ascenderíamos al poder sólo para convocar a elecciones y devolverles todos sus privilegios. Quienes así pensaron, estuvieron y están equivocados. A esta revolución no se le puede pedir que respete las normas institucionales del sistema contra el cual insurgió. Esta revolución tiene que crear, está creando ya, su nuevo ordenamiento institucional. Que esto lo sepan los defensores del pasado, directamente de quienes estamos construyendo el futuro del Perú.

Una revolución profunda y verdadera, no podía surgir de un ordenamiento político que, en los hechos, discriminó y siempre puso de lado a las grandes mayorías nacionales. La realidad de una revolución así, sólo podía concretarse rompiendo ese ordenamiento tradicional. La legitimidad de este Gobierno Revolucionario no puede, pues, estribar en el respeto por las reglas de un juego político decadente, que sólo benefició a los grupos privilegiados del país. Nuestros propósitos nada tienen que ver con las formas tradicionales de la política criolla, que hemos ya desterrado para siempre del Perú.

Por eso nuestra legitimidad no viene de los votos, de los votos de un sistema político viciado de raíz, porque nunca sirvió para defender los auténticos intereses del pueblo peruano. Nuestra legitimidad tiene su origen en el hecho incontrovertible de que estamos haciendo la transformación de este país, justamente para defender e interpretar los intereses de ese pueblo al que se engañó con impudicia y por un precio. Esta es la única legitimidad de una revolución auténtica como la nuestra.

¿De qué valía para el verdadero hombre del pueblo, que le hablaran de una libertad, con la que después se traficaba en las tiendas políticas, de quienes gobernaron este país desde el Ejecutivo y desde el Parlamento? ¿Qué hicieron estos defensores de la democracia formal y de los derechos constitucionales, para resolver a fondo los problemas fundamentales, que afectaban al Perú y a su pueblo? ¿Sería acaso, la vergüenza y el escarnio de esa farsa, que fue el negociado con la International Petroleum y su más vergonzante epílogo del escándalo de la página once? ¿O la impudicia de una reforma agraria, destinada a defender a los poderosos y a engañar a los campesinos? ¿Dónde están las reformas profundas, que tanto se prometieron en los períodos electorarios y que una vez en el poder, se escamotearon para servir a la oligarquía? ¿Por qué ahora se pretende exigir que todo se haga de una vez, cuando bien poco o nada se hizo durante largos años, pudiendo por lo menos haber propuesto y defendido esas reformas, cuya paternidad ahora se reclama, pero que no se tuvo ni la honradez, ni el coraje de plantear en años anteriores? La paternidad de una revolución es de quienes la realizan, no de quienes hablaron de ella para luego olvidarla desde el poder.

Sin embargo, que no se crea que tenemos interés fundamental alguno en levantar los cargos que se hacen contra la revolución. La mejor defensa de la revolución, es su obra cumplida. Pero conviene de tarde en tarde, en horas de enjuiciamiento y de balance como éstas, poner las cosas en su sitio y despejar los confusionismos y los engaños con que otra vez se trata de mentir al pueblo. Nosotros no hablamos de una revolución; la estamos haciendo. Ella es nues

tra mejor justificación ante el Perú y ante la historia. En la conciencia de todos los peruanos honrados, está la evidencia de que por primera vez, se han empezado a atacar a fondo los problemas fundamentales del país.

Allí está, la rotunda probanza de los hechos. Allí está ese puñado de realizaciones trascendentales, que con mucho superan a todo lo realizado por los gobiernos anteriores. Allí está la recuperación del petróleo de las manos de una empresa extranjera, ante cuyos intereses se prosternaron por paga o por temor, los políticos que efectivamente gobernaron este país, desde el Ejecutivo y desde el Parlamento. Allí está, la nueva Ley de Reforma Agraria, que beneficia al campesino, y que rompe el espinazo de una oligarquía hasta ayer prepotente. Allí está, la Ley General de Aguas, que al fin concreta el sueño de cientos de miles de agricultores, cuyos derechos siempre fueron pisoteados en beneficio de los latifundistas. Allí está, la nueva política minera, con la cual acabarán las viejas prácticas lesivas a los intereses del Perú. Allí está, la ley que pone término a la abusiva especulación de las tierras de expansión de las ciudades y que contribuirá, de manera muy importante, a resolver el problema de la vivienda urbana. Allí está, la iniciación de una política de control estatal sobre el Banco Central de Reserva, que ya no representa los intereses privados sino los intereses de la nación. Allí está, en fin, la nueva política internacional, no de sumisión, sino de dignidad y cuyo rumbo determinan tan sólo los intereses del Perú.

Todo esto, y mucho más, se ha logrado en apenas un año de gestión gubernativa. Hay quienes dicen, que es muy grande el poder de la propaganda. Es posible que esto sea así. Pero, ninguna propaganda podrá borrar del conocimiento de todos los peruanos, la convicción de que este gobierno, está haciendo las cosas que ningún otro se atrevió a realizar, por intereses o por temor. Sin embargo, resulta por entero comprensible, que aún persistan la incredulidad y el escepticismo en este país, donde tanto se traficó con las promesas y donde la politiquería sustituyó a la política. Aquí, precisamente radica una de las grandes culpas y responsabilidades, de quienes contribuyeron deliberadamente, a la corrupción de nuestras instituciones representativas y de esa democracia, en cuyo nombre, se comerció con las aspiraciones de un pueblo abnegado, cuyo único delito fue creer en quienes habrían de engañarlo.

Mucho más de lo que hemos hecho, hemos querido hacer por el bien del Perú. Pero, existen poderosas limitaciones que la ciudadanía debe conocer. Nosotros encontramos al Perú en una profunda crisis económica. No heredamos una situación de bonanza. El régimen anterior, dejó una deuda externa de más de treintisiete mil millones de soles. ¿Qué de verdaderamente grande o importante para nuestro pueblo, se hizo con esta inmensa suma de dinero? ¿para qué grandes transformaciones sirvió esa deuda enorme, que el gobierno anterior contrajo con otros países? hay que decirlo claramente: buena parte de esos treintisiete mil millones de soles, fue derrochada en la corrupción sin paralelo que asoló a este país durante el régimen anterior. ¿Dónde se encuentran ubicados, quienes así traficaron con la miseria de los pobres? es necesario que se sepa que, parte de ellos huyeron de la justicia para cobijarse en organismos internacionales a los cuales siempre sirvieron sin importarles ni el nombre ni el futuro de su patria. Día llegará en que saldemos cuentas con quienes no sólo robaron la confianza del pueblo. No tenemos por qué hablar con eufemismos. Una revolución implica también un lenguaje diferente, sin medias tintas y sin tapujos.

Pero las limitaciones que la revolución tiene que superar no estriban solamente en la pesada carga de esa deuda cuantiosa que el gobierno anterior contrajo en el extranjero y que el Perú tiene que pagar. Hay otra limita

ción muy importante. La oligarquía que ha visto afectados sus intereses por la Ley de Reforma Agraria, no invierte su dinero en el país. Este es el gran complot de la derecha económica, su gran estrategia anti-revolucionaria, su gran traición a la causa del pueblo peruano. Se persigue de este modo crear una ficticia crisis económica que vulnere la estabilidad del Gobierno. La excusa para no invertir, es que no existe en el país un "clima de confianza". Esta frase manida es el estribillo, pero también el arma psicológica, que día a día utiliza la reacción, para cubrir, con cortina de humo, su verdadera intención anti-patriótica.

¿Qué "confianza" reclaman los grandes propietarios del dinero? ¿Una confianza que les permita mantener las gollerías y los privilegios, que nada justifica, excepto sus malas costumbres de explotadores inveterados del pueblo peruano? ¿Una confianza basada en el mismo orden de cosas contra el cual surgió la Revolución? ¿Una confianza como aquella que se creaban cuando eran los dueños del país? Este tipo de confianza no van a tener mientras nosotros gobernemos. Y no por odios, sino porque estamos convencidos de que este tipo de confianza, es la negación total de las posibilidades de transformación en el Perú; porque en este tipo de confianza, se basaron las injusticias que hundieron en la miseria y en la explotación, a la gran mayoría de nuestro pueblo.

Hay, sí, condiciones de auténtica confianza, para todos aquellos que comprendan que el dinero, debe también cumplir una constructiva responsabilidad social. Hay confianza y respaldo gubernamental, para la inversión que promueve el desarrollo económico del país, dentro de un marco de respeto por las justas expectativas del capital y por los legítimos derechos de los trabajadores. Hay confianza, porque en el país existe plena estabilidad política. Hay confianza, porque no existe violencia social y porque claramente el pueblo respalda a este Gobierno. Hay confianza, porque el país está sentando las bases de su desarrollo integral en beneficio del pueblo, y de todos los que intervienen en el proceso de la producción económica. Hay confianza, porque la inversión privada tiene todas las garantías que cualquier empresario moderno puede exigir.

Desde un comienzo, el Gobierno Revolucionario declaró su respaldo y su estímulo a la inversión privada, incluyendo a la extranjera que se sometiera a las leyes del país. Existen, pues, todas las condiciones de confianza legítima que requiere el inversionista honrado. Muchos hombres de empresa lo están comprendiendo así y ya surgen indicios muy claros de una nueva y positiva tendencia en el campo de la inversión. Pero, los sectores oligárquicos del capitalismo nacional, complotan contra la Revolución, a través de su control del aparato económico y amparados en una prensa ultra-reaccionaria, que ha hecho del mito de una mal entendida atmósfera de "confianza" su instrumento de verdadero chantaje contra los intereses del país. El pueblo peruano, debe tener muy clara idea de esa verdadera conspiración económica de la oligarquía. Porque el Gobierno Revolucionario no mantendrá eternamente la serena actitud de esperar, que esta gente recobre el sentido de las cosas y abandone su perniciosa posición anti-peruana.

Toda la inmensa tarea de realizaciones efectivas de este Gobierno, se está llevando a cabo sin violencia y sin sangre. La nuestra, es la única Revolución que, habiendo ya logrado poner en marcha transformaciones profundas, se está cumpliendo en paz. En otros países, reformas agrarias, menos avanzadas que la nuestra, costaron miles de muertos a lo largo de varios años de cruentas luchas fratricidas. Hasta hoy, el Perú ha escapado a este sino de sangre y de muerte. Confiemos en que así seguirá aconteciendo en el futuro. Pero, comprendamos que la experiencia que hoy vive nuestra patria, representa una conquista sin

precedentes. Sin duda alguna, esta revolución es un fenómeno radicalmente nuevo. No se le puede comprender a partir de esquemas tradicionales. Por eso, el ejemplo peruano concita interés, expectativa, admiración en el resto del mundo y particularmente en nuestro continente latinoamericano.

Inclusive, pareciese que más allá de nuestras fronteras, se aquilata mejor la significación histórica de este gran movimiento revolucionario del Perú. Porque algunos periódicos, algunos de nuestros "honrados y objetivos" periódicos criollos, creen que es honrado y objetivo, ocultarle al pueblo lo mucho y lo bien que se habla hoy del Perú en el mundo. Pero no importa. Día vendrá en que aquí se sepa, cuánto y con cuánta perfidia ocultaron la verdad los dueños de ese periodismo, cuya única preocupación es la defensa de inconfesables intereses, y un malévolo sensacionalismo. Y todo esto, bajo el manto piadoso de una pretendida libertad de prensa, tras la cual se oculta un turbio mundo de apetitos farsinosos, de insidia y de inuendo, cuando no de calumnia cotizabile.

Detrás de la campaña de confusionismo contra la revolución en marcha hay, por cierto, muy poderosos intereses. Ellos dictan el sentido de esa propaganda que, de un lado, exige demagógicamente ilusos extremismos y, de otro, insinúa que nuestra revolución ha entrado en una fase de ablandamiento. Ambas posturas de la anti-revolución, tienen una misma fuente de inspiración y es una la bolsa que las paga. Estas dos estrategias son claramente percibibles. Una de ellas, persigue que la revolución se acelere demasiado y se precipite. Pero, no cometeremos este error. La otra estrategia de la anti-revolución, persigue presentar nos como un movimiento ya ganado por la complacencia, sin empuje e incapaz de ir más allá de donde ya ha llegado. Naturalmente, detener la marcha de la revolución cuando ella recién ha comenzado, sería otro funesto error que tampoco vamos a cometer. Sabemos muy bien que para tener éxito, las reformas iniciadas deben necesariamente complementarse con otras que son, igualmente indispensables. Para nosotros la transformación de este país, es un proceso complejo e integral que tiene que atacarse desde distintos frentes y en diferentes planos de acción. Por eso la revolución tiene un programa. Y, ese programa será cumplido metódicamente y en su totalidad.

Las dos estrategias de la oligarquía se mueven al unísono, en perfecto concierto, desde aquí y desde el extranjero. La acción confabulada de los adversarios de la revolución funciona a estos dos niveles. Uno de sus principales instrumentos, es la sincronizada propaganda deformadora de la verdad, que opera a través de ciertas agencias noticiosas extranjeras, de algunas revistas de circulación internacional, y de la mayoría de periódicos que se imprimen en el Perú que representan y defienden los intereses de la oligarquía peruana y sus cómplices foráneos.

En esta insidiosa campaña de mentiras, bien poco o nada tiene que ver, la inmensa mayoría de los periodistas peruanos, que no son responsables de la línea de acción que impone la mayor parte de los propietarios de los medios de prensa. En general, esa inmensa mayoría de periodistas simpatizan realmente con la revolución. Pero, quienes controlan y monopolizan la propiedad de esos órganos de prensa son, miembros de la oligarquía, enemiga de la transformación nacional que estamos realizando.

Las excepciones son pocas y muy honrosas. Esos diarios y revistas sufren en carne propia, las represalias económicas de la oligarquía a quien se niegan a servir. La honradez de su posición independiente, frente al Gobierno Revolucionario, los hace acreedores al respeto y a la gratitud del pueblo peruano. Por ello, les expresamos nuestra solidaridad frente a la campaña de que son víctimas. Esta es la verdad. Y nadie lo sabe mejor, que quienes trabajan en los órganos de prensa del Perú.

La revolución seguirá adelante hasta cumplir sus objetivos, sin precipitaciones y sin desmayos, por su propio camino, con sus propios métodos. Hemos sabido resistir todas las presiones. A nosotros no se nos provocará. Pero seremos implacables en la defensa de esta revolución de cuyo éxito depende el futuro del Perú. Que no se confunda la tolerancia con la impunidad. En el Perú de hoy los campos están ya claramente marcados. Esta revolución será defendida hasta las últimas consecuencias. Sus adversarios de dentro y de fuera deben saberlo sin posibilidad de error. La Fuerza Armada del Perú la respalda y el pueblo, día a día la defenderá más porque la sentirá más suya.

Sabemos que frente a la revolución, hay una conjura tenebrosa manejada por elementos externos, que persigue detener el proceso de cambio en el Perú. Sabemos que los hilos de esa conjura, se mueven también con el dinero de la oligarquía y la complicidad cotizante de dirigentes políticos que insurgieron como revolucionarios, para después servir a la reacción de ultraderecha. La nación debe saber que el Gobierno permanece alerta. Que defenderá la revolución y que mantendrá las conquistas ya entregadas al pueblo. Esta será una lucha sin cuartel. Estamos dispuestos a correr todos los riesgos. Poco en realidad importan nuestras vidas, porque ellas ya han sido entregadas a la revolución. Reiteramos, que si nosotros caemos en la lucha, otros la continuarán hasta el final, con más denuedo, más fuerza, más vigor.

Si la oligarquía y los caciques políticos que la sirven, quieren violencia, habrá violencia en el Perú. Pero, quienes la desaten no quedarán ileso. Sobre ellos caerá el castigo ejemplarizador de una revolución. Esta revolución será defendida en todos los terrenos y contra todos sus enemigos, a cualquier costo.

Quedan todos, claramente notificados de cuál es la posición del Gobierno Revolucionario. No es una amenaza. Pero sí una categórica advertencia. Es preciso recordar, sin embargo, que antes de ahora hemos dicho, que el Gobierno Revolucionario nada tiene contra las ideologías renovadoras, ni contra las masas populares de cualquiera de los partidos políticos del país. A ellas, el Gobierno Revolucionario les tiende la mano para defender en común la causa del pueblo. Pero no, a los dirigentes que fueron cómplices del gran engaño que significó convertirse en defensores de los enemigos del pueblo del Perú. Con esos dirigentes nada tenemos en común. Con ellos no hay entendimiento posible, porque representan el brazo político de la oligarquía antirrevolucionaria. Hablamos sin eufemismos. Abiertamente ponemos las cartas sobre la mesa. No es nuestro el lenguaje sibilino de los políticos criollos. Por eso hablamos en la forma directa y clara que el pueblo comprende.

Los grandes objetivos de la revolución, son superar el subdesarrollo y conquistar la independencia económica del Perú. Su fuerza viene del pueblo cuya causa defendemos y de ese nacionalismo profundo, que da impulso a las grandes realizaciones colectivas y que hoy, por primera vez, alienta en la conciencia y en el corazón de todos los peruanos. Esta revolución se inició para sacar al Perú de su marasmo y de su atraso. Se hizo para modificar radicalmente el ordenamiento tradicional de nuestra sociedad. El signo histórico de toda verdadera transformación, es enfrentar a los usufructuarios del status quo contra el cual ella surge. La nuestra no puede ser una excepción. Los adversarios irreductibles de nuestro movimiento, serán siempre quienes sienten vulnerados sus intereses y sus privilegios: es la oligarquía.

Esa oligarquía, sus aliados de dentro y sus amos de fuera son pues, y serán siempre nuestros adversarios implacables. Tengamos conciencia de que hemos sido los únicos que, en este país, han afectado sus intereses. Esta es la primera vez que esa oligarquía carece de influencia política, la primera vez que no gobierna. Por eso, no perdona ni jamás perdonará a quienes se han

atrevido a desafiar su poder, su dinero, su fuerza. Ella permanecerá al acecho, aguardando el momento propicio para lanzar una ofensiva frontal contra el Gobierno de la revolución.

No creamos, pues, que el adversario de la revolución ha sido ya vencido definitivamente. Ha sufrido algunas serias derrotas, pero la guerra no ha concluido aún. Terminará cuando la revolución nacional haya afianzado profundamente sus raíces, cuando el pueblo pueda sentirse absolutamente seguro de que esa oligarquía, que con sus cómplices lo hundió en la pobreza y en el engaño, ya no puede intentar su retorno al control del país. Nosotros no podemos cometer el grande y trágico error de creer que la revolución ha sorteado ya todos los peligros. En realidad, ella recién está comenzando a confrontarlos. No nos durmamos sobre los laureles de victorias iniciales. Mantengámonos vigilantes, alertas, decididos. Nuestro compromiso no es con un ordenamiento político tradicional, formalista, básicamente inoperante y obsoleto. Nuestro compromiso, es con el pueblo y con la revolución que ese pueblo demanda. A nada ni a nadie debemos lealtad, sino al Perú y a su causa de justicia social que la revolución encarna y representa.

Por eso, este Gobierno tiene también el deber de asegurar la continuidad de la revolución. Sería pueril e indefendible que, en el futuro, permitiéramos la destrucción de la obra revolucionaria a manos de un nuevo gobierno conservador, que trabajaría para restablecer ese pasado contra el cual nosotros insurgimos. Por todo esto, la vuelta al orden constitucional, que tanto reclaman nuestros adversarios, se producirá: únicamente, cuando se haya garantizado la permanencia de la revolución y su continuidad; únicamente, cuando en una nueva Constitución se consagren las conquistas de la revolución; y únicamente cuando no exista posibilidad de que el Perú sea otra vez llevado al sistema ominoso que abolimos el 3 de octubre de 1968.

Cumplidos estos requisitos, el Perú podrá escoger el camino de futuro que decida el concurso de todos sus ciudadanos, el camino que quiera la auténtica voluntad popular. Entonces, y sólo entonces, nosotros consideraremos que hemos cumplido por entero nuestro deber y nuestro compromiso con el Perú, con su pueblo, con su historia. Con nadie más tenemos compromiso alguno; hacia nadie más tenemos un deber. Esperamos que todos entiendan claramente lo que esto significa. Confiamos en que quienes aún abrigan ilusas esperanzas de volver a disfrutar las prebendas y privilegios de un ayer para siempre cancelado, las abandonen definitivamente.

Y que no se diga que estamos rompiendo la armonía entre todos los peruanos. Ella nunca ha existido en realidad. En el pasado, porque la concordia fue imposible entre un pueblo explotado y sus explotadores. Y en el presente, porque la armonía no puede existir entre quienes defienden los intereses de la oligarquía y quienes defendemos los intereses del pueblo. No puede haber armonía entre la revolución y la anti-revolución. El desarrollo, entendido como proceso transformador y revolucionario, tiene un precio que debe ser pagado y que, en gran parte, consiste en la liquidación de todos los privilegios que los pocos tuvieron a expensas de los muchos. Bien poco valdría esta revolución, si ella simplemente aspirara a modernizar el país, a introducir cambios secundarios en sus instituciones tradicionales. Para nosotros, el desarrollo necesariamente implica alterar de modo fundamental, las bases de relación política y económica que, hasta hace un año, prevalecieron en el ordenamiento social del país. Entre quienes respaldamos esta revolución y quienes a ella se oponen, no hay entendimiento posible. La verdadera armonía, la verdadera unión nacional tiene que construirse, de ahora en adelante, entre los peruanos que apoyan y defienden la necesidad de transformar al Perú. Toda concepción de la unidad nacional, en base a poner del mismo lado a los sostenedo

res de la revolución y a sus enemigos es, por lo tanto, falsa y anti-histórica. Aceptarla sería desnaturalizar la revolución.

Transformar una sociedad tan compleja como la nuestra, no es tarea sencilla ni de pronta culminación. Esta revolución apenas ha cumplido un año de existencia. Los peligros más grandes aún no han aparecido. Debemos esperar días difíciles. Y crear en nuestro pueblo conciencia responsable de que tendrán inevitablemente que venir días así. A medida que la revolución se afiance y nuevos privilegios sean abolidos, para bien del pueblo, la oligarquía y sus felipillos redoblarán esfuerzos para frustrarla.

A esa oligarquía empeñada en defender la sinrazón de su propio egoísmo y a todos sus agentes declarados o encubiertos, peruanos o extranjeros, hoy les volvemos a decir que no les tememos, que la revolución no bajará la guardia que ella continuará su obra de transformación nacional, y que seremos implacables en castigar cualquier intento de entorpecer su camino.

Si sentimos así nuestro deber y nuestro compromiso con la revolución tenemos que velar porque ella sea siempre ejemplo de limpieza, de honradez, de eficiencia, de sacrificio, de entrega generosa. Tenemos que crear conciencia de la inmensa tarea que una revolución entraña. Será necesario enmendar día a día los errores que inevitablemente se cometen en el diario quehacer de la revolución. Seamos capaces de rectificarlos. Tengamos la honestidad, la humildad, la sabiduría y el valor que otros nunca tuvieron para reconocer errores y enmendarlos. Esto, lejos de debilitar a la revolución, le dará mayor fuerza, porque le dará mayor autoridad moral. Pero, seamos supremamente exigentes con nosotros mismos, aspiremos a ser cada día mejores, estimulemos la crítica honesta que es un aporte invaluable en toda obra de creación. Mas, por sobre todo, no olvidemos nunca el sagrado deber de ser siempre leales con esta revolución, de la que pende el porvenir de nuestra Patria...

Mensaje del Presidente de la República
al conmemorarse el primer aniversario
del Gobierno Revolucionario de las
FF.AA. en El Comercio, sábado 4 de octubre
de 1969, p. 4.

Nota.- La jurisprudencia relativa a los efectos legales de los actos de una Junta de Gobierno es escasa. Bajo la C. 1933 se ha oscilado entre los dos extremos siguientes:

1) "No habiendo sido ratificado por el Congreso Constituyente el Decreto Ley num. 6983, la propiedad de los tesoros hallados antes de la vigencia del nuevo Código Civil, está regida por las disposiciones del Código derogado" en RT, 21 de mayo de 1938, num. 285 pp. 93-95.

2) "Los decretos leyes que expiden los gobiernos de hecho que asumen la función legislativa, rigen mientras no sean ratificados por el Congreso, o sean derogados, modificados o sustituidos por otra disposición legal semejante" en RJP, enero de 1965, num. 252, pp. 100-106.

Esta ejecutoria aparece transcrita a pp. 3.1.15. Iguales conclusiones había señalado el Presidente de la Corte Superior de Lima en su Memoria del año judicial de 1963 (en ADVOCATUS, num. 2, año 2, enero-abril de 1963, pp. 135 ss.)

4.2. Los partidos políticos en el Perú contemporáneo

Consideraciones generales

En el Perú, no han habido partidos políticos propiamente hasta la fundación del Partido Aprista Peruano (PAP) en 1930, aunque existía desde antes la Alianza Popular Revolucionaria Americana (A.P.R.A.) fundada en México en 1924 gracias a los esfuerzos de un líder muy joven aún, Víctor Raúl Haya de la Torre. El P.A.P. resultó así la sección peruana del A.P.R.A. Por esta razón de irrefutable validez histórica, y por el hecho de que durante los últimos años la lucha política se ha polarizado a favor o en contra de este partido, es que aquí se le estudia con mayor detenimiento que otras agrupaciones. El segundo movimiento de masas es Acción Popular, fundado en 1956, y que llevó a su candidato a la Presidencia de la República en 1963. Este partido se ha escindido en facciones, no sólo por falta de solidez doctrinaria, sino por carecer de organización interna; este factor quizá más decisivo que aquél. Por estas razones es imposible pronosticar su importancia en un futuro próximo. Por último se estudian dos partidos (Demócrata Cristiano y Comunista) que aunque cuentan con escaso volumen electoral, han jugado un rol de cierta importancia en los últimos años. El Partido Demócrata Cristiano fue fundado en 1955, en Arequipa, y el Partido Comunista Peruano, en Lima en 1930, aunque sus orígenes pueden detectarse en 1928, como se verá más adelante. Sobre los partidos y la vida política puede verse, "El Perú frente a junio de 1962" por Enrique Chirinos Soto, Ediciones del Sol, Lima 1962, 194 pp. (el libro fue publicado poco tiempo antes de las elecciones de ese año, en las que su autor postulara a una diputación por Lima en la lista del APRA. La primera parte de ese libro, y excluyendo los párrafos dedicados al gobierno del General Odría (1948-1956) ha sido reproducido con el título de "La política peruana en el siglo XX", en *Visión del Perú en el siglo XX*, tomo II, Lima 1963, editor José Pareja Paz Soldán; la parte que realmente interesa es a partir de Sánchez Cerro, pp. 53 ss. Una visión global, aunque con juicios un poco precipitados, "Autopsia de los partidos políticos" Lima 1961, por Carlos Miró Quesada Laos; la parte realmente de interés es la dedicada a los partidos contemporáneos, pp. 469 ss.

El estudio de un partido político puede ser abordado desde ángulos muy distintos. Unicamente por razones metodológicas podríamos efectuar una triple clasificación sobre estos enfoques. a) filosófico, que son los fundamentos últimos en que un determinado partido extrae su visión de la realidad, b) ideológico, aquellos planteamientos concretos que justifican la acción política, c) pragmático, la actividad de un partido en un determinado tiempo y lugar. A modo de ejemplo veamos como esta clasificación funciona con el APRA y Acción Popular. En lo filosófico, el espacio-tiempo histórico para el Apra y el humanismo situacional, de Acción Popular (teoría elaborada por Francisco Miró Quesada). En lo ideológico, el programa máximo y mínimo del Apra, los puntos programáticos de equilibrio hombre-tierra, cooperación popular, conquista del Perú por los peruanos, etc., en Acción Popular. En lo pragmático, la conducta observada por el Apra en las elecciones de 1931, 1936, 1945, 1956, 1962 y 1963 y en los respectivos gobiernos en los que intervinieron. En Acción Popular su larga campaña de 1956 a 1963, su actuación en el Ejecutivo y el Legislativo cuando estuvieron en el poder.

Nuestro estudio intenta concretarse al aspecto ideológico. Esta separación, repetimos, es metodológica, y por lo tanto relativa. En algunos puntos se podrá apreciar como existe una inevitable invasión de campos; pero en la medida de lo posible nos mantendremos dentro de los objetivos fijados. El aspecto filosófico, por su envergadura, requiere tratamiento aparte. El pragmático pertenece aún a la historia no escrita, y no se cuenta todavía con las investigaciones necesarias para su estudio.

4.2.1. Partido Aprista Peruano

Víctor Raúl Haya de la Torre

EL ANTIMPERIALISMO Y EL APRA

Ahora bien, cuando el capitalismo tramonta, es que se extiende y des plaza; deviene imperialista. Emigra, vuela lejos como el polen de ciertas plantas en flor y se asienta y germina donde halla condiciones favorables para prosperar. Es por eso que si, según la tesis neo-marxista, "el imperialismo es la última etapa del capitalismo" (1), esta afirmación no puede aplicarse a todas las regiones de la tierra. En efecto, es "la última etapa"; pero sólo para los países industrializados que han cumplido todo el proceso de la negación y sucesión de las etapas anteriores. Mas para los países de economía primitiva o retrasada a los que el capitalismo llega bajo la forma imperialista, ésta es "su primera etapa" (2). Ella se inicia bajo peculiarísimas características, las industrias que establece el imperialismo en las zonas nuevas no son casi nunca manufacturadas sino extractivas de materia prima o medio elaboradas, subsidias y subalternas de la gran industria de los países más desarrollados. Porque no son las necesidades de los grupos sociales que habitan y trabajan en las regiones donde aquéllas se implantan las que determinan su establecimiento; son las necesidades del capitalismo imperialista las que prevalecen y hegemonizan. La "primera etapa del capitalismo" en los pueblos imperializados no construye la máquina ni siquiera forja el acero o fabrica sus instrumentos menores de producción. La máquina llega hecha y la manufactura es siempre importada. El mercado que la absorbe es también una de las conquistas del imperialismo y los esfuerzos de éste tenderán persistentemente a cerrar el paso a toda competencia por la trustificación del comercio. Así es cómo al industrializarse los países de economía retardada, viven una primera etapa de desenvolvimiento lento e incompleto.

Tenemos, pues, planteado en Indoamérica un problema esencial que siendo básicamente económico es social y es político: la dominación de nuestros pueblos por el imperialismo extranjero y la necesidad de emanciparlos de ese yugo sin comprometer su evolución ni retardar su progreso. Ante todo, vale examinar una cuestión primaria e ineludible: si el capitalismo bajo su forma imperialista es la causa de nuestro sometimiento económico, ¿debemos librarnos de él destruyéndolo, abatiéndolo, para ganar así nuestra libertad? Quien responda negando rotunda y simplemente, dejará las cosas como están. Pero quien conteste afirmando también rotunda y simplistamente, implicará que Indoamérica puede suprimir una etapa de la historia económica del mundo, la cual, como hemos visto, no puede pasarse por alto. Además, la abolición del sistema capitalista de acuerdo con los postulados del marxismo, debe ser realizada "por el proletariado que se apodera del Estado y transforma desde luego los medios de producción en propiedad de éste" (3). Pero la existencia de ese proletariado clasistamente definido y políticamente consciente de su misión histórica, supone un período más o menos largo de producción capitalista que, "transformando progresivamente en

(1) Lenin. "Imperialismo, the final stage of Capitalism" (1917)

(2) Tesis sostenida en esta obra.

(3) Friedrich Engels, Herr Eugen Duhring Unwalzung der Wissenschaft, Dritter Abschnitt, II Theoretisches.

proletarios a la gran mayoría de la población, crea la fuerza que bajo pena de muerte está obligada a realizar esa revolución" (4). Fácil es inferir que la abolición radical del sistema capitalista no puede cumplirse sino donde el capitalismo ha llegado al punto cenital de su curva, vale decir en los grandes países que marchan a la vanguardia de la industria mundial, cuyas bien contextualizadas clases proletarias deben realizar la trascendente tarea transformadora que el marxismo les señala. No ha de ser, pues, en los países coloniales o semicoloniales, que recién viven su primera o sus primeras etapas capitalistas, donde el capitalismo pueda ser destruído. En ellos, la clase proletaria llamada a dirigir esta revolución, está todavía muy joven, como joven es el industrialismo que determina su existencia. Nuestros proletarios pueden ser descritos con las palabras con que Engels alude al proletariado francés de principios del siglo pasado: "que apenas comenzaba a diferenciarse de las masas no poseedoras como tronco de una nueva clase", porque "el proletariado, aun enteramente inepto para una acción política independiente, se presenta como un estado de la Nación oprimida y sufriendo, incapaz de ayudarse a sí mismo y que, a lo sumo, podía recibir auxilio de arriba, de lo alto" (5).

(...)

¿Cuál, entonces, el camino realista para la solución del complejo problema que plantea a Indoamérica su progresivo sometimiento al imperialismo? Si imperialismo es capitalismo y si éste no puede ser abolido sino por una calificada y enérgica clase proletaria industrial, de la que carecemos todavía, ¿debemos esperar que los proletarios bien estructurados y cultos de los países imperialistas nos liberten del sistema opresor? O ¿aguardaremos que en nuestros pueblos se produzca la evolución de la conciencia proletaria determinada por una prodigiosa intensificación industrial -capaz de atraer hasta nuestras latitudes los ejes mayores del capitalismo-, a fin de que pueda producirse aquí la quiebra total de su sistema? Si lo primero, deberíamos resignarnos a esperar el triunfo de la revolución socialista en Europa y Norteamérica para salir así de la tutela rigurosa del imperialismo y entrar en la idílica y paternal del nuevo régimen. Y si lo segundo, habría que propugnar por la aceleración de la penetración imperialista a fin de industrializarnos en grande -comenzando por explotar hierro, forjar acero y construir máquinas- para lograr así la formación de una auténtica clase proletaria que adquiriera prontamente la conciencia y la capacidad plenas de su eminente rol libertador. Ambas soluciones, sin embargo, resultan hipótesis lejanas. El Aprismo sitúa el problema en términos más concretos, más realistas: si Indoamérica vive aún las primeras etapas del industrialismo que debe continuar necesariamente su proceso; si no tenemos aún definitivamente formada la clase proletaria que impondría un nuevo orden social y si debemos libertarnos de la dominación subyugante del imperialismo, ¿por qué no construir en nuestra propia realidad "tal cual ella es", las bases de una nueva organización económica y política que cumpla la tarea educadora y constructiva del industrialismo, liberada de sus aspectos cruentos de explotación humana y de sujeción nacional? Quienes se colocan en los puntos extremos de la alternativa política contemporánea -comunismo o fascismo-, olvidan la dialéctica marxista y consideran imposible un camino de síntesis. Y olvidan al go, no menos importante: que tanto el comunismo como el fascismo son fenómenos específicamente europeos, ideologías y movimientos determinados por una realidad social cuyo grado de evolución económica está muy lejos de la nuestra.

(4) Engels, op. cit. III Abschnitt, II Theoretisches.

(5) Engels, op. cit. III Abschnitt-Socialismus, I Geschichtliches.

(...)

En el transcurso de los últimos siete años, desde que este libro fué escrito, la presión del imperialismo -yanqui o británico-, no ha decrecido en Indoamérica. La crisis capitalista, iniciada a fines de 1929, la ha agudizado más bien. Nuestras incipientes economías semicoloniales han resistido buena parte de uno de los más tensos y peligrosos períodos de desquiciamiento de las finanzas imperialistas. Hasta nosotros se han proyectado fenómenos insólitos como el del paro forzoso. Pero esta "crisis pletórica"-, para usar la certera y avizora calificación del viejo Fourier-, nos deja claras enseñanzas confirmatorias de las tesis apristas: el carácter dual de nuestra economía que el imperialismo escinde en dos intensidades, dos ritmos, dos modos de producción -la nacional retrasada y la imperialista acelerada-, y la fundamental diferencia entre nuestra "primera etapa capitalista" importada por el imperialismo y "la última etapa" que comienzan a confrontar los países de más avanzada economía. Porque vivimos esa "primera etapa" y porque subsiste aún en Indoamérica el modo de producción propio, el atrasado y lento de nuestra feudalidad, hemos resistido a la última crisis con aparentes ventajas. La hemos soportado unilateral y parcialmente como unilateral y parcial es el sistema capitalista que el imperialismo ha yuxtapuesto sobre nuestra economía retardataria. Pero esta a-leccionadora experiencia, que podría llevar a algún reaccionario a la conclusión ilógica de que más vale quedar como estamos para no sufrir los riesgos de las crisis, no es sino como el indeseable privilegio de quien no sufre los efectos de un golpe en un miembro paralizado de su cuerpo. La crisis ha esclarecido así que una gran parte de nuestra economía está desconectada de la producción y cambio que el imperialismo hipertrofia y artificializa en nuestros países. Pero ha probado, también, que aquella economía rezagada y propia es nuestra verdadera base de resistencia. Vincularía a un nuevo sistema que la modernice e impulse y libertarla de la presión imperialista que la inmoviliza por asfixia, es para Indoamérica necesidad vital.

En Estados Unidos la crisis determinó la derrota del Partido Republicano. Con el advenimiento al poder de los hombres del "Democratic Party" surgió un nuevo lema, muy apropiado a las difíciles circunstancias de la época: "la política del buen vecino". Como el curso de la historia no depende de la buena voluntad de un hombre o de un grupo, cuando incontrollables leyes económicas rigen su destino, la nueva política gubernamental norteamericana es transitoria y precaria. Es sólo "una política". Ella nos libra por ahora de intervenciones, bombardeos, desembarcos de marinos y demás formas hostiles de agresivo tutelaje, pero eso no tiene nada que ver con el imperialismo como fenómeno económico. Precisa, pues, repetir que el problema esencial de Indoamérica está en pie, urgiendo soluciones constructivas y eficientes. Nuestros pueblos deben emanciparse del imperialismo, cualquiera que sea su bandera. Deben unirse, transformando sus actuales fronteras en meros límites administrativos y deben nacionalizar progresivamente su riqueza bajo un nuevo tipo de Estado. Las tres clases oprimidas por el imperialismo: nuestro joven proletariado industrial, nuestro vasto e ignaro campesinado y nuestras empobrecidas clases medias, constituirán las fuerzas sociales normativas de ese Estado. El no será ya instrumento del imperialismo, sino defensor de las clases que representa, vale decir, de las grandes mayorías de la población indoamericana. Así, la industrialización científicamente organizada, seguirá su proceso civilizador. Tomaremos de los países de más alta economía y cultura lo que requieran nuestro desarrollo material y el engrandecimiento de nuestra vida espiritual. Negociaremos con ellos no como súbditos sino como iguales. Sabiendo que ellos necesitan de nosotros tanto como nosotros de ellos, las leyes del intercambio deben cumplirse equilibradamente. Si la presión imperialista vence a nuestra resisten-

cia nacional, el equilibrio que resulte no será el de la convivencia libre y justa: será el falso e intolerable equilibrio de hoy. Pero si nuestra resistencia detiene la presión del imperialismo -en economía como en física parecen gobernar los mismos enunciados-, habremos salvado el equilibrio de la justicia. Crear la resistencia antimperialista indoamericana y organizarla políticamente para garantía de nuestra independencia y seguro de nuestro progreso, es la misión histórica de estos veinte pueblos hermanos. Señalar realmente el camino y dar los primeros pasos, es la tarea histórica del Apra.

Haya de la Torre

Incahuasi, Perú, diciembre 25 de 1935.

¿ QUE ES EL A.P.R.A. ? (6)

La organización de la lucha antimperialista en la América Latina , por medio de un Frente Unico internacional de trabajadores manuales e intelectuales (obreros, estudiantes, campesinos, intelectuales, etcétera), con un programa común de acción política, eso es el A.P.R.A. (Alianza Popular Revolucionaria Americana).

Su programa máximo.-

El programa máximo internacional del A.P.R.A. consta de cinco puntos generales, que servirán de base para los programas de las secciones nacionales de cada país latinoamericano. Los cinco puntos generales son los siguientes:

- 1°.- Acción contra el imperialismo yanqui. (7)
- 2°.- Por la unidad política de la América Latina.
- 3°.- Por la nacionalización de tierras e industria.
- 4°.- Por la internacionalización del Canal de Panamá.
- 5°.- Por la solidaridad con todos los pueblos y clases oprimidas del mundo.

-
- (6) The Labour Monthly, A Magazine of international labour, ¿What is the A.P.R.A.?, Haya de la Torre, Vol. 8, December, 1926, N° 12, pág. 756.
- (7) Vale advertir que el texto de este postulado -como lo enuncian bien claramente los capítulos siguientes-, no implica que la lucha antimperialista del Apra esté circunscrita a combatir el imperialismo yanqui y no a otros imperialismos como el británico, por ejemplo. Ocurre que habiéndose formulado los cinco lemas del Apra por primera vez en México en 1924, su inmediata propagación se inicia en el sector de pueblos indoamericanos del Caribe, en los que predomina agresivamente el imperialismo de los Estados Unidos. Por eso se agregó para mayor objetividad el vocablo "yanqui" al primero de los postulados apristas. Así se mantuvo el lema por algún tiempo, pero como los comunistas criollos se prendieron de él para afirmar que la palabra "yanqui" era, en el programa aprista, cábala sin nuestra de misteriosas concomitancias del Apra con el Imperialismo Británico, hice muchas veces la aclaración, y en todos mis libros -especialmente en "Impresiones de la Inglaterra Imperialista y de la Rusia Soviética" (Buenos Aires, 1932),- la posición aprista queda bien esclarecida. Además, para la mayoría de nuestros pueblos, "el imperialismo yanqui" es el imperialismo capitalista moderno por antonomasia. Porque no sólo es el que hegemoniza y amenaza cada día más en Indoamérica, sino también el que ha hecho del "monroísmo" su doctrina y del "panamericanismo" su política. Por ende, es el imperialismo en su más típica y completa expresión contemporánea. Pero el Apra tiene bien planteada su posición de beligerancia antimperialista sin distinciones.

Su organización.-

El A.P.R.A. -que viene a ser el Partido Revolucionario Antimperialista Latinoamericano- es una nueva organización formada por la joven generación de trabajadores manuales e intelectuales de varios países de la América Latina. Fué fundada en diciembre de 1924, cuando los cinco puntos generales de su programa fueron enunciados, y en dos años ha logrado ya organizar algunas secciones nacionales, no muy numerosas todavía por el breve tiempo transcurrido. El A.P.R.A. cuenta ya con una vasta sección en el Perú y células en México, la República Argentina, América Central, etcétera, y con una sección en Europa, cuyo centro actual es París, donde se halla organizada una célula bastante numerosa de estudiantes y obreros con subsecciones en Alemania, España e Inglaterra. El Comité Ejecutivo interino ha residido hasta hoy en Londres.

El Frente Unico.-

El A.P.R.A. organiza el gran Frente Unico, antimperialista y trabaja por unir en ese frente a todas las fuerzas que en una forma u otra han luchado o están luchando contra el peligro de la conquista que amenaza a nuestra América. Hasta 1923, ese peligro fué presentado o interpretado diversamente. Para unos era un conflicto de razas (sajones y latinos); para otros, un conflicto de culturas o una cuestión de nacionalismo. De las Universidades Populares "González Prada", del Perú, surgió una nueva interpretación del problema, y especialmente de la forma de acometerlo. Se había ya enunciado el hecho económico del imperialismo, pero no sus características de clases y la táctica de lucha para defendernos de él. De las Universidades Populares "González Prada" se lanza la primera voz en este sentido, en 1923, invocando la unión de la juventud de trabajadores manuales e intelectuales para una acción revolucionaria contra el imperialismo. (Véase la revista "Córdoba", primera semana de febrero de 1924). En el año de 1924 la Primera Liga Antimperialista Panamericana fué fundada en México, y en 1925 la Unión Latinoamericana en Buenos Aires. La Liga Antimperialista fué el primer paso concreto hacia la formación del Frente Unico de obreros, campesinos y estudiantes proclamado por las Universidades Populares "González Prada", del Perú, y bautizado con sangre en la masacre de Lima del 23 de mayo de 1923, por el gobierno del Perú, "made in U.S.A." La Unión Latinoamericana de Buenos Aires fué fundada como el Frente Unico de los intelectuales antimperialistas. Pero la Liga Antimperialista Panamericana no enunció un programa político sino de resistencia al imperialismo, y la Unión Latinoamericana se limitó a fines de acción intelectual. Cuando a fines de 1924 se enuncia el programa del A.P.R.A., presenta ya un plan revolucionario de acción política y de llamamiento a todas las fuerzas dispersas a unirse en un sólo Frente Unico.

La lucha de clases y el imperialismo yanqui en América Latina.-

La historia de las relaciones políticas y económicas entre América Latina y los Estados Unidos, especialmente la experiencia de la revolución mexicana, nos lleva a las siguientes conclusiones:

1º.- Las clases gobernantes de los países latinoamericanos, grandes terratenientes, grandes comerciantes y las incipientes burguesías nacionales son aliadas del imperialismo.

2º.- Esas clases tienen en sus manos al gobierno de nuestros países a cambio de una política de concesiones, empréstitos u otras operaciones que los latifundistas, burgueses, grandes comerciantes y los grupos o caudillos políticos de esas clases negocian o participan con el imperialismo.

3º.- Como un resultado de esta alianza de clases, las riquezas naturales de nuestros países son hipotecadas o vendidas, la política financiera de nuestros gobiernos se reduce a una loca sucesión de grandes empréstitos, y

nuestras clases trabajadoras, que tienen que producir para los amos, son brutalmente explotadas.

4°.- El progresivo sometimiento económico de nuestros países al imperialismo deviene sometimiento político, pérdida de la soberanía nacional, invasiones armadas de los soldados y marineros del imperialismo, compra de caudillos criollos, etc. Panamá, Nicaragua, Cuba, Santo Domingo, Haití, son verdaderas colonias o protectorados yanquis como consecuencia de la "política de penetración" del imperialismo.

La lucha internacional contra el imperialismo yanqui en América Latina.-

Como el problema es común a todos los países latinoamericanos, en los que las clases gobernantes son aliadas del imperialismo y explotan unidas a nuestras clases trabajadoras, no se trata, pues, de una aislada cuestión nacional, sino de un gran problema internacional para todas las repúblicas de América Latina. Sin embargo, la política de las clases gobernantes, que coopera en todos los planes imperialistas de los Estados Unidos (8), agita los pequeños nacionalismos, mantiene divididos o alejados a nuestros países unos de otros y evita la posibilidad de la unión política de América Latina, que formaría un vasto país de ocho millones de millas cuadradas y, más o menos, noventa millones de habitantes. Pero las clases gobernantes cumplen muy bien los planes divisionistas del imperialismo y agitan "causas patrióticas": Perú contra Chile, Brasil contra Argentina, Colombia y Ecuador contra el Perú, etcétera. Cada vez que Estados Unidos interviene como "amigable componedor" o "árbitro" de grandes cuestiones internacionales latinoamericanas, su táctica actual es fingir pacifismo, pero deja siempre la manzana de la discordia. La reciente cuestión de Tacna y Arica, entre Perú y Chile, es la más clara demostración de esta política del imperialismo. Nadie sabe mejor que la burguesía yanqui que terminada definitivamente la cuestión peruano-chilena, en cualquier forma, estaría derribado el obstáculo de más importancia para la unión de la América Latina, y un gran paso hacia el frente unido de nuestros pueblos contra el imperialismo se habría dado. Por eso el imperialismo prefiere aparecer como fracasado en su cuestión sobre Tacna y Arica y perder su autoridad diplomática como árbitro internacional en América Latina. Por eso ha dejado la cuestión más agitada que antes. En su política de divisionismo ha tenido como aliados a los súbditos del imperialismo que gobiernan Chile y sus esclavos que gobiernan el Perú.

El imperialismo no puede ser afrontado sin una política de unidad latinoamericana.-

Nuestra experiencia histórica en América Latina, y especialmente la muy importante y contemporánea de México, nos demuestra que el inmenso poder del imperialismo yanqui no puede ser afrontado sin la unidad de los pueblos latinoamericanos. Pero como contra esta unidad conspiran, ayudándose mutuamente, nuestras clases gobernantes y el imperialismo, y como éste ayuda a aquéllas y les garantiza el mantenimiento del poder político el Estado, instrumento de opresión de una clase sobre otra, deviene arma de nuestras clases gobernantes nacionales y arma del imperialismo, para explotar a nuestras clases productoras y mantener divididos a nuestros pueblos. Consecuentemente, la lucha contra nuestras clases gobernantes es indispensable; el poder político debe ser capturado por

(8) En "Impresiones de la Inglaterra imperialista y de la Rusia Soviética" (Buenos Aires, 1932), y en "¿A dónde va Indoamérica?" (Ed. Ercilla, Santiago, 1935), este concepto es ampliado a toda potencia imperialista.- N. del E.

los productores; la producción debe socializarse y América Latina debe constituir una Federación de Estados. Este es el único camino hacia la victoria sobre el imperialismo y el objetivo político del A.P.R.A. como Partido Revolucionario Internacional Antimperialista.

La nacionalización de la tierra y de la industria como el único medio económico de combatir y vencer al imperialismo.-

Dentro del sistema capitalista y de acuerdo con la dialéctica de su proceso histórico, la América Latina devendrá seguramente una colonia yanqui. Los Estados Unidos son hoy los dueños económicos del mundo. "The New York Times" del 27 de junio de 1926, publica las siguientes cifras de inversiones norteamericanas en el mundo, sin incluir las enormes deudas de guerra.

Los Estados Unidos tienen invertidos en:

Asia\$ 1.000.000.000
Europa	" 2.000.000.000
Australia	" 2.500.000.000
América Latina	" 4.100.000.000 (9)

(9) De 1912 a 1928 la ofensiva capitalista yanqui puede apreciarse por el cuadro siguiente, tomado del libro de Evans Clarck:

En millones de dólares	1912	1928
Cuba	200	1.400
México	800	1.288
Chile	15	451
Argentina	40	450
Brasil	50	388
Perú	35	169
Venezuela	3	162
Colombia	2	125
Bolivia	10	86
Uruguay	5	77
Costa Rica	7	46
Honduras	3	40
Guatemala	20	37
Salvador	3	35
Panamá	5	31
Ecuador	10	30
Haití	4	28
Santo Domingo	4	28
Nicaragua	3	20
Paraguay	4	18
Guayanas	5	8

Total de inversiones de Estados Unidos de Norte América en el extranjero:

América Latina	\$ o. am.	5.200.000.000
Europa	" " "	4.300.000.000
Canadá	" " "	3.900.000.000
China, Japón y Filipinas	" " "	700.000.000
Diversos	" " "	400.000.000

Esta introducción de capitales en América Latina crece día a día. De junio a octubre se han invertido más de 50 millones de dólares sobre la su ma arriba copiada. Los recientes conflictos entre México y los Estados Unidos del Norte nos demuestran que México no ha podido, a pesar de sus esfuerzos, na cionalizar su petróleo hasta hoy y que pesa sobre él la amenaza de una inva - sión militar yanqui que trataría de defender los intereses de la poderosa Standard Oil Company. (El capital petrolero yanqui en México es de pesos 614.847.263) La Enmienda Platt de la Constitución de Cuba y los casos de Panamá, Nicaragua, Santo Domingo, Honduras, Haití, nos prueban que la soberanía nacional se pier de en América Latina proporcionalmente al aumento de las inversiones del capi talismo yanqui en nuestros países. La nacionalización de la tierra y de la in dustria y la organización de nuestra economía sobre las bases socialistas de la producción es nuestra única alternativa. Del otro lado está el camino del coloniaje político y de la brutal esclavitud económica.

La unión política de América Latina presupone la internacionalización del Canal de Panamá.-

El Canal de Panamá en poder de los Estados Unidos del Norte es uno de los más graves peligros para la soberanía de América Latina. El programa internacional del A.P.R.A. proclama francamente la "internacionalización de Panamá" como objetivo político continental. El doctor Alberto Ulloa, profe - sor de derecho internacional de la Universidad Mayor de San Marcos, de Lima,

Total de inversiones del capital extranjero en América Latina:

Estados Unidos	\$ o. am.	5.200.000.000
Inglaterra	" " "	5.200.000.000
Otras naciones	" " "	2.200.000.000

Exportación de los Estados Unidos a la América Latina o Indoamérica

	Dólares	
1910-1914	1.511.000.000	
1921-1925	3.708.000.000	. . . 145.40%

Importación de los Estados Unidos de la América Latina o Indoamérica

	Dólares	
1910-1914	2.177.000.000	
1921-1925	4.678.000.000	. . . 114.88%

(Commerce Year Book - 1925)

Año 1926. Exportación de los Estados Unidos a la América Latina.

\$ 834.224.000

Importación de los Estados Unidos de la América Latina.

\$ 1.041.678.000

(Acta de la 3ra. Conferencia Comercial Panamericana, 1927, pág. 160)

Perú, escribe, apoyado en esta tesis: "El Canal de Panamá debe ser internacionalizado. No es posible permitir a los Estados Unidos el ejercicio del gobierno supremo de Panamá". (Carta abierta del Presidente de la Federación de Estudiantes de Panamá, junio de 1926). La internacionalización de Panamá, como aspiración de los pueblos latinoamericanos, ha sido uno de los puntos políticos del programa del A.P.R.A. de mayor trascendencia.

Conclusión.-

El A.P.R.A. representa, consecuentemente, una organización política en lucha contra el imperialismo y en lucha contra las clases gobernantes latinoamericanas, que son auxiliares y cómplices de aquél. El A.P.R.A. es el Partido Revolucionario Antimperialista Latinoamericano que organiza el Gran Frente Unico de trabajadores manuales e intelectuales de América Latina, unión de los obreros, campesinos, indígenas, etcétera, con los estudiantes, intelectuales de vanguardia, maestros de escuela, etcétera, para defender la soberanía de nuestros países. El A.P.R.A. es un movimiento autónomo latinoamericano, sin ninguna intervención o influencia extranjera. Es el resultado de un espontáneo anhelo de nuestros pueblos para defender unidos su libertad, venciendo a los enemigos de dentro y a los de fuera. Las experiencias de México, América Central, Panamá y las Antillas y la presente situación del Perú, Bolivia y Venezuela, donde la política de penetración del imperialismo se deja sentir fuertemente, han determinado la organización del A.P.R.A. sobre bases completamente nuevas y propugnando métodos de acción realistas y eficaces. La palabra de orden del A.P.R.A. sintetiza, sin duda, la aspiración de veinte pueblos en un lema: "Contra el imperialismo, por la Unidad Política de América Latina, para la realización de la Justicia Social".

oooooooooooo

(...) Luchar contra el imperialismo en Indoamérica no es sólo resistirle con gritos o protestas cada vez que el soldado extranjero, autorizado o no por los poderes del Estado intervenido e impotente, viola su soberanía de acuerdo con la clase o con una fracción de la clase dominante. Si examinamos la historia del imperialismo latinoamericano, por ejemplo en el buen libro de Freeman y Nearing, "The Dollar Diplomacy" (10), se verá que siempre que los soldados yanquis han invadido nuestro suelo, lo han hecho en apoyo de un tratado, de un convenio o de una invitación formal de los representantes del Estado invadido. Cuando esos representantes, por cualquier circunstancia, han sido hostiles a las medidas adoptadas por el invasor, han sido automáticamente relevados del contralor de los negocios públicos, reemplazándolos con elementos más dóciles. No es necesario repetir -pues todos los indoamericanos lo sabemos bien-, que las dos terceras partes de la fuerza del poder imperialista en nuestros países radica en el dominio que él ejerce, directa o indirectamente, sobre los poderes del Estado como instrumento político de dominación.

La lucha contra el imperialismo en Indoamérica no es solamente una lucha de mera resistencia, de algazara de comités o de protestas en papeles rojos. La lucha es, ante todo, una lucha político-económica. El instrumento de dominación imperialista en nuestros países es el Estado, más o menos definido como aparato político; es el poder. Parafraseando al fundador de la Tercera Internacional, nosotros los antimperialistas indoamericanos debemos sostener que la cuestión fundamental de la lucha antimperialista en Indoamérica es la cuestión del Poder (11).

(10) Scott Nearing and Joseph Freeman The Dollar Diplomacy, Huebsch & The Viking Press, New York. Traducida al castellano por las Editoriales Selfa de México y M. Aguilar, de Madrid.

(11) Lenin, "Staat und Revolution", Berlín, 1913.

La Liga Antimperialista Panamericana o de las Américas, como organismo de simple resistencia o propaganda antimperialista es un organismo de limitada eficacia. Debemos, en primer término, arrebatarnos el poder de nuestros pueblos al imperialismo y para eso necesitamos un partido político. Las Ligas Antimperialistas por incompletas, están demás y así se explica -oh aciertos del instinto popular!- que casi han desaparecido.

(...)

Así ocurre también con el campesino pobre, con el peón y con el siervo indígena. Al proletarizarse dentro de una gran empresa manufacturera, minera o agrícola, disfrutan casi siempre de un bienestar temporal. Cambian su miserable salario de centavos o de especies, por uno más elevado, que paga el amo extranjero, siempre más poderoso y rico que el amo nacional. Es así como el imperialismo en los países de elemental desarrollo económico es factor determinante de la formación y robustecimiento de una genuina clase proletaria moderna. Este fenómeno social de estructuración clasista de nuestro proletariado está sujeto a un proceso especial, como hemos de arotar más adelante. Tiene sus características limitaciones, determinadas por las condiciones y peculiaridades de la expansión imperialista sobre países retrasados. El proletariado industrial que va formando, es, pues, una clase nueva, joven, débil, fascinada por ventajas inmediatas, cuya conciencia colectiva sólo aparece al confrontar más tarde el rigor implacable de la explotación dentro del nuevo sistema (12).

Como el gran negocio del imperialismo está fundamentalmente en la mano de obra barata, el salario que paga al nuevo obrero es mayor que el que éste recibía bajo las condiciones de trabajos anteriores, pero menor que el que percibe un obrero en los países industriales. Al llegar el capital imperialista a nuestros países, viene como los catequistas de salvajes enseñando lentejuelas y espejos que atraen a los oprimidos con fascinación transitoria. Así, va formándose la clase proletaria industrial durante la primera etapa del proceso de penetración imperialista, pero siempre en inferioridad de condiciones económicas respecto de los proletariados avanzados.

Por eso, además de determinar el gran capitalismo una etapa económica superior a la precedente del pequeño capital, como la industria es una etapa superior a la feudal, las masas trabajadoras que se transforman en proletariado moderno no perciben la violencia de la explotación del imperialismo hasta mucho más tarde. El tipo del imperialismo moderno, especialmente del imperialismo norteamericano tan avanzado y refinado en sus métodos, sólo ofrece ven

(12) Recordemos esta frase de Engels: "En tanto una forma de producción se encuentra, por decirlo así, en la rama ascendente de su evolución, la acogen con entusiasmo los mismos que han de sufrir la forma de repartición correspondiente; tal fué la actitud de los obreros ingleses al advenimiento de la gran industria. Mas aun. en tanto ese modo de producción sigue siendo el modo social normal se contentan, en suma, con la repartición, y salen entonces las protestas... del seno mismo de la clase dominante. (Saint Simon, Fourier, Owen), sin que encuentren verdadero eco en la masa trabajadora (und sindet beider ausgebeirteter masse erst recht keinen Anklang)". Friederich Engels, "Herrn Eugen Duhrings Umwälzung der Wissenschaft", Zweiter Abschnitt - Politische-Oekonomie. Gegenstand und methode, op. cit. (Subrayado por H. de la T.)

tajas y progreso en su iniciación. Antes de ahora ya he estudiado algunas de estas contradicciones características del moderno imperialismo, cuyas vasta y terribles proporciones no percibe inicialmente el naciente proletariado (13).

Pero el monopolio que el imperialismo impone, no puede evitar la destrucción, el estagnamiento o la regresión de lo que llamamos genéricamente la clase media. Así como el capitalismo industrial al aparecer en los países de más alto desarrollo económico, reduce, absorbe y proletariza a la pequeña burguesía que sólo en ínfima parte se convierte en clase dominante; así -dentro de peculiaridades aun más intensas que ya anotaremos-, el imperialismo sojuzga o destruye económicamente a las clases medias de los países retrasados que penetra. El pequeño capitalista, el pequeño industrial, el pequeño propietario rural y urbano, el pequeño minero, el pequeño comerciante, el intelectual, el empleado, etc., forman la clase media cuyos intereses ataca el imperialismo. Mínima parte de esa clase media se alía con él y obtiene ventajas de su dominio, deviniendo su instrumento coadyuvante y personero nacional. Bajo las leyes de la competencia y del monopolio que rigen la existencia misma del capitalismo, la forma imperialista, su expresión culminante, destruye a los capitalistas y propietarios incipientes, los subyuga, los abate o los encierra entre los tentáculos de los grandes trusts, cuando no bajo el yugo de los créditos e hipotecas bancarios.

Candor y lamentable candor es el de aquellos propagandistas de los sistemas y tácticas revolucionarios europeos, como parece para nuestros pueblos, que creen que las falanges de intelectuales antimperialistas de Indoamérica van a aceptar Ligas de paliativo, sabiendo bien que el imperialismo, fenómeno económico defendido por armas políticas, hay que combatirlo también económica y políticamente. O que, para combatirlo así, haya que afiliarse 'velis nolis' al Partido Comunista, cuyos recientes enunciados de lucha antimperialista constituyen uno de los tantos aspectos de su programa de acción mundial. No. Para nosotros la lucha contra el imperialismo es cuestión de vida o muerte; peligro cercano, amenaza ineludible. Las lecciones del comunismo europeo nos vienen tarde, enseñándonos métodos de defensa primitivos y extraños. A nuestros intelectuales de vanguardia puede faltarles orientación y método, pero no les falta claridad y espíritu realista para saber qué clase de disciplina necesitamos. Un poco de observación de nuestros medios intelectuales me libra de extenderme mayormente para amparar un argumento que es irrefutable.

El Apra como Partido de Frente Unico ha incorporado desde su fundación al intelectual antimperialista. Como ha incorporado al pequeño propietario, al pequeño capitalista, al pequeño comerciante, al pequeño minero, al artesano, al empleado, ha incorporado a la "inteligencia", al estudiante, al profesor, al literato, al artista y al maestro de escuela. Los ha incorporado sin resistencia ni distinguos, como aliados de la lucha del obrero y del campesino, como a "trabajadores intelectuales". Mientras el Estado sea el instrumento de dominio del imperialismo en nuestros países y mientras el poder sea el sancionador de la opresión y de la explotación nacionales, por el capitalismo imperialista extranjero, todos los que sufren opresión y explotación deben unirse para vencer al enemigo común. El programa máximo del Apra en sus cinco lemas fundamentales, señala las etapas de la magna lucha y las distingue previendo y evitando -tanto como puede preverse y evitarse en la historia- oportunismo y confusionismo.

(13) Por la Emancipación de América Latina, Haya de la Torre, Edit. Gleizer, Buenos Aires, 1927.

Examinemos, una vez más, el programa. Nuestro primer lema, "contra el imperialismo", incorpora, como ya lo hemos demostrado anteriormente, a la clase media en su plan de lucha. Nuestro segundo lema "por la unidad política y económica de los pueblos de Indoamérica", no la excluye tampoco. Ambos postulados implican la toma del poder político para cumplirse. Demostrado es tá que no vamos a obtener victoria posible sobre el imperialismo sin capturar el poder político, hoy instrumento de opresión, convertible por el Apra en arma de liberación. En esta acción política de derrocamiento de las clases u oligarquías, que son agentes y cómplices del imperialismo en nuestros países, necesitamos imperativamente la acción del frente único. Y la unificación o confederación política Indoamericana, que ninguna clase aisladamente podría cumplir sin ayuda de las otras, requiere la organización de ese frente. No olvidemos la realidad! La unificación gradual, económica primero, política después, o total de súbito -caso más difícil, pero no por eso menos anhelado-, tendrá que realizarse, también, por política de frente único, a través de un partido disciplinado y poderoso.

¿Cuánto duraría esa tarea política? ¿Cuánto tiempo pasará, para que nuestro partido tenga que seguir luchando contra el enemigo, así en frente único y llevando en su seno la alianza de los trabajadores de la ciudad y del campo con las clases medias y los intelectuales? Ante esta interrogante precisa pensar, aunque sea superficialmente, en las condiciones geográficas, éticas, económicas, sociales, políticas, culturales y morales de nuestros pueblos. Después de una rápida observación de la realidad de Indoamérica no hemos de perder el optimismo. (...) La primera actitud defensiva de nuestros pueblos tiene que ser la nacionalización de la riqueza arrebatándola a las garras del imperialismo. Luego, la entrega de esa riqueza a quienes la trabajen y la aumenten para el bien colectivo: su socialización progresiva bajo el contralor del Estado defensa y por el camino de un vasto cooperativismo. (Véase el Cap. VII). He ahí el ideal.

Pero observemos la misma realidad europea. Rusia nos puede servir de ejemplo. Más aún, Rusia es el mejor y único ejemplo a que referirnos en este caso.

¿Cuál es la lección histórica de Rusia post-revolucionaria? ¿El triunfo del socialismo marxista? ¿La derrota total del capitalismo? Ni lo uno ni lo otro. Los mismos líderes del comunismo -y basta haber leído a Marx y a Engels, para comprender cuán seguros están de la verdad- han declarado mil veces que Rusia no es todavía un país donde impera el socialismo (14). Todos admiten que Rusia va hacia el socialismo. Está en marcha desde hace diez años de gigantesca faena revolucionaria, en la que hay que admirar tanto el realismo para rectificar como la maravillosa tenacidad para persistir. Mientras Rusia nos anuncie el advenimiento total del socialismo, vinculado a la transformación social de toda Europa, nos da ya una lección clara, innegable: Rusia es el primer país del mundo que ha derrotado al capitalismo en su forma imperialista. Es esa su única victoria completa hasta ahora y su única inobjetable experiencia histórica para el mundo.

(...)

(14) "Sin duda estamos muy lejos de la victoria completa del socialismo. Un país sólo no puede hacer más". Lenin. La Revolución proletaria y el Renegado Kautsky, Edit. "La Internacional", Buenos Aires, 1921, pág. 76.

El Frente Unico del Apra y sus aliados.-

(...)

Frecuentemente se nos han planteado a los apristas estas preguntas: ¿El Apra es Partido o es Frente Unico? ¿Puede ser las dos cosas a la vez?

El Apra es un Partido de bloque, de alianza. Esto quedó ya demostrado al formularse las bases de su estructuración en los capítulos anteriores. Hemos presentado como caso de semejanza el Partido Popular Nacional Chino, o Kuo Min Tang originario, que también ha sido un partido antimperialista de frente único. Recordemos que aun en los países más avanzados económicamente se dan casos de partidos de izquierda que constituyen vastas organizaciones de frente único contra el dominio político de la clase explotadora. El Labour Party inglés es eso (15). No sólo agrupa a obreros y campesinos; incluye en su frente a un vastísimo sector de clases medias pobres y alía bajo sus banderas a numerosas agrupaciones y tendencias. Al ejemplo del laborismo inglés podrían agregarse muchos otros casos similares de partidos de izquierda en Francia, Alemania, Países Bajos y Escandinavos. Y si en las naciones industriales europeas, donde los proletariados son antiguos y numerosos, ha sido necesaria la alianza de clases proletarias, campesinas y medias -formando frentes comunes bajo disciplinas de partido-, en Indoamérica, por las condiciones objetivas de nuestra realidad histórica, lo es mucho más.

El Apra debe ser, pues, una organización política, un partido. Representa y defiende a varias clases sociales que están amenazadas por un mismo peligro o son víctimas de la misma opresión. Frente a un enemigo tan poderoso como es el imperialismo, deviene indispensable agrupar todas las fuerzas que puedan coadyuvar a resistirlo. Esa resistencia tiene que ser económica y política simultáneamente, vale decir, resistencia orgánica de Partido. Como tal, el Apra debe contar con su disciplina y sus tácticas propias.

Hemos dicho en el capítulo anterior que la lucha contra el imperialismo es, también, una lucha nacional. Conviene recordar que así como hay clases sociales permanentemente atacadas y explotadas por el avance imperialista, las hay que son sus víctimas temporales. Una gran parte de nuestra burguesía en formación presenta ese carácter. Por eso, el Apra puede aliarse con ellas en un frente transitorio, mientras sea necesario sumar sus esfuerzos a la defensa común. Vale recordar que la etapa de lucha nacional contra el imperialismo se presenta en todos nuestros países y ha de durar todavía algunos años.

Precisando esta posición del Apra, la revista *Atuei*, de La Habana, inspirada en las normas doctrinarias del aprismo, acaba de publicar un interesante artículo de tesis sobre nuestra concepción realista del Frente Unico con relación a las burguesías nacionales amenazadas por el Imperialismo. Párrafos importantes del artículo son los siguientes:

"Es falso, absolutamente falso que el Apra prescinda de la burguesía en la lucha contra el imperialismo. Se propone, por el contrario, utilizar en favor de la causa que propugna toda desavenencia surgida entre el capitalismo nacional y el capitalismo norteamericano. Está lista para actuar en todo conflicto que se produzca entre el imperialismo yanqui y la burguesía criolla, y para debilitar al enemigo máximo, para embotar sus armas. Procura-

(15)G.D.H. Cole. *History of the British Working Class Movement*". London, 1926. Vol. II.

rá por todos los medios lícitos que la burguesía nacional sirva a los fines que ella persigue, pero no cree lógico formar un frente único con esa burguesía, ni constituir organismos para la dirección de la lucha en que esté representada esta clase, para prodigar sus fuerzas luego en tratar de adquirir por medio de engaño y de la intriga subterránea la dirección efectiva de esos organismos. Sobre todo considera estúpido, infantil y deleznable enunciar a todos los vientos el propósito de engañar al burgués, porque si bien este anuncio impide que el proletariado se desoriente, sobre el objetivo que se busca, pone en guardia al aliado que se desea utilizar y dificulta todo pacto. Frente a esta táctica de niños, frente a esta estratagema pueril, que descubre al enemigo el lazo que se le tiende, el Apra aconseja un procedimiento racional. Crea organismos homogéneos de fuerzas contrarias al imperialismo, da por base a su esfuerzo el reconocimiento de la lucha de clases, reúne bajo sus banderas a todos los explotados y celebra con las fuerzas burguesas -transitoriamente antimperialistas- convenios transitorios, sin confundirse con ella, precisando en cada caso el alcance del pacto, su duración y su objetivo. Ni engaña al burgués ni facilita a éste el conocimiento de sus secretos, de su disciplina; de sus agentes. Tal táctica tiene una ventaja: evita que el burgués se acostumbre a unirse. En Cuba, cuando el colono reclame al hacendado yanqui siete arrobas de caña de azúcar en lugar de seis, El Apra pondrá todas sus fuerzas a la disposición del colono, pero en modo alguno le dará entrada en su organización. El colono es, también, enemigo del yanqui; pero de manera transitoria. Es, también, enemigo del Apra y se enfrentará contra ella cuando el yanqui satisfaga su demanda. Es más, en cualquier instante de la lucha e inevitablemente después de ella será aliado del imperialismo".

Donde el Apra no puede actuar como Partido actuará como grupo y organizará el Frente Unico Antimperialista, y ahí donde existe como Partido siempre tenderá a organizar el Frente Unico bajo su dirección, aliándose con las fuerzas transitoriamente antimperialistas. La tesis aprista tan bien explicada por Atuei al referirse al Frente Unico, no obstante referirse al caso de Cuba en particular, puede generalizarse y extenderse, ampliada, al conflicto de los imperialismos en los demás países de Irdoamérica. El Apra considera al capitalismo yanqui sólo como el más peligroso, por ser el más joven, el más potente, el más amenazador, el más próximo y el que usa las armas políticas de dominio con más libertad. O, para expresarse mejor, el que las ha monopolizado con la arbitraria interpretación de la Doctrina de Monroe.

El Apra propone utilizar toda desavenencia entre el capital nacional y el capital yanqui, el inglés, el japonés, el alemán, el italiano, el español, el chino o el sirio, en contra de nuestro enemigo mayor. Nosotros sabemos que el conflicto entre los capitalismos extranjeros existe en Irdoamérica. Las leyes de la competencia que presiden la organización capitalista no les permiten sino alianzas transitorias. La beligerancia entre los capitalistas subsiste y se acrecienta. Nuestros países son un inmenso campo de batalla económico para los imperialismos del mundo, particularmente para el inglés y el norteamericano. ¿Perderemos nosotros la oportunidad de utilizar en beneficio de la causa antimperialista la lucha implacable de los capitalismos sobre nuestro suelo? No celebrar compromisos transitorios sería incurrir en "infantilismos de izquierda". Celebrar pactos permanentes como los sugeridos por las Ligas Antimperialistas en el Congreso de Bruselas, sería caer en una política reaccionaria y suicida. El Apra sostiene la utilización táctica de todos los medios de defensa antimperialista que puedan descubrirse en el conflicto de los capitalismos, usándolos como avanzadas, pero sin caer jamás en convenios claudicantes. China nos enseña, también, que es peligroso permitir que todos los tentáculos del imperialismo se muevan y aprieten al mismo tiempo.

Producida la riña de los lobos, hay que ponerse detrás de los que ataquen al más feroz. Cuando ellos, con nuestra ayuda, hayan destrozado al sanguinario mayor, tendremos más posibilidades de acabar con los que quedan. Sabemos que en el fondo del vasto problema que plantea en Indoamérica el imperialismo, como en el fondo de todos los problemas de la historia, está el antagonismo de clases. Nosotros creemos que es preciso batallar hasta el fin por la libertad de las clases productoras, porque sabemos que su liberación será la liberación definitiva de nuestros pueblos. La cuestión estriba, ahora, en saber cómo luchar contra enemigos omnipotentes, y cómo cumplir las etapas precisas de esa lucha. Para la primera gran tarea de defensa nacional, de esfuerzo por la afirmación de la soberanía, y por la unificación política y económica de nuestros países -etapa precursora de la "lucha final"-, necesitamos aliados que integren un gran movimiento nacionalista bajo las banderas del Apra. La causa Antimperialista necesita aliados! Aliados más o menos temporales, pero necesita aliados.

Constantemente se oye hablar de las posibilidades de una guerra imperialista o entre Estados Unidos e Inglaterra o entre Estados Unidos y el Japón. No faltan gentes que de palabra o por escrito aconsejan nuestra alianza previa e incondicional con los enemigos posibles al imperialismo yanqui. Interpretando mal Lozowsky mi punto de vista sobre esta cuestión -conocido por él a través de personas profanas en política, sin duda-, me escribía en una de sus cartas ya mencionadas en el segundo capítulo de este libro, la perogrullesca verdad de que no deberíamos confiar en el Japón por ser una potencia tan imperialista como los Estados Unidos. Cualquiera juzgaría insensato que un hombre como Lozowsky tratara cuestión tan elemental. Pero eso denuncia el concepto equivocado y desdeñoso que se tiene en Rusia de nuestra ignorancia y de nuestro simplismo. Respondí a Lozowsky que no necesitaba decirme que el Japón era una potencia imperialista; lo que no obstaba para que en un caso dado nosotros tratáramos de utilizar sus contiendas de rivalidad con el imperialismo norteamericano. Porque Indoamérica debe siempre tener presente la posibilidad de una conflagración imperialista en la que, sin duda alguna, los Estados Unidos tendrán que jugar algún papel trascendente. Leonard Wolf en su libro "Imperialismo y Civilización" escribe: "La rivalidad entre el Japón y los Estados Unidos y el problema del Pacífico es solamente uno, entre los muchos ejemplos de esta lucha imperialista por el poder y la preeminencia entre los mayores estados del mundo" (16). Nosotros los indoamericanos no debemos olvidar que en esa rivalidad yanqui-japonesa y en el llamado problema del Pacífico, se juegan nuestros destinos. Sólo una política sabia, realista, previsora, conjunta, "continental" de nuestra parte podría salvarnos en tal caso.

La tarea histórica del Apra.-

Para los patriarcas criollos de la ortodoxia marxista las conclusiones contenidas en los capítulos anteriores implican, sin duda, profanación audaz de todos los conceptos sacrosantos de un credo que ellos consideran absoluto, estático e inviolable. Empero, es menester recordar que existe una profunda diferencia entre el marxismo interpretado como dogma y el marxismo en su auténtico significado de doctrina filosófica. En aquél, todo es quietismo y

(16) Leonard Wolf, Imperialism and Civilization, Harcourt, Edit. New Nor, 1928, pág. 29.

parálisis; en éste, todo es dinamismo y renovación. El apotegma inmortal de Heráclito el Oscuro, recogido por Marx a través de Hegel, no debe olvidarse: "Todo se mueve, se niega, deviene; todo está en eterno retorno..." (17). En él se funda la dialéctica de la vida y de la historia.

La línea normativa de la filosofía marxista es inseparable de la del desarrollo de sus teorías económicas y sociales. Movimiento, contradicción, negación y continuidad, presiden el devenir universal y humano e inspiran la estructuración genial del sistema completo de Marx. "El marxismo es toda una concepción del mundo" ha escrito Plejanov (18), pero "concepción" no es dogma y en la concepción marxista el principio de "la negación de la negación" es primordial y permanente.

La doctrina del Apra significa dentro del marxismo una nueva y metódica confrontación de la realidad indoamericana con las tesis que Marx postulara para Europa y como resultado de la realidad europea que él vivió y estudió a mediados del siglo pasado. Si aceptamos que Europa y América están muy lejos de ser idénticas por su geografía, por su historia y por sus presentes condiciones económicas y sociales, es imperativo reconocer que la aplicación global y simplista a nuestro medio de doctrinas y normas de interpretación europea, debe estar sujeta a profundas modificaciones. He ahí el sentido, la dirección, el contenido doctrinario del Apra: dentro de la línea dialéctica del marxismo interpreta la realidad indoamericana. En lo que la interpretación de una realidad nueva, característica, complicada, como lo es la nuestra, tenga que negar o modificar los preceptos que se creyeron universales y eternos, se cumplirá la ley de las contradicciones del devenir: la continuidad condicionada por la negación.

Esta actitud del Apra plantea ya una total separación de la de los comunistas criollos, rendidos ante el 'sancta sanctorum' de su fría ortodoxia, cuyo velo inmutable no se atreven a levantar. Quien está de rodillas no camina; y si lo intenta, sin ponerse previamente en pie, tendrá que arrastrarse. Esto es lo que ha ocurrido en Indoamérica a los comunistas criollos. Los resultados de su posición de inmóviles repetidores del credo importado, se comprueba en la estagnación del movimiento de la Tercera Internacional en nuestros países. Para tranquilidad y satisfacción del imperialismo y de la explotación feudal, los dogmas moscovitas carecen de significado y de contenido en nuestros pueblos. La acción realista, certera y eficiente, no la conocen los agitadores del comunismo criollo sino por sus lecturas de los episodios de la revolución rusa, que los conmueven hasta las lágrimas.

La línea de divergencia entre el Apra y el Comunismo quedó fijada definitivamente en el Congreso de Bruselas (Cap. II) de 1927. Hasta entonces, nuestra ideología había pasado por una necesaria etapa de definición y de estudio. Proclamados sus postulados en 1924, fué preciso un activo trabajo de confrontación y de ampliación, que en tres años sirvió para estructurar sólidamente las bases generales de nuestra doctrina. Después del Congreso de Bruselas, triunfantes nuestros puntos de vista en sus resoluciones -a pesar de la oposición comunista-, nos dedicamos con más ahinco a trabajar bajo la inspiración de

(17) Ferdinand Lasalle "Heraklitus der Dunkel". Berlin, pág. 156.

(18) George Plejanov, "Questions Fondamentales du Marxisme". Paris, 1928, pág. 6.

los principios del Apra. Mientras el comunismo criollo siguió dando traspiés, bajo las riendas de Moscú, nosotros afrontamos libremente la obra revolucionaria, indoamericana, abriéndole su propio camino.

Examinemos, ahora, sumariamente, nuestra posición doctrinaria.

Sin abandonar el principio clasista como punto de partida, de la lucha de clases y la apreciación realista del momento que ella vive en nuestros pueblos. No desconocemos, pues, los antagonismos de clase dentro del conjunto social indoamericano, pero planteamos en primer término la tesis del peligro mayor que es elemental a toda estrategia defensiva.

El peligro mayor para nuestros pueblos es el imperialismo. El amenaza no sólo como fuerza explotadora, sino como fuerza conquistadora. Hay, pues, en el fenómeno imperialista, con el hecho económica de toda explotación, el hecho político de una opresión de carácter nacional. Además, como hemos visto, la penetración del imperialismo -especialmente en sus formas contemporáneas y típicamente norteamericanas- plantea una violenta yuxtaposición de sistemas económicos. El imperialismo no consulta en qué estado de evolución, en qué grado de desarrollo se halla un pueblo para dar a su penetración una medida científica de cooperación y de impulso sin violencias. El Imperialismo invade, inyecta nuestros pobres organismos, sin temor de paralizarlos en grandes sectores. Una ley económica lo empuja hacia pueblos más débiles. Forma culminante de un sistema -el capitalismo- en el que reina "la anarquía de la producción", es esa anarquía agudizada la que nos invade con el imperialismo y en ella quedan sumidos nuestras incipientes estructuras económicas.

Sostenemos, pues, que la actual tarea histórica de estos pueblos es la lucha contra el imperialismo. Tarea de nuestro tiempo, de nuestra época, de nuestra etapa de evolución. Ella nos impone subordinar temporalmente todas las otras luchas que resulten de las contradicciones de nuestra realidad social -y que no sean coadyuvantes del imperialismo-, a la necesidad de la lucha común. Vale decir, que nosotros aceptamos marxistamente la división de la sociedad en clases y la lucha de esas clases como expresión del proceso de la Historia; pero consideramos que la clase opresora mayor -la que realmente respalda todo el sistema de explotación refinado y moderno que impera sobre nuestros pueblos- es la que el Imperialismo representa. Porque el Imperialismo desempeña en ellos la función que la gran burguesía cumple en los países de más alto desarrollo económico.

Examinada esta proposición, se hallará que es inobjetable. El gran capitalismo, la gran industria, no han insurgido en Indoamérica como producto de su evolución económica. Han advenido, han invadido conquistadoramente y se han abierto paso en nuestros medios destruyendo toda posible competencia, deteniendo el proceso de formación de una verdadera burguesía nacional, y utilizando parcialmente nuestra primitiva arquitectura económica feudal y semi-feudal, para convertirla en una aliada y servidora sojuzgada.

Bajo el sistema imperialista, nuestra gran burguesía resulta, pues, una clase "invisible". Es la misma gran burguesía de poderosos países lejanos y avanzados que actúa sobre nuestros pueblos en forma característica. Ella nos invade con su sistema y al invadirnos, no sólo conmueve y transforma nuestra elemental economía de países retrasados, sino que arrolla y cambia totalmente nuestra arquitectura social. Utiliza parte de nuestras clases feudal y media y de la incipiente burguesía en sus empresas y en la defensa jurídica y política de sus conquistas económicas, pero proletariza y empobrece al resto, que es gran mayoría. De ella y de las masas campesinas comienza a formar una nueva clase proletaria industrial bajo un sistema moderno de explotación. A medi

da que penetra más en nuestros países, su influencia se extiende y agudiza. De económica deviene política.

Así es como la lucha contra el imperialismo queda planteada en su verdadero carácter de lucha nacional. Porque son las mayorías nacionales de nuestros países las que sufren los efectos de la invasión imperialista, en sus clases productoras y medias, con la implantación de formas modernas de explotación industrial. Y porque es la totalidad de los pobladores de cada país que debe responder de los gravámenes fiscales necesarios para el servicio de los grandes empréstitos o concesiones (19). A causa de éstos, la soberanía de varios de nuestros estados se ha visto en muchas ocasiones, drásticamente amenazada (20).

Ante esta realidad, el Apra coloca el problema imperialista en su verdadero terreno político. Plantea como primordial la lucha por la defensa de nuestra soberanía nacional en peligro. Da a este postulado un contenido integral y nuevo. Y señala como primer paso en el camino de nuestra defensa antimperialista la unificación política y económica de las veinte repúblicas en que se divide la gran nación Indoamericana.

Es en esta etapa inicial de acción de frente único, que las clases trabajadoras deben cooperar decididamente a la realización de los dos primeros lemas del programa máximo del Apra, que se complementan entre sí : Acción conjunta contra el Imperialismo y para la unificación económica y política de los pueblos Indoamericanos. Dirigido el movimiento por el Apra, las clases trabajadoras que integran sus filas serán, pues, conducidas hacia la toma del mayor número de posiciones que realístamente puedan conquistar y usar. Y al llegar al poder bajo las banderas apristas y unidas a las clases medias, tendrán que intervenir en la obra grandiosa que señala el tercer lema del Apra: la nacionalización progresiva de la tierra y de la industria, vale decir, la desfeudalización del campo y la liberación del campesino -peón, siervo, comunitario, egidatario, partidario, pequeño propietario, etc.-, y la organización del nuevo sistema económico estatal de base cooperativa que controle las industrias, destruya los monopolios imperialistas y asegure el do-

(19) "Esta cuestión de empréstitos para las repúblicas de la América Latina ha demostrado ser desde un principio un semillero de dificultades diplomáticas, por las que se han visto frecuentemente amenazadas con la intervención extranjera en nombre de los acreedores". Prof. Achille Villate. *Economic Imperialism and International Relations during the last Fifty Years*. op. cit., pág. 63.

(20) "El Bloqueo de Venezuela a fines de 1902 es un ejemplo de la clase de acción que puede o podría ser tomada por los acreedores y sus gobiernos". C.K. Hobson *The Export of Capital*. Op. cit., pág. XXII. "Con ocasión del incidente de Venezuela, la República Argentina había propuesto a los Estados Unidos la Doctrina Calvo, algo modificada y limitada. El autor de la nota enviada en aquella ocasión fué Luis Drago, entonces Ministro de Relaciones Exteriores, cuyo nombre ha quedado vinculado a la nueva doctrina". Prof. Achille Villate, op. cit., *ibid.*, pág. 67. Sobre las intervenciones militares en Santo Domingo, Haití y Cuba, véanse las obras *Our Cuban Colony*, por Leland H. Jenks, Vanguard Press, New York; *The Americans in Santo Domingo* por Melvin M. Knight. Vanguard Press. New York, y *The Dollar Diplomacy*, por Scott Nearing y Joseph Freeman. Huebsch & The King Press, New York, op. cit.

minio nacional de la riqueza.

(...) Combatiendo las fantasías demagógicas de los profetas del comunismo criollo, que ofrecen en cada discurso paraísos rojos, el Apra sostiene que antes de la revolución socialista que llevaría al poder al proletariado -clase en formación en Indoamérica-, nuestros pueblos deben pasar por períodos previos de transformación económica y política y quizás por una revolución social -no socialista- que realice la emancipación nacional contra el yugo imperialista y la unificación económica y política indoamericana. La revolución proletaria, socialista, vendrá después. Vendrá cuando nuestro proletariado sea una clase definida y madura para dirigir por sí sola la transformación de nuestros pueblos. Pero eso ocurrirá mucho más tarde. (...)

La lucha contra el imperialismo está ligada a la lucha contra el feudalismo, vale decir, a la previa emancipación económica y cultural del campesino. En esta lucha el obrero interviene, contribuye, toma las armas para alcanzar posiciones de predominio imponiendo sus derechos de organización, de educación, de reunión, de huelga, de participación progresiva en el usufructo de las industrias estadizadas. Usa en su beneficio todas las conquistas políticas dentro de la democracia funcional y deviene, por intermedio del Partido en el poder, una de las clases directoras del Estado antimperialista. (...)

(...) El Cooperativismo, y la nacionalización de la tierra y de toda la industria que sea posible nacionalizar, y la organización de un nuevo sistema de economía nacional que se oponga a la monstruosa explotación del imperialismo -centralizando hasta donde se pueda, el gobierno económico nacional-, he ahí las primeras tareas en el orden interno para los apristas de cada país. (...) Bajo las banderas de un partido de programa definido y económico como el Apra, el movimiento antimperialista irá tanto más lejos cuanto mayor sea el ímpetu revolucionario que lo acompañe. No tendría ni puede tener más limitaciones que la realidad. Nada puede ni debe ser sacrificado a ella y es absurdo formular programas o itinerarios fijos, moldes hechos, sin saber cuán grande ha de ser la fuerza de un movimiento y cuáles las condiciones objetivas en que ha de producirse. Un partido como el Apra no cierra el camino a ninguna posibilidad realista del presente o del futuro.

Tender a la unificación de los países indoamericanos para formar un gran organismo político y económico que se enfrente al imperialismo -tratando de balancear su gigantesco poder por el contralor de la producción en nuestro suelo-, es, sin duda, la tarea inicial y necesaria del Apra antes y después de su primera victoria política en cualquiera de nuestros países.

Ahora bien, ¿cuál sería el tipo del Estado que ya hemos llamado "Estado Antimperialista" repetidas veces en este capítulo?

(...)

Hemos visto que el Estado en nuestros países o es feudal o semi-feudal; pero es colonial siempre. Hemos visto que el Estado, en Indoamérica, dentro de su presente arquitectura económica feudal o semi-feudal-capitalista, depende ineludiblemente del imperialismo, se convierte en su instrumento de dominación en nuestros países y no puede hallar otra dirección económica que la de entregarse a la esclavitud que le impone el imperialismo. Repetimos: dentro de la dialéctica del sistema capitalista mundial, nuestros países no tienen liberación posible. El imperialismo es una etapa del capitalismo -ya está repetido-, la etapa culminante. Nuestros países están en las primeras etapas del capitalismo o van hacia ellas, buscando su liberación del feudalismo o tratando de buscarla. Esa es su ruta. Nuestros países y el imperialismo están, pues, dentro de la misma órbita, aunque en diferentes planos

históricos. Encadenamiento de un mismo sistema; ruedas de una misma máquina -ruedas de diámetro diferente-, que engranan dentro de la mecánica de un movimiento dado. ¿Cuál, pues, nuestra alternativa?

Para unos hay la esperanza -buenos guardadores somos de la Caja de Pandora- de que algún día Indoamérica, a lo que es más fantástico aún, cualquiera de sus países aislados llegue a convertirse en una potencia formidable, rival de los Estados Unidos como han devenido éstos rivales de Europa, después de haber sido sus súbditos económicos. Para otros, la revolución social fulminante, la liberación total del sistema capitalista por la dictadura del proletariado y el comunismo triunfante. Ambas hipótesis, generalmente formuladas en los campos del nacionalismo chauvinista, o en los del revolucionarismo simplista y de prestado, representan la tesis y la antítesis con su inconciliable oposición de contrarios. Conviene analizar, aunque sea ligeramente cada una de estas hipótesis, antes de plantear la síntesis realista que el Apra propugna.

La transformación súbita de nuestros países, con tan pesados residuos feudales y tan complicados problemas étnicos, en autónomas potencias capitalistas rivales de los Estados Unidos, no estaría en proporción al avance sin duda vertiginoso del imperialismo yanqui sobre nosotros (21). (...)

(...) El Estado antimperialista debe ser, pues, ante todo, Estado de defensa, que oponga al sistema capitalista que determina el imperialismo, un sistema nuevo, distinto, propio, que tienda a proscribir el antiguo régimen opresor.

Así como la ofensiva imperialista es aparentemente pacífica durante el período de "penetración económica" -y la lucha no se percibe ostensiblemente sino cuando la garra aprieta, cuando la fuerza viene en defensa del interés conquistado-, así, la lucha defensiva, después de producido el derrocamiento del antiguo Estado feudal, instrumento del imperialismo en nuestros países, habrá de ser una lucha aparentemente pacífica, quizás, pero una lucha implacable en el campo económico. Por eso, después de derribado el Estado feudal, el movimiento triunfador antimperialista organizará su defensa estableciendo un nuevo sistema de economía, científicamente planeada y un nuevo mecanismo estatal que no podrá ser el de un Estado democrático "libre", sino el de un Estado de guerra, en el que el uso de la libertad económica debe ser limitado para que no se ejercite en beneficio del imperialismo.

(...) En el Estado antimperialista, Estado de guerra defensiva económica, es indispensable también la limitación de la iniciativa privada y el contralor progresivo de la producción y de la circulación de la riqueza. El Estado antimperialista que debe dirigir la economía nacional, tendrá que negar derechos individuales o colectivos de orden económico cuyo uso implique un peligro imperialista. Es imposible conciliar -y he aquí el concepto normativo del Estado antimperialista- la libertad absoluta individual en materia económica con la lucha contra el imperialismo. El propietario nacional, de una mina o de una hacienda, que vende su propiedad o negocio a un empresario

(21) "Los Estados Unidos están admirablemente adaptados, por sus reservas de carbón y hierro y por el innato genio de su pueblo, para ser un gran país manufacturero, mientras que el futuro de territorios como Sudamérica y Africa como países manufactureros es quizá dudoso". C.K.Hobson The Export of Capital, op. cit., pág. 74.

yanqui, no realiza una acción contractual privada porque el comprador no sólo invierte dinero en una operación, sino que invierte soberanía, llamémosle así. Tras el nuevo interés creado por esta operación económica, aparentemente sencilla, está el amparo político, la fuerza de la potencia imperialista que respaldará -con un punto de vista distinto y hasta opuesto al del país que recibe la inversión-, los intereses del extranjero. ¿Será esa una operación privada? Ciertamente, no. El Estado antimperialista limitará, pues, el ejercicio de uso y abuso -jus utendi, jus abutendi-, individuales, coartará la libertad económica de las clases explotadoras y medias y asumirá, como en el capitalismo de Estado, el contralor de la producción y del comercio progresivamente.

(...)

Si el Estado Antimperialista no se apartara del sistema clásico del capitalismo, y alentara la formación de una clase burguesa nacional, estimulando la explotación individualista e insaciable -amparada en los enunciados clásicos del demoliberalismo-, caería pronto en el engranaje imperialista del que ningún organismo nacional burgués puede escapar. Por eso ha de ser indispensable en el nuevo tipo de Estado la vasta y científica organización de un sistema cooperativo nacionalizado y la adopción de una estructura política de democracia funcional basada en las categorías del trabajo. Así, por ambos medios, realizará el Estado Antimperialista la obra de educación económica y política que necesita para consolidar su posición defensiva. Y así, también, canalizará eficiente y coordinadamente el esfuerzo de las tres clases representadas en él. Hacia otro sistema económico que niegue y se defienda del actual por el contralor progresivo de la producción y la riqueza -nacionalización de la tierra y de la industria dice el programa del Apra-, orienta y dirige su camino histórico el Estado Antimperialista. El ha de ser la piedra angular de la unidad indoamericana y de la efectiva emancipación económica de nuestros pueblos.

(...) El adversario histórico de las clases medias -la clase feudal- es el blanco de su agresión aquí como en Europa. Pero detrás de la clase feudal -característica indoamericana- está el imperialismo, el mayor enemigo de la clase media. Entonces, ésta usa de su capacidad, de su elan beligerante y acomete obligadamente contra las dos. Nosotros sabemos por qué luchan las clases medias contra el latifundismo y contra el imperialismo. Querrían derribar al primero, ocupar el puesto dominante y aliarse con el segundo para salvarse así. Pero los avances más rápidos del imperialismo destruirán prontamente a las clases medias, antes de que éstas pudieran aprovechar al imperialismo.

La capacidad beligerante de las clases medias tiene que ser, pues, aprovechada en beneficio de la liberación nacional. Deben sumarse a las defensas del Estado antimperialista. El mecanismo de éste -queda ya repetido- supone una nueva estructuración económica, basada en el contralor estatal, parcial o progresivo de la producción y de la circulación, y -especialmente- en la organización de un vasto sistema cooperativo. Las clases medias ayudarán así necesariamente a la producción y a la circulación de la riqueza bajo el férreo contralor del Estado antimperialista. Recordemos que la lucha económica contra el imperialismo en el país que se independiza tiene que convertir al Estado en su fortaleza defensiva. Todas las clases afectadas por el imperialismo contribuirán lógicamente a esta defensa. (...)

Y ahora otra cuestión polémica que ha de plantearse, sin duda, por los objetos simplistas: ¿El Estado Antimperialista contratará con el Imperialismo?

Sí.

Un movimiento antimperialista no supone una acción regresiva en el orden económico o un mero ímpetu lírico por un gaseoso ideal de libertad nacional. Antes bien, es un paso histórico hacia adelante; hacia la emancipación social y hacia el bienestar económico de las colectividades sojuzgadas. El antimperialismo no enarbola el postulado absurdo de "la libertad por la libertad", aunque sea a precio del progreso y de la cultura, a cambio de la regresión. Precisamente es lo contrario: la lucha antimperialista implica la consecución de la libertad como palanca de progreso. No se trata de retroceder a las primitivas formas de vida idílica porque ellas fueron la más prístina y natural expresión de la libertad; ni es el "Contrato Social" de Rousseau el nuevo evangelio de esta lucha. El antimperialismo -y así lo propugna el Apra- debe conseguir la liberación económica de los pueblos imperializados, porque el yugo que hoy pesa sobre ellos es traba para su desarrollo. Consecuentemente, esa liberación debe estar siempre condicionada por el propósito realista de lograr el mejor desarrollo y el más rápido progreso de los pueblos liberados. Si este no fuera el objetivo eminente de la lucha antimperialista, en su verdadero significado moderno y revolucionario, caeríamos en un nacionalismo ciego y negativo, racialista y retrasado. Y el antimperialismo es, ante todo, un gran impulso constructivo.

Los defensores del imperialismo se parapetan en un razonamiento elemental que no debemos pasar por alto: "Nuestros países necesitan capitales -dicen-, y hay que dar entrada a éstos, vengan de donde vengan y vengan como vengan". ¿Quién no ha oído en Indoamérica expresiones semejantes en la oratoria chata de nuestros politicastos y tiranos, en el lenguaje convencional de nuestros mercaderes y hasta en el razonar ingenuo de muchos sectores ignorantes de nuestras masas populares?

La afirmación es aparentemente inobjetable. Los países indoamericanos ofrecen ancho campo para la explotación de la riqueza, y todo lo que en ellos realmente representa progreso, técnica, industrialismo, forma superada de trabajo, se debe a los capitales extranjeros. Nadie puede negar entonces -así razonan sin citar a Perogrullo-, que la inmigración de capitales nos sea absolutamente indispensable y que, si éso es el imperialismo, no debamos sentirnos felices con él.

Vale insistir, empero, en un análisis más detenido de cuestiones tan interesantes, y encarar la afirmación tal como es generalmente formulada, pero dividiéndola en dos partes y respondiendo a ellas separadamente:

¿Nuestros países necesitan de capitales? La respuesta es afirmativa: Sí.

Si los necesitamos, ¿hay que darles entrada vengan de donde vengan y vengan como vengan? La respuesta es negativa: No.

Y es menester explicarse:

En tanto que el sistema capitalista impere en el mundo, los pueblos de Indoamérica, como todos los económicamente retrasados, tienen que recibir capitales del extranjero y tratar con ellos. Ya queda bien aclarado en estas páginas que el Apra se sitúa en el plano realista de nuestra época y de nuestra ubicación en la geografía y en la historia económica de la humanidad. Nuestro tiempo y nuestro espacio económicos nos señalan una posición y un camino: mientras el capitalismo subsista como sistema dominante en los países más avanzados, tendremos que tratar con el capitalismo. ¿Cómo tratar? He ahí la gran cuestión.

Es evidente que bajo el prejuicio de que "nuestros países necesitan capitales vengan de donde vengan y vengan como vengan", Indoamérica los ha recibido siempre sin condiciones. Sin condiciones de su parte, pero sometiendo se a muy duras por parte y para beneficio de los capitales inmigrantes! Y este sometimiento y esta incondicionalidad unilateral se han debido sin duda a la ignorancia de las leyes económicas que presiden la exportación de capitales, totalmente desconocidas para nuestros "estadistas" y "generales-presidentes". Por eso, el imperialismo ha creado el fetiche del capital extranjero, mesiánico, redentor e infinitamente generoso.

Fetichismo e ignorancia replican llenos de pavor cuando alguien señala los peligros del imperialismo: "Si oponéis condiciones al capital extranjero, no vendrá nunca y entonces nuestro país quedará sumido en la barbarie y en la degradación..." ¿No es este el tipo standard de los razonamientos de nuestros hombres públicos, agentes del imperialismo y voceadores de su misión providencial? Con diversas palabras, con distintos objetivos, no hay ciudadano consciente de Indoamérica que no guarde memoria de este lenguaje panamericano leído u oído. Es la cantiga vacua y mil veces repetida de los devotos del imperialismo, prosternados, convencidos y, no lo olvidemos, bien pagados...

No es difícil saber que el capital moderno que busca, fuera del país de origen, campos de provechosa inversión, medios de acrecentarse, no emigra por hacer el bien, por contribuir al progreso mundial, por atracción de aventura o por patriótico ensueño de llevar lejos su bandera, su cultura y su lengua. La emigración del capital se produce obedeciendo a una ley económica tan imperiosa como la que impele a recibirlo a los pueblos no económicamente desarrollados. Es ese hecho económico el que determina todo un sistema político, completando así las características generales del fenómeno que denominamos imperialismo. "La necesidad económica indica -escriben Nearing y Freeman en su conocido libro sobre el imperialismo yanqui-, que toda sociedad moderna e industrial debe desarrollar mercados extranjeros para sus productos excedentes; debe controlar las fuentes de alimentación, combustibles, minerales, maderas y otras materias primas; debe buscar oportunidades de negocios para la inversión del capital excedente" (22). O para citar a un hombre de palabra oficial, léase lo que escribe Harry T. Collings, profesor de Ciencias Económicas de la Universidad de Pensilvania:

"En primer término debe ponerse bien en claro que nosotros no invertimos nuestro dinero en América Latina porque queremos controlar su vida política o económica. El dinero no es tan magnánimo que pueda servir primero los propósitos políticos. Los capitalistas demandan intereses antes que intervenciones. Nosotros hemos invertido dinero en América Latina desde 1900, porque es una plaza mejor que la de los Estados Unidos para realizar esas inversiones...Desde 1900, los Estados Unidos han producido más capital que el que podría emplearse aquí a altos tipos de interés. Consecuentemente, algo de ese dinero, la parte más atrevida, buscó inversiones lucrativas en el extranjero" (23).

Uno de los secretos de las "inversiones lucrativas" de que habla el profesor Collings está en la incondicionalidad con que nuestros países han re

(22) Scott Nearing and Joseph Freeman "The Dollar Diplomacy".

(23) Current History, New York, september 1927, op. cit.

cibido esos capitales. En nuestra América hay lucha de competencia entre los gobiernos para brindar esa incondicionalidad. Competencia de demanda incondicional digámoslo en términos más precisos. La falta de una línea política-económica común -hemos ya tratado de la importancia de la división nacional para favorecer los avances del imperialismo-, ha situado a los Estados Unidos en ventajosa posición para invertir sin trabas sus inmensos capitales excedentes utilizando esa competencia. Si un país le pone condiciones, hay diecinueve que le otorgan paso franco. Examinando el más reciente cuadro de inversiones de capitales norteamericanos, el lector verá que México -el único país que ha realizado hasta hoy un movimiento antimperialista en América-, es el que menos aumento proporcional ha recibido de inversiones de capital yanqui de todos los países latinoamericanos, desde 1912.

De 1912 a 1928

Porcentaje de aumento de inversiones de capitales norteamericanos en América Latina.

Cuba.	536%	Costa Rica.	557%
México.	61"	Honduras.	1.233"
Chile.	2 906"	Guatemala	85"
Argentina	1.025"	El Salvador	1.066"
Brasil	676"	Panamá	520"
Perú	328"	Ecuador	200"
Venezuela	5.300"	Haití.	600"
Colombia	6.150"	Sto. Domingo.	600"
Bolivia	760"	Nicaragua	566"
Uruguay	1.440"	Paraguay	350"

Este cuadro es una clara expresión de la competencia anteriormente denominada de "demanda incondicional". Los capitales inmigrados a nuestros países no resultan así fuerzas de progreso, resortes de liberación, sino cadenas de esclavitud. Detrás de cada capital está un contrato, una concesión, cuando no un tratado diplomático. Las cláusulas de esos convenios están inspiradas en tácita premisa de incondicionalidad. El conjunto de esas contrataciones constituye los intereses de los ciudadanos norteamericanos que los Estados Unidos no pueden dejar de defender, según la enfática declaración de Mr. Hughes, ya varias veces citada. La defensa de esos intereses son las expediciones militares, los bombardeos y las violaciones. O en lenguaje de Mr. Hughes "The temporary interposition", la interposición temporal, tres mágicas palabras que dejaron estupefactas y convencidas a las delegaciones latinoamericanas presentes en la VI Conferencia Panamericana de La Habana (24).

(24) La parte del discurso de Mr. Hughes, Secretario de Estado de Washington y jefe de la delegación norteamericana ante la Conferencia de La Habana, que contiene su tesis intervencionista llamada por él "temporary interposition" (interposición temporal) es la siguiente: "La dificultad, si alguna existe, en cualquiera de las repúblicas de América no es la agresión exterior. Es una dificultad interna. De vez en cuando surgen situaciones deplorables que todos lamentamos en las que la soberanía se suspende, en cuyo transcurso no existe gobierno alguno, en que durante un tiempo y dentro de una esfera limitada, no existe la posibilidad de ejercer las funciones de la soberanía y de la independencia. Pues bien, es un principio de Derecho Internacional que en tal caso un gobierno se halla plenamente justificado para proceder a lo que yo llamaría una interposición de carácter temporal, con el objeto de proteger vidas y bienes de sus connacionales. Podría decir que ello no constituye una intervención..." Diario de la VI Conferencia Panamericana de La Habana, pág. 537.

A la cándida tesis de los gobernantes feudales súbditos del imperialismo que proclaman "todo capital es bueno", se opone la antítesis de los radicales intensos: "no necesitamos capitales". La síntesis aprista enuncia que mientras subsista el presente orden económico en el mundo hay capitales necesarios y buenos y otros innecesarios y peligrosos. Que es el Estado y sólo él -el Estado Antimperialista-, el que debe controlar las inversiones de capitales bajo estrictas condiciones, afirmadas en la necesidad que obliga al capital excedente de los grandes centros industriales a emigrar. La etapa capitalista debe, pues, cumplirse en nuestros países bajo la égida del Estado antimperialista. No olvidemos que en muchos de los pueblos latinoamericanos no existe propiamente una clase proletaria o existe en forma primitiva, elemental, naciente. Para que en esos pueblos se cumpla la etapa capitalista es necesario la organización del Estado, tal como el Apra propone.

Otra objeción que se desprende de esta facultad extraordinaria y exclusiva del Estado para controlar las inversiones de capital extranjero y las concesiones que a éste se hagan, ha de venir de los partidarios de la libertad individual, del ejercicio del derecho de propiedad, de los devotos teóricos y prácticos de las libertades y derechos heredados de Roma en beneficio de la clase dominante, y, en última instancia, del imperialismo. (...)

El Antimperialismo y el Apra (1928-1936), Ediciones Ercilla, 2da. edición, Santiago de Chile 1936, pp. 20, 21, 22, 24-28; 33-41; 53; 64; 65 ; 70; 71; 74; 75; 94; 97-101; 117-125; 138-141; 151; 154-159.

V.R. Haya de la Torre

DISCURSO PROGRAMA DE 1931

Programa máximo y programa mínimo.-

Como no hemos terido nunca en el país, partidos de principios, se ha confundido con frecuencia el programa máximo y el programa mínimo del aprismo. Todos los partidos modernos tienen un programa máximo y un programa mínimo. En el Perú se ha pretendido confundir estos dos aspectos de nuestra ideología.

El programa máximo del aprismo tiene un significado continental que no excluye el programa de aplicación nacional. Nosotros consideramos que el Perú no puede apartarse de los problemas de la América Latina, y que la América Latina no puede apartarse de los problemas del mundo (Grandes aplausos) (...).

(...) Nuestro concepto continental no excluye nuestro concepto nacional; al contrario, nosotros, de acuerdo con el clásico autor de "La República" vamos de las partes al todo. (...)

De otro lado, nuestro programa máximo continental, no es sino la cristalización modernizada del viejo ideal bolivariano. Nosotros hemos sintetizado en un programa de unidad económica y política latinoamericana las frases inmortales de Bolívar: "Unión, Unión América adorada, que si no la anarquía te va a devorar" (Aplausos).

(...)

¿Por qué es fundamental en el aprismo la vinculación del concepto político con el concepto económico? En nuestro país no ha prevalecido hasta hoy sino un concepto heroico, pasajero, empírico de la política. Pero no hemos tenido todavía la forma científica de la política que se basa en la economía; que no inventa una realidad sino la descubre en el propio medio donde actúa el pueblo al cual se pretende organizar y gobernar. (Aplausos). Es fundamental en el aprismo la vinculación del concepto economía al concepto política como indispensable para el sabio dominio del Estado. Todos sabemos que en este país la ciencia económica, sobre todo en el gobierno, no se ha incorporado sino en forma elemental. Se ha dicho -y me parece bien- que la mayor parte de nuestros políticos han ignorado la Economía Política, aunque hayan sido sabios en Economía Doméstica. Que no ha habido concepto económico en nuestra política lo voy a demostrar después. Pero quiero sí, hacer mención de este hecho simple: en el Perú se confunde con frecuencia Economía con Finanzas. Más aún, en el Perú no se ha gobernado económicamente porque no ha habido nunca Estadística; somos un país donde no sabemos cuántos habitantes hay (Aplausos). No puede haber Economía sin Estadística y nosotros en el Perú, si no sabemos cuántos somos, no podemos determinar qué necesitamos, no podemos saber qué producimos con exactitud. El único censo del Perú es de 1876; hay un cálculo de 1896 y una estimativa al ojo, de 1923 (Aplausos). No ha habido pues, en nuestra política, noción de economía y de allí deriva, sin duda, la forma como hemos sido gobernados.

(...)

Realidad peruana y realidad europea.-

Pero antes de pasar al análisis de la economía nacional, permítaseme una nueva demostración de nuestro problema complicado. Nosotros como pueblo, y esto es preciso que lo repita porque forma parte de la teoría fundamental de nuestro Partido, no constituimos una entidad homogénea; nuestro desenvolvimien

to económico y social no ha sido el desenvolvimiento de los pueblos europeos que han pasado, sucesivamente, de un período a otro y que han ido recorriendo una curva perfectamente clara. Nosotros no hemos vivido, como los pueblos de Europa, la sucesión del período de la barbarie por el período feudal, del período feudal por el período mercantil, del período mercantil por el período burgués, y del período burgués por el período industrial. En nuestro país coexisten, conviven todas las etapas del desarrollo económico y social del mundo. Tenemos dentro de nuestras fronteras, desde el caníbal y el bárbaro hasta el señorito que vive la vida civilizada (Aplausos prolongados y bravos). Somos conciudadanos del campesino y somos compatriotas del señor feudal que está detrás de las montañas. Alguna vez he dicho que quien quiera viajar a través de la historia no tiene sino que viajar de Lima al Oriente (Aplausos). Ante una realidad así, ¿cuál puede ser el carácter del Estado como entidad jurídica? Hemos dicho que la clase que emancipó el Estado del control español fue la clase latifundista, pero esa clase no puede representar ni siquiera la mayoría de la nación; carece de fuerza propia para controlar el Estado, no puede representar auténticamente la mayoría de la nación. Vemos, pues, que el Estado, como entidad jurídica, no representa a ninguna de las clases propiamente, porque la clase que lo redimió carecía de fuerza propia y entonces nuestras instituciones han estado tambaleantes; el Estado ha fluctuado representado por un hombre y por una oligarquía.

En el Estado, representativo de una oligarquía, han predominado a veces, personas que tienen algo del caníbal y del señor civilizado (Aplausos). El Estado, pues, no responde a una realidad económica. El Estado, como decía Aristóteles, "fue formado para hacer la vida posible y sólo puede existir para hacer la vida buena"; pero nuestro Estado no ha contribuido a hacer la vida ni posible ni buena, porque ha carecido de fuerza; porque ha carecido de autenticidad nacional; porque le ha faltado raíz en el problema mismo de la nacionalidad. Entonces aparece pues, el Estado, no como instrumento representativo de una entidad o clase nacional, sino como el instrumento de una oligarquía, y peligra cuando puede ser el instrumento de intereses extraños al país. ¿Por qué? Por una razón también económica, conciudadanos. Así como no tenemos homogeneidad racial no tenemos homogeneidad económica.

Las dos economías.-

La economía nacional tiene dos aspectos perfectamente definidos: el aspecto propiamente nacional y el aspecto de nuestra economía vinculada a intereses extranjeros. No podemos dejar de reconocer esta doble faz de nuestra economía. Hay en todos los pueblos como el nuestro, que no están desarrollados económicamente, la necesidad de que una parte de la economía pertenezca o esté controlada por sistemas económicos más adelantados que el nuestro. Esto es fatal. Está determinado por una ley de progreso. Pero de otro lado tenemos un aspecto de nuestra economía perfectamente nacional.

La economía nuestra que depende del extranjero, economía principalmente agraria, es una economía que depende de un sistema mucho más organizado y naturalmente más sistemado, mejor respaldado y más garantizado que el aspecto agrícola nacional. Las empresas extranjeras que traen capital, técnica y organización a nuestra agricultura constituyen un aspecto de nuestra economía. El otro, es la empresa o el individuo agrícolas nacionales que conservan sus métodos primitivos de producción y que no tienen garantía. Y entonces vemos, pues, frente a frente, la economía nuestra que depende del extranjero y la economía que depende del nacional en completa disparidad de técnica. El Estado no ha protegido nuestra economía nacional, de manera que sobre la economía extranje

ra ha gravitado la vida económica toda; no ha existido del otro lado la fuerza económica nacional, bajo la protección del Estado, que permita balancear esa fuerza y establecer el desarrollo de una economía total y armónica dirigida por el propio Estado (Bravos y grandes aplausos). Una empresa agrícola o minera que trae también, cultura en el orden económico, frente a la empresa agrícola o minera nacional que no tiene garantía económica, que no tiene protección del Estado, ¿no representa, como imagen, el tractor frente al arado de palo? ¿no representa, la técnica moderna frente a la técnica primitiva?, ¿qué puede producirse en una estructura económica donde, de un lado, hay técnica, capital, producción, garantía y sostenimiento y de otro lado no hay sino forma elemental de producción? Evidentemente la economía tiene que gravitar hacia lo más fuerte, hacia lo más organizado, si no representa preferentemente los intereses de lo que está más desorganizado (Bravos y aplausos). Esto es, compañeros y conciudadanos, lo fundamental en el gran problema económico y político del país, el desequilibrio económico y la falta de un Estado representativo de los intereses propiamente nacionales; Estado que no excluya, sea dicho con claridad, la intervención de los intereses extranjeros en el país, porque esa intervención, por propugnar una técnica superior, significa progreso, impulso y aliento para el desarrollo de nuestra propia economía (Bravos y aplausos). Pero es fundamental también que esa cooperación de las fuerzas económicas más desarrolladas esté en equilibrio, porque si llega a un cuerpo débil, a un cuerpo sin fuerzas propias, significaría lo que la transfusión de sangre con exceso en un cuerpo débil para soportarla: en vez de darle vida le daría muerte (Bravos y aplausos).

Función del imperialismo.-

Aquí tiene que jugar rol importantísimo este nuevo vocablo que muchos toman como algo siniestro: "Imperialismo". El "Imperialismo", como lo define Hobson, creador de la palabra, implica el uso de la maquinaria del gobierno por los intereses privados, principalmente capitalistas, a fin de asegurar para ellos las ganancias económicas fuera de un país. El imperialismo, como dice Culbertson, es la expresión económica de la civilización moderna a través de los mares. El imperialismo no es, pues, el vocablo peligroso y atemorizante, el imperialismo es un concepto económico; el imperialismo es una realidad que, con la palabra de Montt, el economista democrático alemán, nadie puede negar en su evidencia histórica. Imperialismo significa la expansión de los pueblos más desarrollados en la técnica de la producción hacia los pueblos menos desarrollados. El imperialismo forma parte de este aspecto de nuestra economía que depende de los intereses extranjeros. Y como en el imperialismo es fundamental la exportación de capitales, la expansión económica, nosotros tenemos que tomarlo en cuenta dentro de una observación de la economía del país. Porque no es que seamos enemigos del capital extranjero; es que consideramos absolutamente necesario que el Estado controle el capital extranjero a fin de que su concurso dentro de la economía nacional sea de cooperación y no de absorción (Aplausos). (...). Nosotros debemos crear nuestras propias resistencias, nosotros debemos crear nuestra propia presión, y, a la expansión económica que viene de fuera impulsada por leyes que son ineludibles dentro de la economía, debemos oponer la presión económica que sale de adentro y que por su fuerza e intensidad también es ley completamente necesaria para que la vida nacional mantenga el equilibrio y la armonía de nuestro organismo económico integral (Aplausos). El imperialismo representará, por consecuencia, en nuestro país, la etapa del capitalismo, la etapa de la industria; etapa fatal. Nosotros no podemos eludir la etapa industrial que es un período superior al período agrícola o feudal. (...)

El capital extranjero representa en nuestro país, técnica, porque el capital extranjero es el que trae la máquina. Nosotros no somos pueblo industrial porque no hemos creado la máquina; solamente manejamos la máquina que nos viene de fuera. Pues bien, el capitalismo extranjero que es inevitable en países como el nuestro, cumple su etapa; lo importante es que la cumpla bajo el control de un Estado que represente verdaderamente a la mayoría de la nación que está interesada en no ser absorbida (Bravos y aplausos).

(...) Nosotros debemos liberar al pequeño propietario que hace entrega de su propiedad a la gran empresa que se la compra; al pequeño minero que tiene que hacer lo mismo; y a la clase media toda que sufre por falta de una organización científica en el orden puramente nacional (Aplausos).

El aprismo y las tres clases.-

Entonces, pues, conciudadanos, nos encontramos con este gran problema: clase proletaria industrial joven, como joven es nuestro industrialismo; clase campesina numerosa, mayoritaria, pero que a causa de deficiencia técnica está atrasada en sus métodos y en cultura; y clase media, que formando parte de lo que podríamos llamar el sector nacional de nuestra economía, carece también de garantía y sufre las consecuencias del desequilibrio económico al que fatalmente está subordinada nuestra organización nacional (Aplausos).

Frente a estas tres clases, la oligarquía o minoría, de la clase o de los grupos nacionales que han vinculado sus intereses a los intereses extranjeros y que, sobre todo, domina hasta hoy y controla el Estado. Bien: la vinculación de lo que hay de común en los problemas de estas tres clases, -campesina, proletaria y media-, constituye la esencia económica del aprismo (Bravos y aplausos).

Por eso es que están demás las recetas extranjeras para los males nacionales. Por eso es que está demás que ciertas gentes extranjerizantes quieran buscarle parangón o patrón a las teorías del aprismo. El aprismo surge absolutamente de una realidad económica nacional. El aprismo es, como pedía el gran Engels, el buscador, el descubridor de nuestra realidad que no hemos tratado de inventarla fuera del país sino de encontrarla aquí, en el mismo y sangrante problema de la nacionalidad (Grandes aplausos).

Compañeros: Si somos democracia, la democracia debe amparar el anhelo y la necesidad de la mayoría; y las clases proletaria, campesina y media que integran nuestro Partido, constituyen la mayoría de la Nación (Bravos y aplausos).

Estado-yugo.-

Compañeros: Si vemos económicamente el peligro de la absorción; que nuestra producción carece de garantía del Estado; que la agricultura, parte principal de nuestra producción, no ha sido protegida ni garantizada tenemos derecho a decir, afirmando nuestro concepto político en los fundamentos económicos, que el Estado no ha representado ni representa los intereses y problemas de la mayoría (Aplausos). El Estado no representa esos intereses porque ni en el orden material ni en el orden espiritual ha cooperado a desarrollar aquello que hay de verdaderamente peruano, en el Perú; porque después de ciento diez años de vida independiente, tenemos aún, olvidada a la población heredera de los verdaderos dueños de este suelo que son los tres millones de indígenas que no saben leer ni escribir; porque no ha insurgido en el País ni política de ejemplo, ni política de ciencia; porque no hemos tenido hasta hoy una política que educara y preparara a la masa nacional para una intervención

democrática en la vida del Estado. (...)

Razón del movimiento aprista.-

El movimiento aprista es un movimiento que tiende fundamentalmente a rescatar para la organización económica del país el equilibrio.

Nosotros no podemos unir todavía bajo un control directo y homogéneo los dos aspectos de nuestra economía; tenemos que tratar de controlar y de respaldar la lucha de intereses por medio de una organización nueva del Estado, con representación, dentro de él, de lo que hay de fuerza de trabajo en el país; creación de riqueza y protección de la economía, base fundamental de la nacionalidad. Nosotros necesitamos, consecuentemente, un Partido de clases productoras y medias, porque ellas son clases de producción y de circulación de la riqueza nacional (Bravos y grandes aplausos).

(...)

El Congreso Económico y el programa del partido.-

De allí que uno de los puntos de partida de nuestro programa sea lo que nosotros llamamos el Congreso Económico. Si no conocemos nuestra realidad económica, si no sabemos tan siquiera cuántos habitantes tiene el Perú, si no hemos auscultado científicamente nuestros problemas vitales, es necesario comenzar por una previa investigación de estos problemas. Como carecemos del técnico administrativo de investigación, que no hemos tenido nunca, necesitamos reunir una asamblea de carácter económico en la cual estén representados todos los que intervienen en alguna forma en la producción de la riqueza: capital y trabajo nacionales y extranjeros, puesto que forman parte de nuestra economía, comercio e industria; transporte, agricultura, etc. El obrero y el campesino frente al empresario y al propietario para discutir juntos nuestra realidad, para investigar qué somos económicamente y, una vez que conozcamos qué somos, qué tenemos, qué necesitamos y qué podemos tener, no con un concepto arbitrario y empírico, sino sobre la realidad elocuente e indiscutible de las cifras, entonces comenzar la reorganización del Estado, sabiendo dónde vamos y sabiendo cuál ha de ser el respaldo económico de nuestras promesas políticas (Bravos y aplausos).

(...)

Reforma Agraria.-

Nuestro plan de organización económica basada en la agricultura nacional supone un programa de gobierno que tienda a hacer realidad la colaboración que ha de impulsar la producción agrícola del país. La creación de un Banco Agrícola se ha sostenido desde la fundación del Partido en 1924; de un Banco Agrícola, no en el sentido neto de la palabra, sino además como organizador de las cooperativas indígenas, como un orientador y como un instrumento técnico de las actividades de los trabajadores del campo. Este es un punto vital de nuestro plan de reforma agraria, ya que es inexplicable que en un país principalmente agrícola no exista la debida protección a lo que constituye la actividad mayor de nuestra producción.

Pequeña industria.-

Punto fundamental de nuestro programa es el que se refiere a la colaboración del Estado a nuestra producción nacional, al desarrollo de la pequeña industria que deberá basarse en la democracia económica. Necesitamos

procurar, también, el consumo de lo que se produzca, sobre todo en el orden de los productos no manufacturados que son los que nosotros producimos. Todo esto de acuerdo con un plan tendiente a investigar previamente nuestras necesidades. De allí que proyectemos un Congreso Económico Nacional. Plan de protección y amparo por parte del Estado a la pequeña industria y al pequeño comercio, a fin de organizar el respaldo de la economía nacional. (Aplausos).

(...)

Vamos nosotros a demostrar que la izquierda puede gobernar al país. Vamos a demostrar también que nuestra fuerza no va a extremismos inútiles. Aquellos que nos llamaron fuerza disolvente se han equivocado porque el aprismo es en sí un organismo perfectamente sistematizado y disciplinado que marcha con los pies sobre la arena y mirando muy de cerca nuestra realidad. Vamos, pues, conciudadanos, cumpliendo una tarea que es verdaderamente grande para todos nosotros. Y desde aquí pido a todos los que no comulgan con el ideario del aprismo, que combatan las ideas con las ideas; que no recurran a los métodos inconfesables de la pasión política; que, como he dicho al llegar a Lima, contribuyan todos a elevar y a dignificar la conciencia nacional. El aprismo que es credo de justicia, que es credo que supone nobleza y sabiduría no puede caer en la venganza o en el encono. Nosotros abrimos los brazos a todos aquellos que quieran discutir nuestras ideas. Estamos dispuestos a responder a todos aquellos que quieran oponer principios a nuestros principios. Nosotros no somos ni exclusivistas ni oportunistas. Nuestra fuerza justamente por tener gran arraigo en la conciencia pública, justamente por ser verdadera, tiene que demostrar generosidad y tiene que contestar al ataque insidioso sin violencia, demostrando que nosotros no vamos a entrar en ese terreno, que ha llegado la hora de dar ejemplo ante el país y ante la América de que es posible en el Perú hallar formas de lucha más dignas, más conscientes. (Grandes aplausos). (...)

Pensamiento Político, tomo IV, ediciones Pueblo, Lima 1961, pp. 20-23; 26-33; 38-41; 45; 52; 53; 62; 63.

V.R. Haya de la Torre

LA DEFENSA CONTINENTAL

(...) Se ha dicho y se ha escrito por ahí que el Aprismo había abandonado su posición antimperialista para alinearse incondicionalmente en el frente democrático que encabeza y conduce el Presidente Roosevelt. Y no obstante que hemos explicado ya con insistencia nuestra actitud, creo indispensable reforzar la elucidación de nuestra verdadera línea política y demostrar una vez más que el Aprismo mantiene, entera y vigorosamente, su inspiración y su ideario.

Es menester, si, recordar que el Aprismo, como postulado continental antimperialista formuló su programa cuando aún imperaba en Estados Unidos, incomprensiva y arrogante, la diplomacia del dólar. De 1924 a 1933, etapa inicial del movimiento aprista, Indoamérica soportó muchas agresivas manifestaciones de la política expansionista que los gobernantes del Partido Republicano imprimieron desde Washington. El Aprismo fué la respuesta y la oposición a esa política. Y fué el primer movimiento orgánico y concreto que enfrentó una ideología propiamente indoamericana a la tendencia invercionista de Estados Unidos defendida y precisada por el Secretario de Estado Mr. Charles Hughes en sus conocidas declaraciones ante la VI Conferencia Panamericana celebrada en Cuba en 1928.

Desde 1933, con el advenimiento del Presidente Roosevelt se produce un saludable e insólito cambio de frente en la actitud de Washington hacia nuestros pueblos. La Política del Buen Vecino, enunciada vagamente en los primeros años de la administración del mandatario demócrata se define y fortalece después. Aparece claro el deseo de establecer un sistema de relaciones más justas entre ambas Américas. La iniciativa del Presidente Hoover para retirar de Nicaragua a los marinos invasores que combatían al heroico Sandino, se completa con hechos más concretos al devolver la soberanía política a Santo Domingo y Haití, al abolir la Enmienda Platt que pesaba como una cadena sobre la Constitución de Cuba y al asegurar mayores garantías a Panamá en 1938.

Ante este "viraje" promisor del panamericanismo -que en mucho representa una victoria de la cruzada antimperialista indoamericana- el Aprismo encaró la nueva realidad sin exageradas ilusiones pero libre de prejuicios intolerantes. Los apristas hemos sostenido siempre que nuestro movimiento no es un jingoísmo agresivo y terco contra el pueblo estadounidense. Hemos distinguido en todo momento en la política panamericanista los intereses financieros determinadores del expansionismo imperialista de la voluntad y opinión del pueblo de los Estados Unidos ignorante de los problemas de Indoamérica y mal conducido por gobernantes sujetos a la influencia de Wall Street. Sabemos, y no podemos olvidarlo, que la América del Norte e Indoamérica son y serán vecinos mientras existan como continentes poblados. Y nuestra actitud de alerta y de protesta contra toda tendencia hegemónica del más fuerte ha tenido la inspiración constructiva de buscar nuevas y más justas formas de convivencia intercontinental.

Nunca negó el ideario aprista el valor indiscutible que aportan los Estados Unidos a la civilización del mundo. Y nunca, tampoco, desconoció la significación de una cooperación eficiente entre la América industrial, altamente tecnificada, y la América agraria, productora de materias primas y de economía incipiente. Pero sostuvimos y sostenemos -y esta es la razón de ser del

Aprismo- que el precio de esa cooperación no podía ni puede ser nuestro vasallaje y que había que encontrar fórmulas nuevas de relación basadas en un principio de igualdad y equilibrio, imperativo que la realidad hace cada día más evidente. Así lo sostengo y defiendo en mi libro "El Antimperialismo y el Apra" (México 1928 - Santiago de Chile 1936) apoyándome en una tesis que puede resumirse en estas palabras: "Nosotros necesitamos de los Estados Unidos, tanto como ellos necesitan de nosotros". Económica, política y militarmente, el proceso de los sucesos del mundo demuestran la verdad de esta afirmación.

Felizmente, la Política del Buen Vecino marca el paso inicial hacia una nueva era de relaciones entre ambas Américas. Empero, la Política del Buen Vecino sólo es una fórmula conciliatoria que determina un clima favorable para intentar más avanzadas y seguras normas de convivencia. Pero hasta hoy sólo es una actitud de buena voluntad que no implica aun la garantía definitiva que nuestros pueblos necesitan para vivir seguros de un interamericanismo democrático sin imperio.

Es verdad, e importa subrayarlo, que es en buena parte falta nuestra, que la Política del Buen Vecino no se consolide, supere y asegure en un sano y permanente organismo de justas conexiones entre ambos continentes. Dispensa, desorientada y circunscripta, la acción de nuestros gobiernos ha tratado de aprovechar de la nueva actitud de los dirigentes norteamericanos con fines limitados a un utilitarismo sin perdurabilidad y sin grandeza. En las conferencias interamericanas realizadas en los últimos años, la actitud de los representantes de Indoamérica sólo se ha traducido en loas frondosas a la Buena Vecindad o en proposiciones menores movidas casi siempre por intereses estrechamente nacionales o por afanes de buenos éxitos fáciles destinados al consumo interno. No ha habido de nuestro lado, todavía, una respuesta eminente, de proyecciones continentales y de visión unitaria a la Política del Buen Vecino. Y no es posible esperar que, después de señalada la nueva línea de política interamericana por el Presidente de los Estados Unidos sea también él quien nos enseñe el camino para seguirla, completarla y darle contenido eficaz en beneficio de Indoamérica.

(...)

La Guerra ha terminado, pero no la lucha entre la Democracia y el Totalitarismo. Consecuentemente, la defensa de las Américas constituye nuestro problema esencial. (...)

La Democracia ha triunfado en esta guerra pero su victoria requiere una nueva definición de sus principios y de su praxis. Los Estados Unidos del Norte son hoy los grandes vencedores de las más gigantescas luchas de todos los tiempos. Y su buena vecindad con Indoamérica hace perentoria la necesidad de un nuevo sistema de relaciones interamericanas. Sostengo que el lema aprista "inter-americanismo democrático sin imperio" debe ser nuestro lema continental. Y creo hoy, como hace cinco años, que la superación del imperialismo y la consolidación de una firme y durable Democracia en las Américas debe concretarse en una convivencia orgánica sobre la base del procedimiento sugerido en el punto octavo del Plan.

La Democracia como fin y no como medio, la Democracia como solución integral de los problemas políticos, económicos y sociales de nuestros pueblos, es meta ideal del Aprismo. La tesis de nuestro movimiento para hacerlo realizable se basa en el enunciado de alcanzar la justicia social dentro de los cauces democráticos, vale decir, sin suprimir la libertad humana. Nuestra palabra de orden popular "ni pan sin libertad ni libertad sin pan" sintetiza esta aspiración. "El pan con libertad" es la justicia social como objetivo inseparable de la nueva concepción democrática.

(...)

Claro está que necesitamos la ayuda de Estados Unidos. Claro está! Pero lo equivocado, lo peligrosamente imprevisor, sería esperar lo todo del poderoso vecino que también tendrá que defenderse, por Europa y por Asia. Y esto, que quizá no sea cosa de mañana -y ojalá fuera así- nos impone y nos da tiempo para pensar en que sean días, meses o años los del plazo para aguardar la acometida, es lapso breve. Empero, no debemos hacer cálculos como los de Chamberlain que esperaba la guerra para 1945 o como Mr. Henry Ford -y cuántos dirigentes yanquis más- que apostaban a que la guerra no vendría nunca!

(...)

Pocos piensan que ante el riesgo cierto de que nuestra centenario independencia se acabe un día con la misma desconcertante rapidez con que la perdieron tantos países más fuertes que los nuestros en pocas semanas, sólo cabe hacerse fuertes por la unión. Pero, hay que advertirlo, no fusión o incorporación dentro del Imperio norteamericano, meta del Panamericanismo, sino de Alianza con los 48 Estados Unidos del Norte, previa federación de los 20 Estados Desunidos del Sur.

Y en todo esto es imperativo pensar.

Cooperar a la solidaridad de las Américas señalando el peligro donde está sin imitar el avestruzismo de aquellos sajones y franceses que dejaron las cosas para "mañana".

Cooperar, no inmolándose a un nuevo Imperio, sino formando previamente una sólida unión, bloque, anfictonía o federación indoamericana para pactar en condiciones de equilibrio y de coordinación eficiente con la Federación norteamericana que debe ser nuestra aliada -no nuestra dueña- en esta empresa de libertad común.

Y para formar este bloque, anfictonía o federación indoamericana hay que comenzar ya a hacer conciencia o a removerla y dirigirla -porque existe en las raíces mismas de nuestro instinto popular- señalando los peligros que dentro del Continente tenemos en las dictaduras criollas, en las "quintas columnas", en las prácticas anticonstitucionales de falta de libertades, de totalitarismo tiránico y de traición a la democracia.

Y esto debe hacerse o con los gobiernos, si marchan a tono con sus pueblos, o a pesar de ellos, para encauzarlos y despertarlos a una realidad que puede ser el precio de nuestro destino.

Pero es preciso dejar establecido que para defender una gran soberanía continental y común, hay que corregir y encauzar esa deformada concepción de la soberanía de cada país que ha llevado a imaginar a los gobernantes indoamericanos que cada uno de sus veinte Estados es una isla. Importa enseñarles que éstos son parte de un gran todo continental inseparable y vigorosamente ligado. Y es cuestión esencial que aprendan, en el nuevo idioma que la guerra enseña, que para tener una patria libre es necesario y previo tener un continente libre. Que la libertad sin fuerza es difícil sostenerla -como lo enseña también la guerra- y que la fuerza sin unión es inconcebible.

Así, hay que emprender la tarea actualísima de hacer fuerte a Indoamérica para que coopere eficazmente a la defensa de las Américas. Y para comenzar a unir y a defendernos valdría pensar en estos puntos:

Pacto indoamericano con los Estados Unidos del Norte para comprometerse a asegurarse la máxima afirmación de la democracia en ambos grupos de Estados, abandonando y combatiendo toda práctica dictatorial o totalitaria y garantizando las libertades esenciales del hombre y del ciudadano, bajo una

constitución que debe cumplirse estrictamente.

Pacto indoamericano con los Estados Unidos para no permitir en el territorio de ambos grupos ninguna forma de imperialismo, estableciendo normas severas de relaciones económicas y políticas entre los Estados Unidos e Indoamérica, entre las cuales figuraría la interamericanización del Canal de Panamá; que si todos debemos defender, todos debemos poseer: como Suez.

Pacto indoamericano con los Estados Unidos para constituir un Tribunal inter-americano con autoridad para velar por el cumplimiento de las dos cláusulas anteriores. Ante este Tribunal podría recurrir cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos norte o indoamericanos.

Pacto indoamericano con los Estados Unidos para que éstos reconozcan la unificación de los Estados de Indoamérica en una confederación o federación que celebraría alianza inmediata con Norteamérica y quedaría así afirmada en un frente común de ambas Américas.

(...)

Pero si el gobierno de Estados Unidos nos ayuda a unirnos y aparece nuestro Continente convertido en una gran nación de más de cien millones de habitantes, inmensamente rica y afirmada por una raza común, por dos idiomas hermanos, por una tradición y una historia vinculadas profundamente, sí seremos un digno aliado del grande y buen vecino del Norte.

Importa estimular un profundo y vasto movimiento de opinión realizado por nosotros dentro de Indoamérica y hacia los Estados Unidos: para que nosotros comprendamos la urgencia de la Unión y ellos entiendan la importancia y conveniencia de que nos ayuden en esta gran empresa que es el único camino constructivo y sin recelos de estructurar una sólida defensa continental.

Los dictadores, los políticos criollos, enemigos del espíritu de Bolívar, los jingoístas del localismo podrán oponerse. Pero antes de que sea demasiado tarde y para ayudar a la defensa común, los que sabemos qué idioma habla la Historia en estos tiempos decisivos, debemos actuar. El Aprismo clamó por todo esto desde hace quince años. Pero no es tarde todavía para que se nos oiga.

Incahuasi, Perú, junio de 1940.

ME EXPLICO

Señor Director de "Diario de Costa Rica"
San José.

De mi consideración:

Acabo de leer en la edición de su diario, de nueve de agosto último, la reproducción de un artículo mío que bajo su título original "Definición de nuestra neutralidad" se ha publicado en casi todos los países de Indoamérica.
(...)

Ante todo, no puede afirmarse que "de adversario de los Estados Unidos", me he convertido en amigo, como afirma su diario en grandes titulares. Yo nunca he sido adversario de los Estados Unidos sino del imperialismo económico norteamericano. Y mi posición de hace quince años la mantengo leal y firmemente hasta hoy.

Creo que -como lo sostengo en mi libro "El Antimperialismo y el Apra" escrito en México en 1928 (3a. edición Ercilla de Santiago de Chile) -,

los Estados Unidos son y serán nuestros vecinos mientras existan los pueblos de ambas Américas y que el camino de una sabia política es buscar que esa vecindad sea "buena" por la convivencia justa y equilibrada y no "mala" por el imperialismo y la amenaza de nuestra soberanía.

En este sentido, los apristas no han cambiado de actitud y -por fortuna- el gobierno de los Estados Unidos sí. La política imperialista del "big stick" de los republicanos cambió radicalmente con el advenimiento del presidente Roosevelt. Y hemos de creer que mucho influyó en ese cambio la actitud resuelta de todos los antimperialistas de nuestra gran patria indoamericana; el glorioso martirio de Sandino en Centro América y la firme política de algunos de nuestros Estados como México y Argentina, Bolivia y Chile.

Los apristas, hemos visto con profunda simpatía esta modificación de la política gubernativa norteamericana. Su viraje, su cambio de frente, ha sido beneficioso para las buenas relaciones entre ambas Américas. Y aunque el fenómeno imperialista en su raíz y faz económicos exista aún, ha sido profundamente modificado por la política del "buen vecino" que ha cerrado el paso a todos los excesos intervencionistas norteamericanos en nuestros pueblos que caracterizaron la política republicana en México, las Antillas, Centro América y Panamá.

Ahora bien, ante el peligro totalitario que significa un imperialismo mucho más agresivo que todos los conocidos -por su franca política de exterminio de los pueblos débiles y por su filosofía racista de conquista de los pueblos mestizos-, no cabe duda. Nuestro deber es luchar lado a lado con los defensores de la democracia y cooperar a su defensa exigiendo a la vez que sus principios sean aplicados a las relaciones interamericanas a fin de que tanto política como económicamente se extingan para siempre todas las formas del imperialismo.

.....

(...) ¿Cómo precisar o realizar esa internacionalización?

Esclarezcamos: ante todo, la internacionalización del Canal de Panamá supone -apristamente- Interamericanización, ya que el Aprismo es una doctrina política exclusivamente americana. Vale decir, que significa la participación de todos los Estados de Norte e Indoamérica en la posesión y control del Canal.

(...)

Ciertamente, el arhelo es ese: el canal de Panamá debe ser internacional, o más exactamente, interamericano, como la mejor seguridad de todo nuestro Hemisferio frente a cualquier agresión extranjera y para resguardo de Indoamérica ante cualquier cambio de política de los Estados Unidos hacia nuestros pueblos. Cada Estado de este Continente debe formar parte de la Administración de Panamá y tener ventajas y obligaciones de co-propietario. En cuanto al proyecto de construcción del Canal de Nicaragua el gobierno norteamericano podría formar una vasta compañía oficializada con todos los Estados de Indoamérica. Y aunque fueran los norteamericanos mayores accionistas, darían siempre a sus vecinos, con la participación en la propiedad, administración y vigilancia del Canal, una prueba concreta de seguridad y de sincero y perdurable "good-neighbourship".

Así la internacionalización, o interamericanización, de los canales de Panamá y Nicaragua sería la mejor "prenda" de una buena armonía entre los 48 Estados del Norte y los 20 de Sur América. Las zonas de cada Canal dejarían de ser territorios extraños a los de Indoamérica para convertirse en vñ

culos reales de unión continental. Y si alguna vez como resultado de una elección democrática en los Estados Unidos tornara el poder al partido imperialista de los que tomaron Panamá ("I took the Itsmus!") y retrocediera la política yanqui a los tiempos ominosos de desembarcos y bombardeos en nuestras costas indefensas, el Canal de Panamá -y el de Nicaragua más tarde- serían óptimas avanzadas contra toda clase de imperialismo y sólidas bases para equilibrar y restaurar una perenne buena vecindad.

Porque no está de más repetirlo. Lo que más importa a los pueblos de Indoamérica, tratándose de la política de buen vecino, es asegurarse de que esa política perdure y, para ello, tomar todas las precauciones posibles, teniendo en cuenta el caso no improbable de que la nueva política rooselvetiana fuera sustituida por la vieja política rooselvetiana que es, -como no podemos olvidarlo,- su absoluta negación.

Y vale decir de paso, también una vez más, que quienes crean que podemos abandonarnos al idílico amor de la buena vecindad como si fuera eterna, dan un pésimo consejo a nuestros pueblos. Porque si bien es cierto que debemos cooperar hoy a la formación de un frente defensivo de la democracia, en unión de la gran república norteamericana, importa tener muy presente que el imperialismo es, fundamentalmente un fenómeno económico y que elemental deber de nuestra parte es adoptar todas las precauciones conducentes a asegurar nuestra independencia por nosotros mismos. El mejor camino para lograrlo es realizar la unidad indoamericana. Y uno de los más firmes puntos de apoyo para hacer factible este anhelo, sería la internacionalización del Canal de Panamá.

La defensa continental, 4ta. edición,
Lima 1967, pp. V-IX; 33; 36-41; 135-
137; 154-158 (la primera edición data
de 1942).

V.R. Haya de la Torre

DISCURSO EN LA PLAZA SAN MARTIN

Yo quiero compañeros, aprovechar de esta oportunidad para hablar al secreto de cada corazón aprista, para recordar que durante estos quince años la campaña contra nosotros ha usado todas las armas de la difamación y de la deformación de la verdad. Se ha dicho que nosotros queremos o creemos entender la justicia solo como un reparto de la riqueza, vale decir, como un reparto de la propiedad de aquel que la tiene. Aunque parezca mentira hay todavía ingenuos que creen que nosotros tenemos un concepto europeo del reparto de la riqueza. En Europa hay un fenómeno de saturación de la población: en Europa se concibe que los planes socialistas hayan trazado un nuevo método o sistema de reparto de la riqueza, pero eso no es el problema: en el Perú no se trata de quitar riqueza al que la tiene sino crear riqueza para el que no la tiene. Ancha es nuestra costa desértica sedienta de agua y esperanzada por cien años de un constructivo plan de gobierno que la haga fértil para que sea el hogar de diez millones de hombres.

¿Por qué vamos a circunscribir nosotros el programa del Partido del Pueblo como un reparto de la pequeña riqueza del Perú? Eso sería concebir los ideales apristas con un radio de visión de pigmeo. Nosotros tenemos una visión más grande para la Patria. (...)

Y este es el secreto, compañeros, que el programa de nuestro gran Partido debe cumplir, y para que se cumpla es necesario que tengamos libertad. Nosotros queremos justicia social, sin que la justicia social nos venga de Moscú. Nosotros concebimos la justicia social no al servicio de los intereses de una potencia extranjera, sino al servicio de las necesidades e intereses de nuestro pueblo. Por eso nuestro gran Partido no nació como un partido de clases sino como un partido de frente único de trabajadores manuales e intelectuales.

Porque nosotros no aceptamos la dictadura ni de izquierda ni de derecha, porque somos democráticos y creemos en la libertad.

Que no nos digan ni nos hablen de dictaduras emancipadoras. Aquí las hemos sufrido suficientemente.

Para nosotros la renovación social está en la entraña misma de la democracia. La esencia de la democracia moderna incorpora los principios de justicia social, y las cuatro libertades de Roosevelt lo dicen bien claro. La libertad de la miseria es la tercera de las grandes libertades de la democracia, pero nosotros no queremos ni pan sin libertad ni libertad sin pan.

Y cuando digo pan me refiero no solamente al pan material o físico de cada día, sino al pan del espíritu, al pan de la cultura, al pan de la educación, que es un derecho tan grande como el pan del alimento.

Documentos para la historia. Discurso del Jefe del Partido del Pueblo, Sr. Víctor Raúl Haya de la Torre pronunciado en la Plaza San Martín el 20 de mayo de 1945, pp. 7, 9.

V.R. Haya de la Torre

Y DESPUES DE LA GUERRA, QUE?

(...)

Aplicar los principios de la Democracia a las relaciones entre los Estados americanos es suprimir el imperialismo. Pero eso no basta. Necesitamos aplicar los principios de la Democracia a las relaciones de los Gobiernos con los ciudadanos y de éstos entre sí. El Interamericanismo democrático sin Imperio supone también el interamericanismo democrático sin Dictaduras. Y el respeto a la soberanía de los Estados no puede ir tan lejos como para permitir que dentro de cada Estado se establezca un régimen de tiranía y esclavitud política, económica o social.

Y aquí llegamos a un punto importante: la intervención.

Nosotros los latinoamericanos hemos protestado siempre contra la "mala intervención", que es la que interfiere en la vida de los Estados para beneficio de intereses egoístas, para apoyar la opresión de los pueblos y para aprobar la barbarie de las dictaduras. Esa intervención ha existido, y en cierto modo existe aunque afirma Mr. Spykman que: "La política del Buen Vecino demostró en los años inmediatos a la Conferencia de Montevideo que el Tío Sam se había redimido del pecado de la intervención".

Pero la buena intervención es aquella que liberta y resguarda los intereses de los pueblos, o sea, de las mayorías. Cuando San Martín salió de la Argentina y pasó a Chile y fué al Perú, él cumplía una histórica intervención libertadora. Cuando Bolívar salió de su terruño para ir dando independencia a cinco países que no eran el suyo propio, también cumplió una buena intervención para dar independencia a otros pueblos oprimidos. Como la cumplió O'Higgins al ayudar a la Independencia del Perú. Ni San Martín ni Bolívar pretendieron hacer de sus intervenciones un caso de imperialismo y de beneficio circunscriptamente nacional. Ambos regresaron a sus países y todos los pueblos indoamericanos bendicimos su "intervención".

En el nuevo sistema de relaciones interamericanas debe existir el derecho de intervención democrática, organizado dentro de una asociación de Estados y de pueblos. Y así como el hogar es inviolable mientras no se comete un crimen dentro de él, así un país es soberano mientras no se cometan crímenes contra el derecho humano y contra los principios democráticos dentro de él.

Y volvemos a nuestra tesis: Un padre de familia es respetable mientras no tortura, explota o mata a sus hijos. Entonces, entra la policía en su casa y ésta deja de ser inviolable. La misma garantía debemos tener los pueblos de las Américas frente a los tiranos que se encubren bajo los principios de su "soberanía". Una "policía democrática", formada por todos los demás Estados y por la conciencia de todos los demás pueblos, debe intervenir. Esa es la "buena intervención" del interamericanismo democrático sin imperio vale decir y sin tiranías internas o externas.

Incahuasi, diciembre de 1943.

Y después de la guerra, qué?, Editorial PTCM, Lima 1946, pp. 96-97.

V.R.Haya de la Torre

DISCURSO PRE-ELECTORAL
(25 de febrero de 1961)

Ha sido necesario que el país viva esta gran experiencia, dura, acendrada. Ha sido preciso que el mundo dé nuevas vueltas y que la gran transformación universal nos enseñe que es necesario realizar aquí, como un punto en otros horizontes, esta gran experiencia de convivir civilizadamente. En otras latitudes ese intento se llama coexistencia. Aquí se llama convivencia. Pero el significado es el mismo y las intenciones similares. (Aplausos). Si el mundo ha de tomar nuevos caminos, si el mundo ha de ajustarse a esta nueva temática revolucionaria que está transformando la conciencia del hombre por obra de la ciencia y la tecnología, y si, como resultado de esa transformación, la guerra resulta casi imposible, entonces hay que ensayar, hay que intentar nuevos modos de convivir, formas de coexistir. Y si lo intentan los imperios más contrapuestos y las ideologías más antagónicas, ¿por qué no nosotros, dentro de la fraternidad del Perú, cuando todos somos hermanos aunque pensemos algunos distintamente...? (Aplausos).

(...)

Convivencia democrática.-

Mi primera tesis de esta noche, mi primera formulación, mi inicial postulado, es volver al alegato de que no se equivocó el Partido del Pueblo cuando levantó la bandera de la convivencia; de que no se equivocó el Partido del Pueblo cuando estableció como principio de su cooperación democrática (a pesar de sus derechos recortados en 1956), de que el Partido no se equivocó al sostener la necesidad de que la fuerza mayoritaria del país fuera el puntal de un régimen, fuera el puntal de un sistema democrático, si bien manteniendo, en todo momento, su libertad de criterio y su derecho a la oposición. (Aplausos).

Pero quisimos, en todo caso, realizar este gran experimento que vive el país. El partido más fuerte, el partido que había llegado a las elecciones solamente como elector y sin capacidad de ser elegido, afirmando su voluntad de sacrificio por la defensa de la democracia en el Perú, decidió sostener un régimen sin que eso significara sostener incondicionalmente un gobierno. (...)

(...) Durante este período de convivencia, hemos visto con gran sorpresa y no poca alegría que muchos hombres y grupos que hace treinta años consideraron heréticas las formulaciones programáticas del Partido Aprista, han venido suave y dulcemente a considerarlas razonables y hacederas, sin mayor violencia y con la mayor satisfacción para nosotros. Ya la unidad continental, que en 1931 nos puso en la ilegalidad y nos llevó a la pérdida de los derechos ciudadanos, se capa de que éramos un organismo internacional, ya esa unidad continental no es una herejía, y al contrario, resulta una predicción cumplida, un avance de imperativos históricos que hoy están ya avizorándose. Y lo que se llama Mercado Común o Zona de Comercio Libre no es otra cosa que la Unidad económica, que traerá como corolario, la política del continente latinoamericano, formulada por el Apra en 1924, ratificada en 1931, considerada una herejía antipatriótica y hoy aceptada por cuestión de cultura, de ciencia y de sentido común por los hombres de nuestra América. (Aplausos).

Ya no es delito tampoco, delito contra el orden social, aquello que el Apra dijo hace 30 años: es necesario hacer menos pobres a los pobres, es

necesario que nuestro pueblo tenga pan y libertad, es necesario que nuestro campesino tenga tierras, es necesario que nuestros muchachos tengan instrucción libre y gratuita, es necesario que salgamos de la pobreza y la miseria porque tenemos posibilidades plenas y cabales para ser un país próspero, para ser un país feliz, para ser un país justo. Quiero también recordar aquí que en nuestro programa de 1931 fijamos derroteros, de los que jamás nos hemos alejado. Se mantenía el principio de la propiedad privada, junto con el principio de que no hay país subdesarrollado que pueda prosperar, surgir e industrializarse sin capital extranjero y sin ayuda técnica extranjera. Eso, simultáneamente, con nuestra declaración antimperialista que para nosotros fue siempre bandera, lo es y lo será. ¿Por qué? Porque una cosa es el imperialismo económico y político y otra cosa es la prosperidad de nuestros países con la ayuda del capital extranjero. Desde hace años sostuve que el capital extranjero era como una transfusión sanguínea de un organismo fuerte a otro débil, que necesitaba desarrollarse. Pero que esa transfusión sanguínea tenía que ser medida y calculada, porque si era excesiva provocaba hemiplejía o parálisis general. Afirmé también, compañeros y lo sostengo ahora, que el capital extranjero es necesario para nuestros países subdesarrollados. No hay que tenerle miedo a la palabra, porque cuando hay 6 millones de hombres sin zapatos ni medias somos subdesarrollados. Asimismo dije que el capital extranjero era para nuestros países subdesarrollados como última etapa del capitalismo. El Apra le respondió: "Si, allá donde se desarrolla, donde los países se han industrializado, es la última etapa, pero donde no se han industrializado, es la primera".(...)

Primera premisa: no puede alcanzar desarrollo un país subdesarrollado sin capital extranjero ni ayuda técnica exterior. Segunda premisa: ese capital debe venir de los países que han alcanzado un alto grado de industrialización, que tienen poder económico y tienen capacidad técnica. Tercera premisa: Nuestros países necesitan ayuda económica y ayuda técnica, vengan de Oriente o de Occidente. Ahora bien: ¿Cómo se produce y cómo se comporta esta exportación de capitales? Los países de capitalismo privado invierten, no regalan; prestan, cobran intereses, y naturalmente, quieren sacar el beneficio del dinero que invierten o prestan. Los países del otro lado ¿lo hacen de distinta manera? No. Rusia no le regala a nadie nada. Presta, invierte, cobra intereses, otorga un empréstito a cualquier país que se lo pida. En consecuencia los dos imperialismos económicos, con diferencia de intereses, mayores o menores, exportan capitales bajo las mismas o similares condiciones. Coloquémonos en el plano de los trabajadores. Los trabajadores que laboran en una empresa de alta industrialización, financiada por el capitalismo privado o bien por el capitalismo de Estado, se encuentran ante condiciones similares. Deben trabajar y deben ser pagados según su trabajo, no según sus necesidades. Deben trabajar con disciplina y realizar una labor productiva para que la nueva mercancía, sea mercancía de competencia en el mercado mundial. Entonces, la nueva industrialización exige disciplina, exige educación tecnológica, exige trabajo. No viene como regalo de Navidad la inversión de ningún lado! Y si nuestros pueblos quieren salir de su condición de países subdesarrollados necesitan esa ayuda. Deben pagar y retribuir esa ayuda!

¿Cuál es la diferencia de que nos preste Rusia o nos preste los Estados Unidos? El imperialismo, en su forma económica, en cuanto a los movimientos de capital, actúa de acuerdo con leyes similares, pero la política que trae consigo es diferente. Con el imperialismo económico del totalitarismo, viene el totalitarismo! Con el imperialismo económico de la Democracia se mantiene la Democracia! En un país totalitario, por ejemplo, los derechos de organización obrera y las huelgas son crímenes. En un país democrático, los derechos de organización obrera y las huelgas son derechos! (Aplausos). (...)

Estas cosas hay que decirlas, pensarlas y repetirlas con decisión y valentía, para destruir todo tipo de demagogia fácil, que el Aprismo ha combatido desde su fundación. El hecho de estar buscando siempre en el exterior un patrón que nos guíe, un salvador que nos redima, en vez de investigar nuestra realidad, nuestros problemas y de buscar en nosotros mismos la forma de solucionarlos constituye expresión del "colonialismo mental" contra el cual surge el aprismo. Esta ha sido la bandera del Apra de 1924 a 1961. No imitar. No copiar. Abajo los mimetismos políticos! Eso estuvo bien en la época de la Independencia, cuando las premuras de nuestra peripecia libertadora no nos permitieron crear una verdadera ideología. Han transcurrido 140 años de vida independiente, y ya no tenemos por qué seguir buscando modelos, patrones, en otros continentes.

(...)

Antimperialismo y nacionalización.-

Compañeros: Debemos recordar el programa aprista cuando dijo: Nacionalización progresiva de la riqueza. El adjetivo en relación con el sustantivo lo determina, lo califica, lo precisa. Cuando dije nacionalización progresiva no es nacionalizar por nacionalizar. ¿Saben, compañeros, cuándo y dónde aprendí yo una lección de dialéctica aprista sobre las medidas, alcances y dimensiones del imperialismo? Fue en Trujillo el año 1931.

La empresa Northern, norteamericana, es la empresa explotadora del cobre. Esa empresa había llegado a una crisis, resultado o proyección de la crisis de 1929 en los Estados Unidos. Cuando yo era candidato a la Presidencia de la República, la compañía estaba al filo de la liquidación. Entonces la Northern había producido en Trujillo y en todas las provincias aledañas una verdadera transformación social, porque, como yo lo he sostenido en mi libro "El Antimperialismo y el Apra", el capital extranjero cuando llega mejora las condiciones del trabajador, porque sale el trabajador del campesinado, feudalista o latifundista para recibir un salario mayor y a tener derecho a sindicalizarse. Esos trabajadores me dijeron: "Compañero: queremos que usted nos diga: ¿hasta dónde va el antimperialismo del Apra? ¿Va hasta anular la capacidad de producción y de trabajo que para nosotros significa esta empresa? Porque, mire usted, nosotros ganábamos en las haciendas 20 centavos al día, algunos centavos de coca y una ración. Ahora tenemos zapatos, estamos vestidos, tenemos un club, ganamos más o menos el equivalente de 2 ó 3 dólares al día, es decir nos sentimos mejor. ¿Nos van a devolver otra vez el latifundio, al patrón, a la situación anterior?" Yo les dije: "No. El antimperialismo del Apra es un antimperialismo constructivo. Mejor dicho, nosotros queremos mejorar las condiciones, y consideramos que esta forma de imperialismo económico, esta empresa que viene, esta ayuda económica les trae a ustedes progreso sobre un estado anterior y a ese estado anterior no queremos regresar". Entonces ellos expresaron: -"Así lo entendemos". Cuando fuimos a Cerro de Pasco donde, con excepción de escasos votos, todos los electores estuvieron a favor de la lista aprista, también un grupo de trabajadores vino a hacerme la misma objeción. La palabra "antimperialismo" sonaba por primera vez; hay que fijarse que el Apra ha dado curso a muchas palabras que ahora son "palabras comunes", pero que entonces eran novedad. Entonces expresó un grupo de compañeros: Queremos saber, si ustedes van a nacionalizar, ¿con qué capitales van a progresar y si nos van a obligar a nosotros a regresar a los campos de los hacendados de Huancavelica, de Ayacucho, etc., a ganar otra vez 20 centavos al día y a vivir en las condiciones en que antes vivíamos? Les dije: No. Tampoco esto sucederá. Nosotros decimos nacionalización progresiva; lo que se pueda nacionalizar, lo que se debe ir nacionalizando, pero nunca sacrificando al trabajador, nunca ha -

ciéndole sufrir. Porque eso de "te voy hacer progresar, pero espera 43 años", podrá estar bueno para Rusia pero para nosotros no. (Aplausos). (...)

Pensamiento Político, tomo IV, ediciones Pueblo, Lima, 1961, pp. 202-204; 206-207; 210-212; 222-224..

Harry Kantor

¿HA CAMBIADO EL APRA? (I)

Una revisión del efecto de la última guerra sobre las ideas y el programa propugnado por los Apristas demuestra que ellos no cambiaron en lo fundamental durante el curso de la conflagración. Cualesquiera los cambios ocurridos, fueron éstos en el énfasis más bien que en los principios. Los Apristas fueron sinceros con su filosofía democrática y en su oposición a las potencias totalitarias; continuaron señalando al programa máximo Aprista como la solución para todos los problemas latinoamericanos; procuraron utilizar la guerra como una oportunidad para instituir la democracia en las repúblicas de América Latina donde no existía, particularmente el Perú; y aplaudieron la política de buena vecindad de los Estados Unidos al mismo tiempo que continuaron advirtiendo de los peligros del imperialismo norteamericano.

Haya de la Torre resumió el punto de vista Aprista muy bien en 1944. "El Aprismo -dijo- sigue pues, en su línea. Contra el Nazifascismo, porque es el más grande de los peligros imperialistas, desde que es económico, político y racista a la vez. Pero contra todos los imperialismos siempre, aunque vengan de naciones democráticas. Por la Unión de los pueblos indoeuropeos, porque sólo así serán fuertes, formando un verdadero "pueblo continente" en esta edad en que sólo los Estados de ese tipo tienen categoría de grandes potencias. Por la Democracia y por la Justicia Social como beneficios inseparables de una organización anfictiónica o confederada indoeuropea. Y por la convivencia con los Estados Unidos de Norteamérica, sobre la base del interamericanismo democrático sin imperio. (66)"

El Movimiento Aprista Peruano,
Ediciones Pleamar, Bs. As. 1964,
p. 196.

(66) Haya de la Torre, "Y después de la guerra ¿qué?", pág. 239.

Enrique Chirinos Soto

¿HA CAMBIADO EL APRA? (II)

Leer en algunos casos por vez primera, o releer en otros, a Haya de la Torre, gracias a los cinco volúmenes antológicos que de su obra acaban de publicarse, me ha sumido, según confieso, en una profunda perplejidad.

Como muchos, he creído yo también, por pereza mental, o por información defectuosa, en el mito de las rectificaciones ideológicas del Apra. He creído que, de ser un partido rabiosamente marxista, vecino próximo del comunismo, el Apra ha pasado a ser, en el curso de años y desengaños, un partido resueltamente izquierdista sin duda pero con domicilio regular en el ámbito de la democracia occidental y cristiana.

No hay tal. En el terreno de las palabras y las ideas, y no todavía en el de los hechos y la conducta, no es posible registrar rectificaciones de monta entre el Apra de 1931 y el Apra de 1961. El Apra es hoy lo que era entonces. Y entonces no era, doctrinariamente por lo menos, un partido vecino del comunismo. El discurso de Haya de 1961, en la avenida Alfonso Ugarte, se parece al discurso del mismo Haya de 1931, en la Plaza de Acho, como un hermano siamés a otro.

No llego a explicarme cómo hace treinta años se acusaba, en serio, de comunistas a un caudillo y un movimiento de masas que pretendían representar no a la clase única, el proletariado urbano, sino a esa clase y, además, a los campesinos y la clase media; que proclamaban la licitud del derecho de propiedad; que admitían, como necesaria y aún como conveniente, la cooperación del capital extranjero en el desarrollo económico, y que eran combatidos tenazmente, en la primera línea de batalla, por los verdaderos agentes de Moscú.

Imaginar antipatriótica al Apra porque sus afiliados cantaban La Marsellesa, parece simple anécdota así como demostración de falta de conocimiento históricos. La Marsellesa es el himno por excelencia de la democracia liberal y parlamentaria. Y tachar de herética, desde el punto de vista nacional, la aspiración por la unidad de América Latina, revela exclusivamente que, a diferencia de Haya de la Torre, sus adversarios no intuían el ineluctable rumbo de los acontecimientos. Aún en relación con el Ejército, tema siempre delicado para el Apra, se encuentra, en aquel discurso de Haya de la Torre de agosto de 1931, el más explícito elogio de las Fuerzas Armadas y de la función constitucional que les corresponde.

Filosóficamente, el Apra toma de Marx, tal como Marx, a su turno, había tomado de Hegel, la noción de la dialéctica. La historia avanza dialécticamente, de negación en negación. A la tesis se opone la antítesis, y del choque de ambas surge la síntesis que concilia y supera sus contradictorios ingredientes. Así, indefinidamente. Haya sostiene, lleno de lógica, que para que el marxismo sea congruente consigo mismo, para que la dialéctica sea válida, entonces el marxismo tiene que ser negado y superado.

Opinar en contrario, como han hecho los leninistas y los stalinistas en Rusia, suponer que el marxismo, al revés de las ideologías precedentes, ya no puede ser negado ni superado, congelar el marxismo en una palabra, equivale a paralizar la historia y, conjuntamente, a declarar la cadu-

ciudad de la dialéctica. Si la historia consiste en un dialéctico proceso de afirmación y negación, y si el marxismo ya no puede ser negado, entonces el marxismo termina con la historia. O, lo que es más probable, la historia termina con el marxismo. Filosóficamente, por lo tanto, el Apra pretende representar la negación misma del marxismo, su antítesis, en el espacio-tiempo histórico de América Latina, para emplear una de las expresiones predilectas de Haya de la Torre.

¿Cómo entender pues la etiqueta de comunista que se aplicaba al Apra en la década del treinta? O bien los peruanos, en muy buena cantidad, hemos sido víctimas de una gigantesca superchería por parte de los enemigos del Apra; o bien la conducta del partido y de sus militantes iba mucho más allá de las ideas y las palabras de sus líderes. En verdad, de todo ha habido en la viña del Señor. Se ha exagerado respecto del Apra, y los propios apristas no han ajustado siempre su conducta a la serenidad que inspira el discurso-programa de Haya de la Torre en agosto de 1931.

Yo he sido anti-aprista, como casi todos mis compañeros de generación, en los años de 1945 a 1948. Eran los años de mi mocedad universitaria y de mi ferviente admiración por la figura del Presidente Bustamante y Rivero. Me repugnaban, en el Apra, los métodos mucho más que las ideas, ignoradas por mí o apenas conocidas mediante espejos deformadores. Me repugnaban el ademán violento, la matonería, la pretensión hegemónica. Combatí contra aquel aprista típico y anónimo que fue lapidado en la política peruana con una sola y enérgica palabra: búfalo.

Y, sin embargo, vengo a pensar, al paso de los años, si eran realmente de llamar a demasiada extrañeza los hábitos inciviles en un partido hostigado, privado de sus derechos, perseguido, condenado durante lustros a la más dura clandestinidad. Entiendo que nos falta perspectiva para estableceer si es del Apra o de los adversarios del Apra la responsabilidad por la guerra civil, sorda y a veces declarada, que se inició en 1931 y concluyó a penas en 1956. Y sospecho que, al final de cuentas, será en extremo difícil decidir quién arrojó la primera piedra. Por eso, resulta preferible, desde ahora, tender sobre el pasado reciente el más piadoso velo del olvido que a todos beneficia.

En los años últimos, el Apra ha apoyado y apoya a un gobierno del que, en rigor, no forma parte. Que le es ajeno. No ha necesitado corregir sus ideas, como hemos visto, pero ha pagado una cuota de moderación en la conducta, casi una cuota de abstinencia política, para contribuir a la paz civil, el libre juego de las instituciones, el afianzamiento de la democracia. Debería ser suficiente. Todavía hay empero quienes, no contentos con los hechos, preguntan por las verdaderas intenciones subterráneas de los apristas. Acaso no imaginan que, con esa indagación, asumen función de inquisidores, o reclaman el papel que, frente al hombre, sólo concierne a Dios.

Todos hemos cambiado.-

Más que polemizar con Francisco Miró Quesada Cantuarias, gustaría de escribir acerca del arte mismo de la polémica, tan venida a menos en el Perú de los últimos tiempos.

(...) En su respuesta, Miró Quesada me atribuye dos afirmaciones: 1) Que yo he dicho que el Apra no ha cambiado; 2) Que yo he dicho que son los demás los que han cambiado.

En rigor, como puede verse en el texto de mi primer artículo, he dicho que, en el terreno de las ideas y no en el de la conducta, el Apra es

hoy, en 1961, lo que era ya en 1931. Y que, en 1931, no era un partido comunista ni vecino del marxismo, según se desprende del discurso pronunciado ese año, en la Plaza de Acho, por Víctor Raúl Haya de la Torre como candidato a la Presidencia de la República. No he dicho que los demás hayan cambiado. Esa es una inferencia que hace Miró Quesada de mi artículo, pero no es un aserto explícitamente contenido en el mismo.

He dicho más, y ratifico y amplío: el discurso de Haya de la Torre del 22 de agosto de 1931 se parece, como un hermano siamés a otro, al discurso pronunciado por el mismo Haya de la Torre en febrero de 1961. Hay una perfecta continuidad ideológica entre ambas piezas oratorias. En aquel discurso, Haya declara que el Apra representa, no una, sino tres clases sociales: el campesinado, el proletariado urbano y la clase media. Dentro de la clase media, Haya incluye expresamente a los pequeños propietarios y, por consiguiente, defiende el concepto anticomunista de la propiedad privada. En ese mismo discurso, Haya señala la conveniencia y la necesidad del capital extranjero para la economía de los países atrasados; y encarece el papel que a las Fuerzas Armadas corresponde como guardianes de la integridad del territorio y del imperio de la ley, y como idónea herramienta para impulsar el progreso de la nación. Y he deducido y deduzco: quienquiera que, con tal discurso, hubiese acusado de comunista a Haya de la Torre, habría incurrido en una tremenda equivocación o habría perpetrado una gigantesca superchería.

Miró Quesada estima, por su parte, que el Apra sí ha cambiado. No dice de qué a qué; pero hay que suponer que del marxismo al anti-marxismo. Cita, en apoyo de su tesis, textos que corresponden a un libro de Haya aparecido en 1927. Yo me quedo en el discurso de 1931 no por capricho sino por su capital importancia, pues encierra la fisonomía que Haya mostró al Perú como candidato presidencial, instante decisivo de su existencia. Allí me atrincheré, como los señores feudales tras de la fosa del castillo, a la espera de las catapultas y los arietes dialécticos de mi ilustrado e ilustre oponente.

El, por creer que el Apra sí ha cambiado; yo, por creer que, ideológicamente, no ha cambiado, ambos llegamos tal vez a análoga conclusión. Todos los caminos conducen a Roma. Todos los caminos nos conducen, en este caso, a Miró Quesada y a mí, a la pacificación de los espíritus. Inclusive, estoy dispuesto a darle, en parte, la razón. En el terreno de la conducta, y ya no solamente en el de las ideas, todos -quién más, quién menos- hemos cambiado en el Perú. Es cierto que los apristas ya no colocan petardos de dinamita; pero también es cierto que ya no los persiguen, ni encarcelan sin juicio, ni destierran. ¿Quién empezó? ¿Primero los apristas colocaron petardos? ¿O primero fueron perseguidos los apristas? He aseverado y reitero que el examen es ocioso y es penoso, y que, en vez de indagar, con amarga prolijidad, los motivos del encono, deberíamos tender, sobre la guerra civil de las últimas décadas, el velo del olvido en beneficio del Perú.

Cuenta y balance de las elecciones de 1962, Ediciones Perú, Lima 1962, pp. 109-112; 114-116.

Fernando Belaunde Terry

EL PERU COMO DOCTRINA

Pocas naciones en el mundo tienen el raro privilegio de contener en su propio suelo la fuente de inspiración de una doctrina. El Perú es una de ellas. Sin embargo, se ha anatemizado a los que no salimos en busca de filosofías extranjeras, en el vano intento de importar ideas a un medio que hace siglos se distinguió en producirlas.

Ha extrañado, efectivamente, a quienes por no captar las corrientes vigorosas que emanan de nuestra misma tierra, que un movimiento como el de Acción Popular haya surgido sin influencias foráneas y que, en vez de izar sus velas para dejarse llevar sin esfuerzo por vientos que se originan en los focos del capitalismo o del marxismo extremos, haya preferido los que soplan de la Plaza de Wacaypata, receptáculo de experiencias y tradiciones milenarias, corazón de un sistema arterial cuyos latidos se sintieron en las regiones más remotas del Perú.

El Cuzco, modelo de capital, no sólo se originó en un rito de fundación tan poético y expresivo como el de las ciudades pre-helénicas, sino que fué estructurado como un reflejo físico y humano de todos sus dominios. Forjó su carácter metropolitano, adaptándose, antes que imponiéndose, a la realidad de las regiones que, día a día, se colocaban bajo su clarividente orientación. La ciudad así formada, a imagen y semejanza de los pueblos que congregaba, parecía ser una miniatura que contenía la síntesis de las cuatro regiones, en la que cada una de ellas contribuía con un aporte viviente de puñados de tierra y hombres, simbólicamente presentes, para hacer de su ágora central el foco de una civilización.

La tradición planificadora en el Perú.-

El notable impulso que alcanzó el antiguo Perú -pese a las tremendas dificultades del territorio- tiene su explicación en el alto grado de desarrollo que adquirió el planeamiento, en todos los órdenes, que ha dejado pruebas irrefutables y enseñanzas de permanente vigencia. Acción Popular se ha propuesto aprovecharlas, a la luz de todos los adelantos que nos ofrece nuestro tiempo.

El país de topografía tan difícil y abrupta ha constituido y constituirá siempre un verdadero reto al hombre que lo habita y, en cierta manera, ha forjado la recia personalidad de ese peculiar personaje de los Andes.

La Cordillera nos ofrece el contraste de nieves en el trópico. La altitud por un lado y la Corriente Peruana por otro, son factores que compensan climáticamente la latitud. Si observamos un mapamundi, tomando una franja entre la línea ecuatorial y los 18 grados hacia el Sur - que es la que ocupa el Perú actual- y hacemos lo propio hacia el Norte, veremos que en ninguna otra parte del planeta, sea en los territorios correspondientes de Africa, Asia y Oceanía, el trópico presenta alturas tan considerables como las que alcanzan los Andes. Sólo en la región andina se crea un habitat ecuatorial por encima de los cinco mil metros. Se trata, pues, de un territorio excepcional, distinto, con comunicaciones difíciles, y enormes áreas inexplotables. Y esta tierra sui-géneris ha produci

do también un hombre sui-géneris. El territorio, factor fundamental, no está aquí como en otras civilizaciones a favor, sino en contra del hombre. No es, como Egipto, un valle fértil y acogedor el que lo define, sino una cordillera áspera y empinada. Y, sin embargo, los Andes implacables fueron cuna, como el Nilo fecundo, de una civilización inmortal.

La tierra es la misma y el hombre ha cambiado poco, siendo el factor aborígen elemento dominante en el mestizaje que trajo la Colonia. Debemos adentrarnos en los misterios de esta tierra y de sus habitantes que, a través de las distintas épocas, lograron imponérsele, para continuar su obra inconclusa.

La primera lección que recogemos del pasado es, pues, la necesidad de estudiar y conocer a fondo el territorio. Los cronistas nos hablan de los minuciosos modelos que se hacían antes de la Conquista, de las distintas regiones, lo que presupone la existencia de la cartografía. Cieza de León, al referirse a la red vial, nos dice que los pueblos la construían con estricta fidelidad a lo que estaba "pintado", es decir que la planificación de caminos había sido cuidadosamente pensada.

Toda la prosperidad, el adelanto y la justicia social del Perú antiguo se originaron en una premisa básica: el que a cada consumidor correspondiera una unidad de superficie agrícola para su sustento. Y esa unidad, el tupu, tenía un área entre los 3,000 y los 4,825 metros cuadrados. Fuera de esto teníamos las tierras del Sol y las del Inca, que constituían las fuentes de recursos de la religión y del gobierno, de lo que se tomaba lo necesario para las campañas militares y en los casos de sequías, catástrofes o plagas. La superficie cultivada era, pues, considerablemente superior a los 1,700 metros cuadrados por habitante de que hoy disponemos.

El crecimiento vegetativo obligaba por lo tanto a la incorporación de nuevas tierras, por medio de la irrigación, o la creación de nuevas áreas laborables a base de las andenerías que alguien ha comparado, en su monumentalidad, a las pirámides del antiguo Egipto. El problema vital de la subsistencia estaba entonces resuelto, pudiendo decirse que, en el antiguo Perú, cada nuevo latido de vida humana se sincronizaba en la tierra con un nuevo brote de vida vegetal.

Aunque hoy disfrutamos de las facilidades del comercio internacional que, antes no se utilizaban, la preocupación por lograr la autosuficiencia alimenticia debe seguir teniendo vigencia ya que dicho comercio también implica la exportación de parte apreciable del producto de la tierra. Un país sub-desarrollado y lejano no debe depender de otros, para su abastecimiento en productos básicos del sustento de su población, sobre todo cuando las dificultades de su territorio y su posición geográfica recargan en cuantiosos fletes el valor de los alimentos.

La relación entre las áreas cultivables y los consumidores sigue siendo una premisa fundamental en el planeamiento regional moderno. Las grandes naciones industriales, superpobladas, que no encuentran en el territorio metropolitano la posibilidad de practicarla, buscan otros caminos por medio del protectorado o de la colonización de regiones lejanas, y proclaman teorías como las del espacio vital que, según lo ha anotado J.M. Pastor, no fueron monopolio del nazismo sino que la practicarían grandes demócratas, como Roosevelt, en el famoso proyecto del valle del Tennessee, que no es otra cosa que la incorporación, en gran escala, de tierras de cultivo y el aprovechamiento de la fuerza hidráulica. La

relación hombre-tierra es la clave de la prosperidad americana y lo es , también, de la desnutrición de nuestro propio pueblo.

Practicar este principio tan saludable obligó a los antiguos peruanos a adoptar una organización orgánico-celular, que tuvo su remoto origen en el ayllu y que, empezando con un chunca, que es la reunión de diez familias, lograba un desarrollo piramidal en la pachaca que lo es de cien y en la waranca, el núcleo básico de mil familias, que corresponde - ría hoy a lo que en la planificación moderna se llama escalón parroquial o unidad vecinal. La base de la pirámide seguía anchándose en forma decimal hasta alcanzar al más anónimo de los ciudadanos en la más remota de las regiones. Tal estructuración facilitó la estadística censal, permitiendo el paralelismo en la dinámica de la tierra frente a la dinámica demográfica.

La diferencia sustancial entre la comunidad agraria del pasado y la del presente radica en la destrucción de ese paralelismo. Hoy día la comunidad indígena tiene linderos rígidos y el crecimiento de la población ha sobrepoblado la tierra, pauperizando y desnutriendo al campesino. Para que el espíritu de asociación, que está en la sangre del aborigen, produzca resultados satisfactorios, hay que encontrar un camino hacia la expansión de las áreas agrícolas. La Irrigación y la Colonización Vial que propone Acción Popular permitirían sincronizar nuevamente la expansión de las áreas laborables con el crecimiento vegetativo, deteniendo la proliferación del minifundio que está hiriendo de muerte a una parte apreciable de nuestra agricultura serrana.

La tradición vial del Perú es otro legado que no podemos desaprovechar. Mediante los caminos se logró la unidad andina que no ha podido ser mantenida en la República. Por no haberse sustituido el antiguo camino del Inca entre Cuzco y Quito se ha perdido la unidad serrana, al punto de que las serranías de Cajamarca se encuentran desconectadas de las del Sur, habiendo desaparecido en el Norte el conocimiento de la lengua aborigen, síntoma significativo de esta pérdida de unidad. No se ha terminado la carretera longitudinal de la Sierra, que está interrumpida en Ancash y La Libertad y que está llamada a sustituir al antiguo camino. La unidad nacional es la suma de las unidades regionales y resulta muy grave para una nación como el Perú la pérdida de la unidad de la sierra, que es el granero para su abastecimiento y un verdadero vivero de hombres para desarrollar otras zonas.

La estrecha relación entre el camino y el tambo contribuyó a asegurar el abastecimiento. La vialidad y la agricultura se mantuvieron hábilmente coordinadas. Los graneros siempre colmados con el producto de las tierras del Sol y del Inca eran, así, accesibles en cualquier emergencia. Alguna vez las tropas conquistadoras pudieron disfrutar, gracias a ellos, de siete meses de permanencia en Jauja. El tambo debería tener, en el Perú moderno, su reflejo en flamantes frigoríficos, y silos que evitaran las frecuentes hambrunas que padece nuestro pueblo. La sequía del Sur nos ha demostrado patéticamente lo que significa el haber interrumpido la práctica de una previsora política del abastecimiento.

Si continuáramos la tradición vial del Perú no estarían aisladas unas treinta capitales de provincias, lo que da una idea de las dificultades del abastecimiento y del atraso en que se encuentran dichas ciudades y sus distritos vecinos. Siendo la red vial incaica lo más admirable que, en materia de ingeniería, nos ha legado el pasado, es útil revi-

sar la historia para ver cómo se logró su construcción y para comprobar que en la difícil topografía andina el camino es un factor inseparable de la agricultura.

El 20 por ciento de las capitales de provincia carecen -aun - que parezca mentira en pleno 1959- de acceso vial, como si vivieran en plena colonia. Chuquibambilla, Antabamba, Cotahuasi, Iñapari, Manú, Cajatambo, Bolívar, Tayambamba, Pomabamba, Piscobamba, Corongo, Cabana, Rioja, Tarapoto, Lamas, Juanjuí, Saposoa, Jumbilla, Lamud, Rodríguez de Mendoza, Huacrachuco, Llata, Yurimaguas, Nauta, Contamana y Requena esperan todavía la influencia vital de la ruta terrestre. Y capitales de departamentos como Iquitos, Puerto Maldonado, Moyobamba y Chachapoyas no empalman con la red vial, aunque las dos primeras tienen la suerte de encontrarse al borde de ríos navegables. Esta realidad nos muestra lo mucho que debemos hacer en favor de tantos pueblos olvidados que, como lo expresa la toponimia, tienen remoto origen pre-hispánico y alguna vez recibieron la vivificante influencia del camino del Inca.

La importancia de este tema nos lleva a tratarlo en un capítulo aparte, limitándonos ahora a señalar la impostergable necesidad de que el Perú continúe la tradición vial porque, como lo ha dicho Gerbi, " el camino avanza tenaz, creando al propio tiempo que es creado, revelando la patria a sí misma".

La enseñanza luminosa de la cooperación popular.-

Si las naciones pudieran acudir a los médicos en busca del diagnóstico de sus males el Perú confirmaría su grave dolencia crónica que, afortunadamente, no es incurable: la decadencia agónica de sus villorios. Porque, como todo enfermo, el país tiene en sí mismo la defensa orgánica para combatir el mal que le aqueja: el hábito ancestral de la cooperación popular, la vieja minka que hizo grande el Imperio y cuyas características perduran en las comunidades.

Alguien ha dicho que las verdaderas leyes carecen de texto y se expresan a través de las tradiciones imperecederas de los pueblos. La ley no escrita del Perú bien podría llamarse de "cooperación popular". Pero los conceptos modernos hacen necesario que se estructure los organismos, que se precise, en blanco y negro, los recursos y las orientaciones técnicas. De allí la necesidad de redactar un breve texto que encauce en nuestros días la realidad milenaria del esfuerzo colectivo.

Nosotros hicimos varios viajes por toda la República durante el proceso electoral de 1956. Estas jiras, inevitablemente bulliciosas, vinieron a ser el eco de otros recorridos anónimos, realizados varios años antes, en busca de ese gran desconocido que, para muchos limeños, es el Perú. Cuando el aplauso y el entusiasmo de los pueblos no perturban el juicio y, lejos de envanecer a quienes los reciben, despiertan en ellos un hondo sentido de la responsabilidad cívica, puede esperarse el fecundo resultado de estos viajes políticos.

Es quizás de utilidad que relate cómo surgió el proyecto de ley que hemos llamado de "cooperación popular" mandado al Parlamento, donde se encuentra inauditamente encarpetaado en las comisiones legislativas. Es conveniente que se sepa que esta idea -cuyo verdadero autor es el país mismo -surgió de la buena fe, de la sinceridad del deseo de no defraudar las expectativas y la confianza de los pueblos.

Llegamos una tarde de abril a Sicuani, en el tren que esa misma mañana había partido de Puno. La intuición popular parecía ver en nuestra cruzada, con esa sensibilidad profunda que tienen las multitudes, el propósito serio de trabajar por el país. En cada estación hombres y mujeres humildes habían invadido nuestro vagón y en cada mano tendida y en cada mirada se podía percibir claramente el desbordante e indescriptible fluído de la confianza, ese don que sólo premia a los que se acercan a los pueblos con sana intención. Allí en Sicuani tuvimos que dejar el tren y, después de unas palabras de agradecimiento frente a la estatua de Pumacahua, se inició el lento recorrido por carretera hacia la capital imperial.

Como quienes rezaron un rosario cívico, hubimos de detenernos en muchos pueblos y caseríos cuyos nombres evocaban dramáticos episodios históricos. En todos ellos salieron a recibirnos las comunidades, con sus trajes típicos, tocando sus melancólicos instrumentos autóctonos. En todas partes el clamor era el mismo, pedían lo elemental: agua, escuelas y viviendas. Reclamaban obras básicas de urbanismo. El camino vecinal y el puente, la pavimentación, el mercado.

Un rápido cálculo mental, estimando estas obras a grosso modo, en su valor aproximado y multiplicándolo por mil cuatrocientas capitales de distrito -sin considerar infinidad de caseríos de menor rango-, nos hizo ver lo complejo de una solución para satisfacer tan justificadas y conmovedoras demandas de acción estatal. Sentimos la angustia, la impotencia económica para hacer justicia a nuestros compatriotas. Puedo decir sin falsa modestia que el temor de no alcanzar esa reparación, en caso de triunfo, es el único miedo que he tenido en la campaña.

El fisco debe atender ante todo a los gastos generales de la administración y de la educación pública, financiar las grandes obras de carácter nacional o regional, mantener la eficiencia de los institutos armados. Pero una vez cumplidas estas misiones poco queda del presupuesto para dedicarse a inversiones locales, a necesidades lugareñas que, por ser el Perú un país eminentemente rural, afectan a la mayoría de su población.

Cuando, más tarde, pudimos ver congregado al pueblo del Cuzco desde el atrio de la Catedral, la responsabilidad de buscar una solución se hizo más imperiosa. Contribuía a ello el grandioso y evocativo escenario. Tal vez nuestra invocación, al pie de un templo, y en el punto focal de convergencia de los cuatro caminos que antaño dieron unidad y poderío a otras tantas regiones del Imperio, fué acogida benévola por la Providencia a la que acudíamos en busca de luz.

Nuestro recorrido hacia Huancayo lo hicimos en un destartalado automóvil de plaza. Se sorprendió el eficiente chofer Ismodes cuando lo requerí para la carrera más larga que, evidentemente, le había sido solicitada. ¿A dónde vamos? A Lima -respondí- como si se tratara de recorrer unas cuantas de las empinadas calles cuzqueñas. Más tarde en el camino, cuando cruzábamos el Apurímac, ya habíamos cambiado largamente ideas mis acompañantes y yo sobre las graves dificultades insuperadas de las aldeas peruanas. En una fonda de Chincheros, en el Departamento de Apurímac, nos detuvimos a almorzar. Los notables de ese pueblo pintoresco, intrigados por la presencia de un taxi coronado con cuatro maletas y un alto parlante, acudieron a darnos el encuentro y a brindarnos una hospitalidad que resultó ser gratísima y fecunda por la inspiración allí recogida. No insinceramente repetía: "Más que en solicitud de votos vengo en busca de ideas..."

El caso de Chincheros es típico de nuestros pequeños pueblos olvidados. Allí todo se ha hecho por esfuerzo local. La reconstrucción del templo, la edificación de las escuelas, el camino al santuario de Cocharcas, todo estaba en obra, por acción popular, ante la indiferencia del Estado. Apenas unas cuantas calaminas habrían sido remitidas de Lima para techar precariamente la escuela de varones, aún sin pisos, ni vidrios, ni cerrajería, ni aparatos sanitarios. Lo poco que llega de la capital se obtiene tardíamente, tras mendicantes gestiones. Y la realidad es que los pueblos ponen su esfuerzo y su tiempo, a falta del dinero de que carecen. Si todo se pudiera hacer con las propias manos Chincheros no tendría problemas. Pero una ayuda económica es inevitable para adquirir algunos implementos y materiales que sólo producen las grandes industrias. El Perú tiene forzosamente que dejar de ser un archipiélago de caseríos aislados. La interdependencia regional es inevitable y necesaria. No podemos esperar todo de los pueblos sin recursos; hay que tenderles la mano. Pero no la mano que alcanza una limosna, sino la que paga una deuda.

Cuando después de una emocionante inspección de las obras brindamos, en una de las casas de la plaza, por el pueblo de Chincheros y su buena y laboriosa gente, lo hicimos también por Acción Popular, el nacimiento movimiento que tomaba ese nombre de la más noble y fecunda de nuestras tradiciones nacionales.

Desde ese día hemos reafirmado nuestra creencia de que los problemas locales pueden y deben resolverse localmente, sin que incurra en indiferencia el poder central. Que las gestiones mendicantes ante el gobierno de Lima deben eliminarse. Que hay un inmenso caudal de capitales, ampliables al infinito, en el esfuerzo que los pueblos despliegan por acción popular, mediante una ley orgánica descentralizadora, merced a la cual el Estado no sólo dé ayuda y orientación técnica, fuera de la rutina burocrática, lejos del papeleo capitalino y del trámite moroso y agotante, sino un positivo apoyo económico, que funcione automáticamente. Un apoyo que no requiriese la intervención del cacique político. Ayudar al que se ayuda, sería el lema de esta campaña organizada de cooperación popular. Estimular la iniciativa, que forma hombres y líderes; avivar la llama no extinguida del espíritu creativo, que ha dado sus más vivos y legítimos reflejos a la palabra Perú. Una ley, en suma, que no hiciera sino recoger sus preceptos del eco aun perceptible de las voces ancestrales sin dejar de vislumbrar las amplias posibilidades tecnológicas de nuestro tiempo.

Propusimos, mediante el proyecto, que los pueblos que emprendieran obras de utilidad pública a su propia iniciativa y por su propia cuenta, disfrutaran de una orientación técnica y recibieran, en dinero, un aporte equivalente al que realizaran en trabajo espontáneo y desinteresado. Lo hicimos pensando en que tal legislación sería estimulante para los pueblos, descargando al mismo tiempo al poder central de múltiples cuestiones que agotan a los altos dignatarios del Estado y los desvían del cumplimiento de deberes nacionales más apremiantes. Si nuestra financiación es demasiado ambiciosa, debe hacerse en bonos -como lo propusimos- o mediante nuevas o antiguas rentas, es cosa secundaria. Lo importante es que el Estado obtenga dos soles de capitalización por cada sol que invierta en dinero. Duplicar el rendimiento del papel, he allí el verdadero fin de esta ley que algunos han tildado de inflacionista y demagógica, sin consultar el significado de estas palabras en el diccionario de la Academia, ni mucho menos, en el de la propia conciencia...

La acción popular, en cuanto a asuntos locales, organizada, estimulada y generalizada, superará a la democracia. Esta delega en un grupo de hombres el gobierno; aquélla no sólo toma las decisiones sino que las ejecuta directamente.

Muchos hombres públicos, muchos partidos que no llegan al gobierno gustan dejar a su país en la duda sobre lo que habrían realizado en el Poder. Prefieren disfrutar del misterio de la incógnita que afrontar la responsabilidad de las ideas concretas, lanzadas gallardamente al debate público. Nosotros no queremos cobijarnos con el biombo de lo impreciso o tras la cortina de humo del silencio. Si hubiéramos llegado estaría promulgada y en plena vigencia la ley de cooperación popular, que es la piedra angular de nuestro movimiento, porque la juzgamos suficientemente sólida para construir sobre ella un vigoroso Perú, del que pueda decirse que, en acto de desagravio nacional tan grande como el territorio, tuvo el mérito de acordarse de sus pueblos olvidados.

Cooperativismo peruano.-

Finalmente, el antiguo Perú nos sugiere un régimen de propiedad que está en boga en las más progresistas naciones del viejo continente. Nos referimos al sistema cooperativo. Los antiguos peruanos no eran comunistas sino cooperativistas. Se respetaba la propiedad comunal de la tierra y disponía el cultivador del usufructo de ella. Además, existía la propiedad privada del árbol frutal y de la casa y el Inca otorgaba propiedades como recompensa por servicios distinguidos. Lo que no existía era la especulación particular o estatal con la tierra. La ciudad-jardín inglesa de Howard podría haberse inspirado en el antiguo Perú, en el régimen de propiedad comunal de la tierra en que se sustentaba y de propiedad privada de la casa que en ella se construye.

El Estado y el culto disponían de sus propias extensiones pero se respetaba plenamente las tierras de la comunidad, es decir de la virtual Cooperativa que formaban y siguen formando los ayllus.

El sistema cooperativo convive con el de la propiedad individual, ya que la Cooperativa misma es una gran propietaria, con bienes inscritos y registrados a su favor, pero teniendo las ventajas del sistema capitalista carece, por completo, de sus vicios, por estar estructurada al margen de todo peligro de especulación. La difusión de las cooperativas constituye un factor que regula la propiedad privada y evita sus abusos. Le da al hombre común la posibilidad de organizarse con la misma eficiencia como lo hacen los grandes consorcios capitalistas.

La ética del abastecimiento.-

Sería largo citar todos los casos en que las antiguas aglomeraciones peruanas como Chanchán y Huánuco Viejo nos dan una idea de la habilidad planificadora y como Pikillacta, Incahuasi y Cajamarquilla dan de la preocupación por asegurar el abastecimiento alimenticio de la colectividad encuentra expresiones físicas, irrefutables y elocuentes. Pero con lo expuesto en estas breves líneas hay suficiente base para afirmar, categóricamente, que el Perú es tierra fértil para la planificación en todos los órdenes y que, las dificultades del medio, hacen imperativa la continuación de esta norma salvadora.

Nosotros creemos que aquí está la gran fuente de inspiración para un gran movimiento político social. Aquí están las raíces. Sólo falta aplicar al cultivo la técnica moderna. No miramos al pasado por chauvinismo o prurito nacionalista: buscamos su enseñanza.

Quisiéramos mantener en el Perú de hoy la misma cohesión de antaño, verdadero milagro si tenemos en cuenta las dificultades de sus comunicaciones; practicar su ética alimenticia y avivar la llama no extinguida de su espíritu de cooperación expresado en la minka, gran institución que, unida al sentido cooperativista aplicado a la tierra en la comunidad agraria, nos da la clave para una solución genuinamente peruana a los problemas de la ciudad y el campo, al margen de la especulación y al alcance de nuestras posibilidades efectivas. Quisiéramos aplicar, rejuveneciéndolas, su magnífica estructuración orgánico celular y, con la ayuda de la técnica moderna, superarla cada día en aquellos aspectos en que su atraso fué evidente.

La Conquista del Perú por los peruanos, Ediciones Tawantinsuyu, Lima, 1959, pp. 17-45.

4.2.3. Democracia Cristiana

Héctor Cornejo Chávez

PERSONA HUMANA Y BIEN COMUN(*)

-¿Diga usted cuáles son las características fundamentales de su partido?

Esta pregunta puede ser contestada desde dos ángulos diferentes, aunque complementarios: el del contenido ideológico, y el de la estructura y la praxis del partido.

Desde el primer punto de vista, las características fundamentales del Partido son las de la democracia cristiana universal. Hallamos nuestro sustento doctrinario en dos principios filosófico-sociales: de un lado, el de la eminente dignidad y el destino personal de cada ser humano; y de otro, la necesidad y utilidad de la organización social. Por virtud del primero, sostenemos que todo hombre -blanco, indio, negro o cholo; pobre o rico; hombre o mujer; niño o adulto, ilustrado o analfabeto- tiene derechos esenciales que la sociedad no le ha dado y que el Estado no puede desconocer (derechos tales como al mantenimiento y desarrollo de la vida corporal, intelectual y moral; a la creencia y al culto religiosos; a la sociedad doméstica; al uso de los bienes materiales; al trabajo, etc.). Por obra del segundo principio, afirmamos que el hombre debe adecuar su conducta y desarrollar sus facultades en orden al hecho, inevitable y fecundo, de que vive en sociedad con otros hombres.

De este planteamiento fluye, desde luego, una serie de notas características de la democracia cristiana. Por ellas se diferencia, en primer lugar, de todos los materialismos; tanto de aquéllos que, en el terreno filosófico, convierten al espíritu en simple reflejo de la materia y niegan existencia a las realidades ultra-materiales, como de aquéllos que en la práctica hacen girar exclusivamente al hombre en torno de objetivos o a raíz de motivaciones económicas, llámense éstos producción o lucro.

En segundo término, esas notas distinguen y alejan igualmente a la democracia cristiana del individualismo liberal que exagera los derechos del individuo y atribuye a la persona humana una autonomía absoluta; de todos los sistemas totalitarios, comunistas o no, que exageran los derechos de la sociedad, la erigen en la fuente de los derechos individuales, reducen éstos a la condición de favores dispensados por el Estado o convierten al individuo en simple engranaje de la maquinaria social; y también de los regímenes dictatoriales que ponen la dignidad, la libertad y los derechos del individuo a merced del capricho o el arbitrio de un mandón.

Fluyen también de este planteo la adhesión de la democracia cristiana al principio orientador y normativo del Bien Común y su oposición sustancial a todo sistema que propugne o fomente la lucha de clases, así como a toda ideología o método que persiga el predominio de una oligarquía o la dictadura de una clase.

(*) Respuestas a una encuesta del diario "El Comercio"

Y fluye, en fin, de aquellos principios medulares la característica posición de la democracia cristiana acerca de la familia y sus naturales funciones relacionadas con la propagación de la especie y la educación de la prole; de la sociedad civil y política; de la Iglesia y la comunidad internacional; así como sobre los factores de la producción, entre los cuales el trabajo tiene sustantiva dignidad; sobre la propiedad privada y sus limitaciones; sobre la ingerencia del trabajador en la gestión de las empresas y su participación en las utilidades de las mismas; sobre los sindicatos de trabajadores y empleadores, con la consecuente necesidad de un estatuto legal que los rija y la implantación del sistema de comisiones paritarias y pactos colectivos; y acerca, también, de la ingerencia del Estado en la vida económica para proteger al trabajador, al consumidor, al pequeño inversionista y a la empresa nacional, para imprimir una dirección de conjunto a la actividad económica general del país, y para llegar eventualmente a extremas medidas de expropiación y nacionalización.

Desde el punto de vista de su estructura y sus métodos de acción, las notas peculiares del Partido son las que proclama la democracia: respeto a la discrepancia interna en tanto no rebase los límites que impone la doctrina; decisión de los asuntos por mayoría, pero dejando abierta la vía de expresión y desarrollo de la opinión minoritaria; rotación de cargos, para evitar el caudillismo y no cerrar posibilidades a elementos nuevos; exclusión de todo sistema de autoritarismo vertical; empleo de medios civilizados de lucha o definición frente a otras tendencias o partidos, sin mengua de la firme y resuelta determinación para exigir, y conquistar si llega el caso, el respeto de sus propios derechos constitucionales y legales.

-¿Cuáles considera su partido que son los aspectos negativos más saltantes de la política peruana?

Antes que nada, la mixtificación de la política por muchos políticos. Esa mixtificación suele consistir -ha consistido, con pocas excepciones, en muchísimos años- en utilizar la función política para fines ajenos y aun contrarios al Bien Común, y se ha traducido en la mañosa, perjudicial y decisiva ingerencia del poder financiero en el manejo del país para beneficio de minúsculos círculos oligárquicos.

Son también factores negativos en la política peruana la desaprensión para formular promesas, a la hora de pedir el voto; la falta de plan, al momento de proyectar; y la improvisación al instante de realizar. Lo son, otras veces, el bastardeamiento de los ideales en homenaje a las conveniencias, la quiebra de la línea por consideraciones tácticas o estratégicas. Lo son la ambición personal disfrazada de desinterés y la audacia para aspirar a responsabilidades que luego no se puede afrontar. Lo es la falta de escrúpulos para excitar los instintos más zoológicos del hombre y para promover situaciones de anarquía en pro de objetivos anti-nacionales. Lo son, sin duda, la intemperancia de algunos y -todavía hoy, pese al espléndido repunte popular- la indiferencia de grandes sectores ciudadanos frente a los problemas políticos. Y lo es, en suma, por obra y gracia de muchos de estos factores, el fraude sistemático a la angustia y la esperanza del pueblo.

-Frente a los problemas básicos del Perú ¿se inclina su partido por una posición revolucionaria? En caso afirmativo, ¿cuál sería el tipo de revolución propiciada?

Si "posición revolucionaria" significa preconizar o usar medios de violencia, incluso sangrienta, para subvertir el orden político o para cambiar el orden social o económico, el PDC no es un partido revolucionario. Pero si por "posición revolucionaria" se entiende una que, sustancialmente disconforme con el orden socio-económico imperante, busque con angustia y con terco empeño un cambio de ese orden, somos, resueltamente y sin lugar a dudas, un partido revolucionario.

-¿Cree usted que existe el peligro de una revolución social cruenta en nuestro país?

Pienso que sí; y que ese peligro aumenta en función de la ceguera y el egoísmo de los círculos económicamente poderosos; de la incapacidad y la abulia de los gobernantes; de la miseria del pueblo; y de la labor de zapa de leninistas, trotskistas y alguno que otro justicialista que medran a la sombra de una democracia política que en el fondo desprecian.

-¿Cree usted que existe una oligarquía en el Perú?

La existencia, actividad, gravitación y efectos de la oligarquía peruana no dependen de lo que yo opine; son hechos objetivos, realidades concretas, cuyas características no todos conocen, pero cuyos resultados todos sufrimos. La oligarquía no sólo existe, sino que ha determinado y determina la orientación de casi todos nuestros gobiernos, y puede torcer el futuro del país, sea a través del cuartelazo "clásico" que alivie el desasosiego que ciertos "movimientos sociales" producen a la oligarquía, sea, por contragolpe que ésta no desea pero que puede ocasionar, a través de la subversión social engendrada por la miseria.

En su opinión, ¿qué problemas peruanos requieren solución más urgente?

Entre los inmediatos -que no son necesariamente los de solución más definitiva- el de la carestía de las subsistencia, el de falta de trabajo o la inestabilidad en él, y el de la vivienda.

Nuevos principios para un nuevo Perú, Lima 1960, pp. 195-199.

Héctor Cornejo Chávez

UNA TERCERA FUERZA PARA UN MUNDO MEJOR (*)

Con apenas cuatro años de vida partidaria, dedicados por entero, no al cómodo papel de espectar el drama viejo y hondo de nuestro pueblo -hecho de miseria, esperanza y desengaño-, sino a la tarea de lu -char junto a él y con angustia por su transformación social y su superación espiritual, la Democracia Cristiana del Perú ha tenido en el Con -greso que hoy clausuramos, una cita histórica con muchos de los hombres de cuyo pensamiento claro y vigoroso, de cuya probada sensibilidad cristiana y humana y de cuya inquebrantable voluntad de acción depende en buena parte el futuro de la América Latina. Aquí han venido, trayendo la generosa contribución de su experiencia, hombres que en las más diver -sas latitudes supieron rendir a su hora, con entereza y con dolor, el examen de la cárcel y el destierro con que los dictadores suelen otor -gar a sus adversarios el diploma de demócratas. Han estado con nosotros hombres que obtuvieron en las ánforas la credencial irrecusable de su fe republicana, que los hizo dignos de aspirar a la suprema conducción de sus países, como Lucas Ayarragaray en la Argentina, Eduardo Frei Mon -talva en Chile y Rafael Caldera en Venezuela. Han venido con ellos líde -res de sólida ejecutoria política que proclaman hoy nuestra verdad democristiana desde la curul parlamentaria o desde la tribuna callejera. Y han venido, en fin, los hombres en quienes cifran su destino los parti -dos social cristianos de América Latina, auténticos dirigentes de las generaciones nuevas que impulsados por la generosa angustia con que sus corazones responden al reto de la miseria de los pueblos han reclamado han tomado ya su puesto en la lucha que libran hoy en todos los ámbitos del mundo los valores del espíritu contra toda suerte de materialismos, en la guerra dramática de la justicia contra el privilegio, en la titá-

(*) El 27 de octubre de 1959 en el Teatro Lido, ante una desbordante muchedumbre, se clausuró en Lima el V Congreso Internacional de la Democracia Cristiana. A dicho certamen concurren figuras continentales quienes reafirmaron el propósito de lograr la inte -gración política, económica y social de Latino América como me -dio de elevar el nivel de vida de su pueblo.

Junto a los ex-candidatos a la Presidencia de sus países y desta -cados políticos Lucas Ayarragaray (Argentina), Eduardo Frei (Chi -le) y Rafael Caldera (Venezuela), Cornejo Chávez pronunció un medular discurso sobre la Democracia Cristiana en que la situaba como tercera fuerza opuesta a las soluciones de Capitalismo libe -ral y del Comunismo totalitario. Este discurso que transcribimos íntegro ha sido discutido y tergiversado por quienes quieren uti -lizar la arrolladora fuerza espiritual del Cristianismo como es -cudo de un materialista y trasnochado liberalismo. Quedan empero en pie, las afirmaciones de Cornejo Chávez de que la Democracia Cristiana es en realidad "Una Tercera Fuerza para un Mundo Mejor".

nica brega que enfrenta, no tanto a una gran potencia contra otra, sino al egoísmo satisfecho de los menos con la necesidad insatisfecha de los más. (Grandes aplausos).

Y junto a ellos, sin verlos pero sintiéndolos a nuestra vera a lo largo de nuestras deliberaciones, hemos tenido también a los viejos y queridos precursores de la Democracia Cristiana en América Latina; a aquéllos que con su entrega a la obra lenta y silenciosa de propagar en los medios cultos la doctrina que hoy da sustento común a nuestros partidos, hicieron luego posible la militancia demócrata cristiana en esta parte del mundo. Quienes hoy enarbolamos en el campo de la acción política la bandera que aquellos hombres fabricaron con tenaz perseverancia en el recogimiento del gabinete, rendimos, por eso, el homenaje de nuestro recuerdo agradecido a Alceu Amoroso Lima -el Tristán de Athayde que tantos leímos en nuestros años mozos-; a Dardo Regules, el patriarca del pensamiento social cristiano en la República del Uruguay; a Pedro del Corral, que hoy preside el Copei venezolano; y a su lado, con la doble emoción de peruanos y de demócrata cristianos, lo rendimos con fervor a los hombres que algún día figurarán en el capítulo primero de la historia que se escriba del social cristianismo en el Perú; a los hombres que un poco a la distancia y desde su retiro, o con su consejo cercano y oportuno, o con su activa militancia en nuestras filas, dan todavía inspiración y ayuda a quienes tenemos temporalmente la responsabilidad de conducir el PDC del Perú; a aquéllos cuyos nombres se pronuncian en este instante más con el corazón que con los labios; a hombres, en fin, como Ernesto Alayza y César Arróspide, como David Vega, Enrique Cipriani y Carlos Gandolfo, para quienes nuestra presencia combatiente en esta hora constituye el fruto de muy viejos anhelos y el premio de muy hondas inquietudes. (Grandes aplausos).

La filosofía cristiana, sustento partidario.-

A todos ellos y a quienes aquí o allá prepararon este certamen se debe, sin duda, el éxito obtenido. Pero antes que por ellos y por nosotros ese éxito ha sido posible por virtud de algo que ha permitido al PDC del Perú plantarse firmemente sobre sus propios pies en el jabonoso terreno de la política partidaria a una edad en que, aquí y en otras partes, otros apenas lograron la estructura cartilaginosa propia de la infancia. (...) Mas no por personal merecimiento de nadie, sino por la intrínseca firmeza de coherencia de la doctrina que nos sirve de sustento. Prácticamente desconocida en América hace 25 años, la Democracia Cristiana tiene hoy indiscutida gravitación en la vida política del Continente; y con la prisa que impone la urgencia de la hora, transitando los caminos semejantes que arrancan de una común filosofía y convergen a un destino también común, peruanos y chilenos, argentinos y brasileños, uruguayos y ecuatorianos, colombianos y panameños, bolivianos y cubanos, hombres en fin de todas las tierras de América vamos contribuyendo a levantar el edificio de un mundo más cristiano, y por cristiano más justo y más digno. Dura es, por cierto, la tarea. Como fue dura, pero fecunda, la tarea que con la misma ideología aunque en muy distintas circunstancias se impusieron los hombres que hoy gobiernan a Bélgica y Austria, a los que forjaron el resurgimiento formidable de Alemania Occidental y a los que contuvieron fuera de Italia el ominoso telón de hierro del imperialismo comunista. (Grandes aplausos).

Falseamiento de la Democracia Cristiana.-

Mas con todo esto, hay quienes, de buena fe o malévolamente -pero en todo caso con error y sin justicia- malinterpretan el ya indudable significado de la Democracia Cristiana en el mundo contemporáneo. Tomando pie en la afirmación, muy gráfica a ojos de muchos, de que la Democracia Cristiana constituye, en verdad, una Tercera Fuerza frente al comunismo y al capitalismo, hay quienes nos acusan de asumir una postura transaccional y, por transaccional, vacilante, incoherente y temerosa. Piensan o dicen que piensan que nosotros, ganados por una irrefrenable vocación de amigables componedores, actuando como jueces serenísimos desde el alto del Olimpo y no como actores en la lucha y como partícipes de la tremenda angustia de nuestro tiempo, ofrecemos, a título de salomónica transacción, una especie de informe, híbrida y dispareja ideología hecha con jirones de marxismo y con retazos de liberalismo. Piensan o dicen que piensan que, por consecuencia de tamaña componenda, la Democracia Cristiana oscila como un péndulo, ya acercándose a las trincheras del capitalismo liberal o neoliberal, ora aproximándose a las concepciones del marxismo revolucionario. Afirman que detrás de esa absurda mixtura de posiciones contrapuestas, falta el vínculo interno que otorga organicidad a un sistema de ideas y lo identifica. Se avanzan a aseverar de nosotros que, atacados al culto del pasado nos asusta la amenaza de ver derribados los valores tradicionales, e impotentes frente al advenimiento inexorable del futuro pretendemos recortar la renovación para que no llegue a sus últimas consecuencias. Y creada así esa imagen arbitraria y caricaturesca de la Democracia Cristiana, se solaza la reacción llamándonos comunista, y se enfurecen los comunistas llamándonos reaccionarios. (Grandes aplausos).

La democracia cristiana no es una transacción.-

Afortunadamente para la Democracia Cristiana y para el futuro del mundo, esta construcción, más bien literaria que política, sólo existe en la mente de quienes tienen interés en tergiversarnos. Y si en este cúmulo de imputaciones hay algo que deba satisfacernos es el simple raciocinio de que si nada significara la DC en esta hora del mundo, nadie se daría el trabajo de ocuparse de nosotros. Pero es precisamente porque la DC es una solución distinta de la capitalista y de la comunista, y no una transacción entre las dos porque la DC conforma un sistema de verdades propias, y no una masa informe de medias verdades tomadas a préstamo de ideologías ajenas; porque la DC no busca congraciarse con el capitalismo y con el comunismo dando a cada cual su ración de verdad para eludir la lucha con ellos, sino que afirmando su propio pensamiento no vacila en enfrentarse a los dos en la medida que lo exigen la hondura y gravedad de sus respectivas discrepancias; porque la DC es todo esto, es que atrae sobre sí el ataque de los otros sectores del pensamiento político. La combate rudamente el comunismo, porque tiene conciencia de que la DC, al abrir a la esperanza del mundo una concreta perspectiva de justicia con libertad, amenaza sus propias posibilidades de captación de los pueblos. Y la combate el capitalismo, que ofrece libertad política y se ve forzado a entregar a regañadientes un mendrugo de justicia, porque quizá un día alentó en su fuero íntimo la vana esperanza de que la DC se aviniese a servir de escudo de sus intereses económicos, de sus fueros sociales y de sus privilegios políticos. Y no es, en verdad, para esto que ha nacido la DC; no es para esto que miles de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, trabajadores intelectuales y manuales ofrendan cada día su esfuerzo y están dispuestos incluso a sacrifi-

car su vida en las filas de la DC. (Grandes aplausos).

Lo cierto es que la DC no constituye una transacción entre el capitalismo y el comunismo, sino una solución diferente. Lo cierto es que partiendo del principio de la eminente dignidad de la persona humana, organiza sus ideas y formula sus planteos sin preocuparse de si ellos coinciden o discrepan del pensamiento y los planteos liberales o marxistas. Y no es, ciertamente, culpa suya si, una vez hecha su propia construcción, resulta ésta coincidente con algunos aspectos parciales de aquellas ideologías y discrepante de las mismas en otros aspectos fundamentales.

La Democracia Cristiana y el marxismo.-

Sustenta su tesis la DC sobre la sólida base de que el hombre está hecho de espíritu y de materia; y rechaza, en consecuencia, la posición marxista que reduce el espíritu a mero reflejo de la materia. Afirma la DC que los valores religiosos y morales contenidos en el acervo cultural de Occidente deben ser mantenidos y venerados; y rechaza, por tanto, el designio marxista de eliminarlos. Cree firmemente la DC en el libre albedrío del hombre; y rechaza por ello la tesis marxista de que las construcciones culturales, sociales, políticas o religiosas son reflejo del fenómeno económico y de que la historia se desenvuelve a través de inexorables procesos dialécticos de tesis, antítesis y síntesis. Sostiene la DC que la persona humana tiene derechos inalienables, anteriores y superiores al Estado; y rechaza, por consiguiente, el totalitarismo comunista que reduce al ser humano al papel de instrumento inerme al servicio del Estado y que sofoca y asfixia a las mayorías populares bajo el peso de la dictadura inmisericorde de una clase. Cree la DC en la igualdad esencial y en la fraternidad entre todos los hombres; y rechaza por ello la tesis marxista de la lucha de clases como motor de la historia. Sostiene la DC que la riqueza debe ser distribuída entre todos los factores que la producen; y rechaza, por ello, la tesis marxista de que el capital es siempre trabajo acumulado, ajeno y no pagado.

Mas si de todo ello se desprende la incompatibilidad inconciliable entre la DC y el marxismo, nada de ello impide a la DC admitir la importancia del fenómeno económico en la vida de la comunidad y para la realización de cada ser humano; demandar una efectiva intervención del Estado para corregir abusos, enmendar defectos y orientar la actividad social hacia la meta del Bien Común; aceptar la existencia de hecho de conflictos de clases, y exija justicia social -y no sólo libertad, ni sólo filantropía, ni sólo caridad- como el medio más adecuado para resolverlos; denunciar y combatir la injusta distribución actual de la riqueza, y luchar por un reparto más justo de los bienes entre todos. (Grandes aplausos).

La Democracia Cristiana y el capitalismo.-

Pero discrepar del comunismo no significa sentar plaza bajo las banderas caducas del capitalismo liberal. Los demócratas cristianos rechazamos, por falso y peligroso, el dilema artificial con que tanto comunistas como capitalistas pretenden poner al mundo frente a la ineludible alternativa de elegir entre justicia sin libertad o libertad sin justicia. Nosotros somos una tercera fuerza que concilia la libertad con la justicia. No somos, pues, comunistas; pero tampoco somos capitalistas. No podemos serlo porque tendríamos que suscribir a favor del sistema por el que el capital no sólo mantiene la parte del león en el proceso producti

vo, sino que acapara privilegios sociales y poder político; por el cual el trabajo queda reducido a un número, como si la dignidad de un hombre no fuera superior a la "dignidad" de una máquina; por el cual toda la actividad económica gira en torno de la idea del lucro, y no de la satisfacción de las necesidades de los más; por el cual la técnica esclaviza al hombre, en lugar de servirlo; y por el cual, en fin, una minoría se realiza plenamente a costa de la frustración de millones de hombres. (Grandes aplausos).

Por qué y para quiénes lucha la Democracia Cristiana.-

Y en nada de esto hay demagogia, sino angustiada pintura de una realidad que es urgente comprender y es cristiano corregir. Quienquiera que no tenga el alma enterrada bajo toneladas de indiferencia o egoísmo; quienquiera que haya comprendido que en esta hora ya no se puede hacer política con las pantuflas puestas ni desde el alfombrado mirador lejano de los clubes sociales; quienquiera que se acerque a la realidad de nuestros pueblos, no para ofrecerlos como precio de pactos vergonzantes, sino para angustiarse con su angustia y ayudarlos a salir de su miseria; tiene que comprender la rebeldía, abierta o encubierta, de millones de americanos. Allí donde de cada cien personas, 90 comen menos del mínimo biológicamente necesario; 80 carecen de vivienda humana y de vestido suficiente; 60 no tienen asistencia médica, ni saben leer y escribir; allí donde semejante frustración de millones de hombres se contrasta con la holgura, desaprensiva generalmente y a veces insolente, de los menos; allí nadie puede vacilar ni un minuto para saber dónde está su lugar en la lucha de esta hora, al lado de quiénes y para quiénes tiene que exigir un mundo mejor, a qué inmenso clamor debe sumar su propia voz, a qué tipo de política debe ofrecer premiosamente su adhesión. (Grandes aplausos).

Y esto es lo que piensa, esto es lo que siente, esto es lo que mueve a la DC de América y del mundo. A nadie queremos colgar de los faroles, ninguna dictadura nos proponemos implantar, para todos los hombres de buena voluntad estarán siempre abiertas nuestras puertas; pero sépase por todos, de una vez y para siempre, que la Democracia Cristiana es una doctrina y una fuerza concebida para servir a los pobres, para ayudar a los más, y para reconocer en todos la eminente dignidad de la persona humana y la gloria irrenunciable de su destino trascendente. (Grandes y prolongados aplausos).

Nuevos principios para un nuevo
Perú, Lima 1960, pp. 200-208.

4.2.4. Partido Comunista Peruano

DECLARACION DE PRINCIPIOS

El Partido Comunista Peruano, es la vanguardia política organizada por el proletariado del Perú. Como tal, lucha infatigablemente en defensa de los intereses de la clase obrera y de las masas explotadas, por la prosperidad y grandeza de la patria sobre la base del desarrollo de la democracia, y por alcanzar ulteriormente, la estructuración de una sociedad socialista en el país.

Consecuente con la causa del proletariado peruano y leal con la defensa de los más caros intereses nacionales, el Partido Comunista, lucha en primera línea por las reivindicaciones de la clase obrera y de las masas explotadas, enarbola la bandera de la independencia nacional y propugna la unión de todos los peruanos dispuestos a la lucha contra la dominación imperialista y contra la política anti-nacional de los agentes del imperialismo.

Para la derrota final de las corrientes enemigas de la nacionalidad, el Partido Comunista Peruano, propugna en el campo internacional, el más estricto cumplimiento de los acuerdos suscritos durante la guerra por las Naciones Unidas, y el establecimiento de vínculos de fraternal amistad con todos los pueblos y países de América y del mundo que marchan resueltamente por la senda democrática.

El Partido Comunista en la lucha contra el imperialismo, el feudalismo y la independencia económica y política del Perú, patrocina la industrialización del país, mediante la explotación de sus grandes riquezas naturales en beneficio nacional. Propicia la iniciación y la realización de una profunda Reforma Agraria, para transformar nuestra economía y modificar desde sus raíces las relaciones sociales de producción en un amplio sentido democrático.

El Partido Comunista Peruano se diferencia de todos los otros partidos democráticos, en que lucha por las reivindicaciones obreras y campesinas hasta sus últimas consecuencias, hasta la definitiva liberación de las masas explotadas y oprimidas, hasta la creación de una sociedad comunista sin clases.

La ideología del Partido Comunista Peruano, es el marxismo-leninismo, ideología adoptada en todos sus aspectos: filosóficos, político y organizativo. En consecuencia, la concepción de que el Partido tiene del mundo está fundada en el materialismo dialéctico, concepción proletaria y revolucionaria, sobre la que se sustentan sus fundamentos ideológicos. El Partido Comunista, políticamente, es un Partido de Clase, que para alcanzar sus finalidades podrá realizar alianzas con otras clases y partidos anti-imperialistas, democráticos y progresistas, pero manteniendo siempre su carácter independiente de partido de clase obrera. En materia organizativa, el Partido Comunista es una organización de combatientes proletarios, unidos por una disciplina consciente, incompatible con la existencia de fracciones o grupos internos que mellen su unidad. Todos los militantes comunistas tienen iguales derechos y deberes. La estructura orgánica del Partido se basa en el centralismo democrático.

El Partido Comunista mantiene su línea y corrige sus errores mediante la crítica y la autocrítica, armas políticas fundamentales, cuya correcta utilización será siempre una prueba de la seriedad y firmeza del partido. El Partido Comunista Peruano, guarda relaciones fraternales con

todos los partidos comunistas del mundo, pero es un Partido Nacional, due
ño de sus propios destinos.

Aprobado en el Segundo Congreso Nacional del Partido Comunista
Peruano, realizado en 1946.

El presente documento ha sido toma-
do de la obra de Alfredo Hernández
Urbina, Los partidos y la crisis del
Apra, Lima 1956, pp. 116-118.

4.3. Grupos de presión

Alfredo Sauvy

"LOBBYS" Y GRUPOS DE PRESION

La Constitución nos dice con claridad quién ocupa el Poder, pero aquélla ignora las presiones que pueden ejercerse sobre éste. Ahora bien: la simple idea del sufragio universal ha sido enormemente alterada desde su primera aplicación.

En virtud de la concentración industrial y comercial, ya por la intervención creciente del Estado, o bien bajo la influencia de la gran crisis económica (1929-1935), es lo cierto que se han formado grupos mejor o peor organizados, provistos menos de una doctrina económica que de una voluntad precisa de influir en los poderes públicos en un punto determinado.

La opinión no ha concedido a ese fenómeno la atención que merece, por lo menos en Europa.

Definición del "grupo de presión".-

El pressure group o grupo de presión es un término general que puede aplicarse a todos los grupos que actúan sobre la opinión y los poderes públicos.

He aquí la definición que respecto a los pressure groups, de los Estados Unidos, da monsieur André Mathiot: "No son otra cosa que los innumerables movimientos, Asociaciones, Sindicatos o Sociedades que, para defender los intereses comunes de sus miembros, se esfuerzan, por todos los medios a su alcance, directos o indirectos, en influir en la acción gubernamental y la iniciativa, así en cómo orientar la opinión pública. Dichos grupos son nada menos que fuerzas sociales, económicas y espirituales de la nación, organizadas y actuantes".

El grupo de presión no es indispensablemente un Sindicato profesional, ni tampoco un grupo de intereses.

Existen, por ejemplo, diversas Asociaciones no profesionales, tales como la Unión Nacional de Asociaciones Familiares, la Sociedad protectora de animales, la Liga para la protección de la Naturaleza, etc., sin finalidad lucrativa, pero que ejercen, no obstante, una presión política.

Algunos de estos grupos se han constituido exclusivamente con objeto de lograr que sea aprobado un proyecto determinado. En Francia existe, verbigracia, una Asociación para el acabamiento del Canal del Norte. Por ser esta Asociación privada el tipo característico del grupo de presión, creemos interesante publicar, a título de ejemplo, el objetivo que la misma se propone, de manera enteramente clara, en su periódico "Le Canal du Nord":

"Incumbirá especialmente a la Asociación utilizar toda la influencia de que pueda disponer, con objeto de atraer a su causa al mayor número posible de miembros del Parlamento y a los propios servicios ministeriales. La Asociación no considerará terminada su misión hasta el día en que los trabajos para terminar el Canal estén en marcha, con todos los medios que requiere su realización completa".

Generalmente es bastante raro que los grupos de presión se expresen con una tal franqueza, pero ese texto vale por todos. Demuestra, además, que esta acción no es ilegal, puesto que contra la Asociación no se ha en tablado ningún proceso, ni contraría a las costumbres de nuestra época, puesto que no ha dado lugar a ninguna objeción de carácter moral o político.

Los grupos de presión más numerosos o más potentes defienden intereses profesionales.

Pero conviene distinguir los grupos de presión amplios, abiertos, constituidos por un gran número de miembros, que despliegan una acción pública en su mayor parte, y los grupos restringidos o cerrados, los cuales actúan discretamente, cuando no de una forma clandestina.

Como ejemplo de grupos de presión amplios, pueden citarse las Asociaciones y Sindicatos de pequeñas empresas, de cultivadores, los Sindicatos obreros, etc. Los grupos restringidos los hallaremos, sobre todo, en las industrias muy concentradas (petróleo, aluminio, productos químicos, etc.). Con frecuencia, y de buena gana, éstos suelen apoyarse en los grupos amplios y hasta hablar a menudo en su nombre. Los grandes hacendados, por ejemplo, ocupan la dirección de las Federaciones agrícolas.

Cuando hablamos aquí de los grupos de presión, no lanzamos, a priori, ninguna acusación de inmoralidad, ni, con mayor razón, de ilegalidad. Levos de nosotros todo prejuicio desfavorable. Veamos lo que se hace, observemos las prácticas y las consecuencias, y juzguemos después.

El "Lobby".-

Este vocablo, de origen americano, se emplea ya en otros idiomas y especialmente en francés. El lobby es el corredor, el vestíbulo, y, particularmente, el pasillo del Parlamento. En Francia, "hacer los pasillos" se sobreentiende, ante todo, en el sentido puramente político. El Gobierno "trabaja los pasillos" antes de una votación delicada. En los Estados Unidos lobby se emplea para designar la acción de personas venidas del exterior y que se mezclan entre los parlamentarios en los pasillos (y también fuera del Parlamento) para orientarlos e influir en ellos. Por ejemplo, se ha citado a menudo el "lobby chino" que sostiene a Chan-Kai-Chek. Y también se ha hablado de un lobby algodón, de un lobby petróleo, etc.

En francés, el vocablo lobby es más peyorativo que en americano. Aquí nadie anuncia su propósito de "organizar un lobby". Mediante un eufemismo, el interesado dice que constituye "un grupo de defensa" o bien "un grupo de estudios". Sólo cuando hay que aludir al adversario se emplea el vocablo lobby.

Por otra parte, conviene hacer notar que el francés (y en otros muchos pueblos debe de ocurrir lo mismo) emplea con preferencia palabras extranjeras para designar una acción oculta mal localizada: la maffia, el trust, el logrero, el lobby, y hasta el caído pertenecen a esta clase de palabras bastante vagas y peyorativas. Incluso la intelligentzia y el brain trust (trust del cerebro) pueden agregarse a esa lista.

El propósito final de un grupo de presión es el de conseguir modificar la legislación o las instituciones en un sentido determinado (o bien mantenerlas como tales).

La acción del grupo de presión puede ejercerse:

- a) Sobre los propios miembros del grupo, para mantener la fuerza interior.
- b) Sobre la opinión en general y sobre el conjunto de la población.
- c) Sobre la Administración y sobre los funcionarios.
- d) Sobre los poderes públicos, el Parlamento y el Gobierno.

Acción sobre los miembros del grupo.-

Las personas colocadas al frente de un grupo de intereses han sido, en derecho, nombradas por sus colegas, pero al crearse el grupo lo más frecuente es que se hayan nombrado ellas mismas. Después, los poderes van transmitiéndose a menudo por una especie de nombramiento de los restantes miembros.

Considerándose en una situación de intermediarios, de embajadores cerca de los poderes públicos, los dirigentes podrían desempeñar un papel de mediadores o de conciliadores. Pero, en la realidad, no actúan siempre así. Por el contrario, lejos de calmar a sus miembros, intentan lo más frecuentemente excitarlos y estimular sus aspiraciones.

Esta actitud se explica por la frecuente inercia de los miembros del grupo. Los Sindicatos obreros saben muy bien que su enemigo esencial es la indolencia, el individualismo y la falta de asiduidad a las reuniones. En nuestra época, los individuos se conducen con mayor calma que los dirigentes de los grupos que los representan y hasta con mayor espíritu cívico.

Los dirigentes temen vivamente ver cómo las huestes se desbandan, cómo bajan las cotizaciones, ven que el periódico corporativo deja de venderse, y sienten, en cierto modo, que su organismo se les va de las manos.

Toda acción de propaganda debe dirigirse, por una parte, a los sentimientos. Los dos sentimientos esenciales que emplean los grupos de amplios intereses son el miedo y la cólera. A veces se recurre también a la dignidad.

Se explota o suscita el miedo de verse burlado y hasta de amenazado en sus fundamentos más vitales.

Para emplear la cólera o la indignación, el dirigente toma como ejemplo las dificultades con que va a tropezar la profesión, en virtud de una reciente ley...Presenta con habilidad esta ley, no como una medida de interés general, sino como una especie de vejación contra el grupo en cuestión.

Eso es lo que explica que los periódicos corporativos estén redactados en Francia a menudo, en tonos bastante fuertes y hasta violentos. Las hojas publicadas por los ex combatientes, los damnificados y los inquilinos se encuentran en el mismo caso.

El extranjero no enterado que se hallara en presencia de todas estas publicaciones tendría a veces la impresión de que los franceses estaban al borde de la guerra civil. Pero no se olvide que las palabras no tienen ya la misma importancia en ciertos periódicos profesionales.

Las consideraciones precedentes se refieren, sobre todo, a los vastos grupos; por ejemplo, los de agricultores y de obreros. En efecto, un gran número de afiliados es más difícil de reunir y de hacer maniobras en el

seno del mismo. Cuando se trata de grupos restringidos, la acción interior es bastante diferente.

Una revista consagrada a temas petrolíferos o siderúrgicos no podría emplear el mismo tono que la hoja corporativa de los carniceros, de los tratantes de ganado o de los cosecheros. Y ello no sólo, como pudiera creerse, por una cuestión de educación, o bien de categoría social, si no también por una cuestión de necesidades.

Estimular el espíritu de lucha está muy bien, pero a veces puede rebasarse la medida y que la cólera suba mucho más de lo conveniente. Cuando a las masas excitadas se las conduce a la desesperación, no hay duda de que puede ser indispensable una acción moderatoria.

Todo revolucionario corre el riesgo de verse desbordado por uno más puro que él. El caso más típico es el del movimiento Pujade, que desbordó al grupo Gingembre de las pequeñas y medianas empresas y que ahora teme constantemente verse desbordado a su vez.

Acción sobre la opinión.-

Con la opinión, hay que medir las palabras. No sería oportuno indisponerse con ella.

Salvo algunos casos particulares, el defensor del grupo no trata apenas de obtener el apoyo positivo de la opinión. Sería ilusorio esperar una corriente de opinión entusiasta en favor de los fabricantes de chocolate o de los aserradores mecánicos, pero es menester conseguir, por lo menos, que la opinión no se concite contra el grupo. Para ello, éste se presenta de buen grado como víctima, y de paso quiere demostrar que la causa que defiende no daña en modo alguno al conjunto de la población.

Un medio clásico para ello consiste en explotar un disgusto general. Se recargan las tintas, por ejemplo, en la responsabilidad del Estado devorador, en la capacidad del Fisco y, sobre todo, en la vida cara. " Si la justa desgravación pedida por nosotros no se logra, pagaréis los productos más caros, lo cual no será culpa nuestra".

En período de crisis, las reivindicaciones del grupo son presentadas como un medio de acabar con el paro obrero. Según las circunstancias y las características del momento, suele invocarse bien el retraso industrial respecto del extranjero, la falta de dólares, la defensa de la familia, etc.

Son diversos los medios de influir en la opinión. La llamada prensa de información es prudente y no actúa a cara descubierta. Da la impresión de no querer atacar a nadie. Sus maniobras son siempre delicadas y sutiles.

Como, en principio, la radio es neutral, tampoco se la puede abordar demasiado directamente, ni proponerle defensas bastante directas. Por otra parte, quienes dirigen la radio tienen miedo siempre de aburrir a sus auditores, puesto que éstos no piden más que canciones y buena música. En estas condiciones, los grupos han recurrido a otros medios más discretos y desviados o suasorios.

El cine, que tanto se emplea para publicidad comercial, es demasiado costoso y hartamente chillón para la defensa de los intereses colectivos.

En los Estados Unidos hay casas especializadas en la propaganda acerca de la opinión pública.

Acción sobre el poder.-

Cuando la opinión, bien preparada, aparece como simpatizante (o por lo menos indiferente), entonces se puede emprender lo esencial, la acción directa sobre el Poder, la cual es más delicada, porque ofrece más fácilmente el riesgo de ser censurada. Por lo demás, la acción es raramente abierta y pública. La acción sobre la opinión se ejerce forzosamente con toda claridad. Incluso cuando la maniobra es sutil aparece siempre algún observador inteligente capaz de ver las triquiñuelas y de denunciarlas. Por el contrario, la acción sobre los poderes públicos o la Administración no se deja ver siempre, ni siquiera cuando no busca ni emplea ningún carácter clandestino. Veamos ahora la Administración.

Acción sobre la Administración.-

Todo grupo de intereses está necesariamente en relación con los funcionarios que están encargados de vigilar y administrar la rama en cuestión. Por ejemplo, los grupos que representan a los cultivadores se hallan en contacto con los funcionarios del Ministerio de Agricultura; los Sindicatos obreros tienen acceso al Ministerio del Trabajo, y así sucesivamente.

A todo eso no hay nada que objetar. Cuantos más contactos haya, cuanto mayor comunicación exista entre los diversos fragmentos de la sociedad, más débil será el riesgo de errores o de choques sociales.

Sin embargo, los funcionarios acaban casi fatalmente por abrazar, en parte, la causa de los profesionales. El Ministerio del Trabajo defiende a los trabajadores; el Ministerio del Comercio, a los comerciantes, etc. Luego no se puede exigir a un funcionario que sea feroz y que niegue todo a los que ve ordinariamente.

Asimismo, el Director de la producción agrícola desea evidentemente que la agricultura se desarrolle prósperamente; el ingeniero de Trabajos públicos ve, fuera incluso de todo interés privado, el que presenta para la nación una red de carreteras, de canales, de líneas eléctricas, etc.

Además, existe lo que podría llamarse una técnica de acercamiento a los funcionarios, la cual se enseña, en secreto, en los grupos de presión. Entre la comida ofrecida de cuando en cuando, o los regalos poco comprometedores y la corrupción para, hay numerosas situaciones intermedias.

Otro medio clásico consiste en atraerse, en la rama profesional, a un ex funcionario de la administración correspondiente, el cual conoce, por supuesto, los subterfugios del serrallo.

Cuando los empleados del Estado abandonan la función pública para ocupar una situación importante, en la misma rama en que venían actuando antes, no existe ciertamente prueba alguna de que el funcionario en cuestión, durante el ejercicio de sus funciones, haya traicionado su misión. Ocurre con frecuencia, por supuesto, que determinado industrial que ha podido apreciar las cualidades del aludido empleado público trata de atraerlo a que siga trabajando para él. Sin embargo, este paso al otro campo resulta desagradable y deja siempre alguna duda.

En los Estados Unidos se tropieza a menudo con la situación inversa. Durante un cierto tiempo, las administraciones recurren para utilizarlos a hombres de negocios, a técnicos, quienes llegan a encargarse de un sector determinado. En general, es fatal que su paso por la Administración sea utilizado en favor de sus intereses.

Aquí vemos un defecto grave de las instituciones. El representante de un sector lo conoce mejor que nadie. En Francia, la opinión anhela, por ejemplo, que sean al fin descentralizados los grandes mercados centrales, que obstruyen el centro de París. Pero la cuestión es tan compleja, que todos los proyectos redactados contienen algún error técnico denunciado por los profesionales, lo cual les permite hacer fracasar el proyecto.

Cuando, hacia 1935, Roosevelt estableció los "Códigos industriales", fué censurado en el Congreso diciéndole que los había hecho redactar por los propios industriales. Y Johnston replicó: "¿Por quién querían ustedes que los hubiera hecho redactar?".

Afortunadamente, como regla general, los funcionarios no se arriesgan tan lejos en su proceder como les piden los grupos de intereses. Hacen que éstos rebajen siempre un poco en sus pretensiones (que han sido exageradas por adelantado). Con cierta frecuencia, los grupos de intereses se creen traicionados por los funcionarios encargados de administrar los.

Aunque moderando a veces los intereses privados, los funcionarios son a menudo abogados buenísimos, ya que, por conocer mejor que nadie la óptica administrativa o incluso política, saben hallar los argumentos ad hoc de interés general, a veces harto sutiles, que no saben siempre imaginar los grupos de intereses.

Acción sobre los poderes públicos.-

Para esta acción más directa, bastante próxima al fin deseado, el grupo de presión, cambiado en lobby, cuenta con dos medios: la amenaza y la persuasión.

La amenaza consiste con frecuencia en la no reelección (o en la caída del Ministerio, si la acción va dirigida contra el Gobierno). La amenaza de no reelección no contiene nada contrario a la Constitución, pues to que es el elector el que nombra al elegido. Sin embargo, ese procedimiento constituye una deformación del espíritu inicial que ha inspirado el sufragio universal, ya que el voto es secreto y que cada individuo es dueño de su decisión.

Las amenazas pueden llegar hasta el chantaje acerca de una cuestión de la vida privada. Pero también son posibles, en tales casos, situaciones intermedias.

Algunos parlamentarios se reconocen como prisioneros de los intereses privados, ya porque sean ellos mismos profesionales, bien porque hayan sido elegidos por una región de monocultivo o de una sola industria. Por ejemplo, un diputado del sur de Francia no puede, en ningún caso, hablar o votar contra el vino, porque todo el mundo vive de él, no sólo los viticultores, sino indirectamente los carniceros, los médicos, los abogados, etc. De suerte, pues, que el parlamentario debe defender, sea cual sea su partido, el recurso esencial de la región. Y lo mismo sucede en cuanto al algodón en ciertas regiones del Sur en los Estados Unidos.

En esos casos, la acción del lobby se identifica con la acción política.

Hay defensores titulados de una profesión que son verdaderamente íntegros. Pero en la otra extremidad hay hombres que están entregados a los intereses privados, mediante procedimientos que no pueden confesar. En general, esos medios son más tortuosos de lo que puede pensarse. Entre el corrompido y el puro existe, también aquí, toda una gama de situaciones intermedias que da a la moral política una gran elasticidad.

La acción de un lobby, y sobre todo de un lobby en gran escala, no debe ejercerse sobre un partido. Es menester incluso tratar de influir en todos.

Tal es el caso, verbigracia, de los cosecheros, en Francia; de los grandes terratenientes, en los Estados Unidos, y de los lecheros o de los relojeros, en Suiza.

Los lobbys extensos emplean a electores influyentes, encargados de recibir a los parlamentarios, cuando éstos visitan su circunscripción, y hasta suelen visitarlos en la capital y les amenazan con no ser reelegidos. Otras veces les envían numerosas cartas de protesta y de amenaza. Igualmente existen, para estos casos, profesionales especializados en este género de correspondencia. A pesar de todo, este procedimiento es eficaz, ya que ni aun el hombre inteligente sabe cómo defenderse contra lo evidente.

La última forma de amenaza es la huelga o la insurrección. La lucha de ideas se convierte entonces en una lucha de fuerzas.

Veamos ahora la persuasión, para la cual hay diversos medios. Uno de ellos consiste en revestir el interés privado con los adornos del interés general. Siempre es más o menos necesario un tal disfraz.

En nuestra época, el león no se atribuye para sí la mejor parte del botín por considerarse el más fuerte, sino a lo sumo, alegando que es quien mayores servicios ha prestado a la colectividad, necesita ser, si no recompensado, por lo menos alentado. Si se atribuye también la segunda parte, es porque tiene necesidades fisiológicas más importantes que sus demás asociados, etc. Descaradamente el león expone siempre argumentos de derecho, sin perjuicio de apoyarlos, al mismo tiempo, por determinadas frases que hacen pensar también que sabrán emplear su fuerza.

Igual que para la amenaza hay formas de persuasión más reprobables, que pueden llegar hasta la simple corrupción, pero las cuales adoptan, muy a menudo, formas más suaves. Cuantos más censurables son los medios, con mayor discreción se los emplea.

Recursos de un grupo o "lobby".-

Como la buena voluntad no basta, todas las acciones o intervenciones llevan consigo algún gasto. Un grupo de presión que se hallara desprovisto de medios económicos sólo ejercería una acción bastante reducida.

Acerca del importe de los gastos de un grupo no disponemos de ninguna cifra en Francia. Por el contrario, en los Estados Unidos la franqueza tradicional de los intereses privados se traduce a veces por la publicación de gastos de este género.

Dichos gastos son considerables. Una información hecha antes de la guerra ha demostrado, por ejemplo, que la American Bankers Association había gastado, para su propaganda y su acción política, 607.795 dólares en 1932-1933. Y la National Industrial Information Committee ha gastado 1.388.000 dólares para su propaganda en 1944.

Para luchar contra la Medicina social, la American Medical Association impuso a sus miembros, en 1948, una contribución de 25 dólares. Habiendo aceptado la contribución el 75 por 100 de aquéllos, los recursos de la Asociación llegaron a ser de 3.500.000 dólares por año. La Asociación cuenta así con la colaboración de especialistas del organismo llamado Public Relation mediante 100.000 dólares por año.

Los citados casos son simples ejemplos elegidos entre muchos otros.

Cuando un grupo ha conseguido obtener beneficios importantes, y sobre todo ilegítimos, le basta con dedicar una parte a la propaganda para mantener su posición. Todo esto resulta particularmente grave, puesto que el fraude del sistema se sostiene por sí mismo.

No obstante, el dinero no lo es todo. La calidad de los hombres también tiene su valor. El que actúa, ya sea cerca de la opinión, ya cerca de los parlamentarios, bien cerca del Gobierno, o sobre los propios miembros, debe ser, ante todo, un psicólogo. Debe saber hallar el argumento preciso y en el momento adecuado.

Los grupos de presión tienen servicios de estudios, servicios técnicos, etc. Algunos de ellos están perfectamente documentados. En Francia, por ejemplo, los relativos a los petróleos y a la remolacha poseen una documentación abundante y segura. Hay otros que están pobremente armados. Así, por ejemplo, los propietarios de fincas urbanas, los cuales, desde hace cuarenta años, intentan que sean revalorizados los alquileres, no han apoyado su causa más que en una documentación modesta, más jurídica que económica, lo cual explica, en parte, su fracaso.

A veces, los grupos, como todos los propagandistas, se dejan atraer por su propia propaganda y acaban por creer en ella... En ese momento, no reúnen más que una documentación abundante, pero parcial y unilateral. Tal es el caso de la industria del automóvil y de los transportes por carretera. En ese caso, se encuentran sorprendidos cuando sus argumentos, que habían adquirido la fuerza de un dogma, los ven combatidos por argumentos concretos.

La actitud de un grupo de presión, de un lobby, de su mentalidad, se refleja en la reacción que manifiesta cuando lo contradicen o lo atacan. Si sólo el interés está comprometido, las reacciones son bastante frías y racionales; pero, si la convicción es total, las reacciones son entonces vivísimas y espontáneas. Esta vivacidad demuestra incluso que la causa defendida no es muy buena, que sus defensores lo sienten en su subconsciente, etc., y así, para impedir el pensamiento y la reflexión, se considera necesaria la violencia del lenguaje.

¿Contrapesos?.-

El contrapeso a estos intereses mediante propaganda es débil o nulo, porque esta función no incumbe a nadie. Y al Parlamento en manera alguna. El Parlamento se guarda muy bien de actuar contra un interés cualquiera, puesto que defiende los intereses de todos.

El Gobierno, por su parte, tiene preocupaciones inmediatas. En general tampoco le gusta crearse enemigos, lo que ocurriría si hiciera una abierta contrapropaganda frente a los grupos de presión.

Esta contrapropaganda no es tampoco la misión de los funcionarios, ni de los economistas o de los profesores de economía política. No hay na

da que los obligue a ello, ni tienen medios. De ese modo, la propaganda de los grupos de presión puede desarrollarse con bastante facilidad, hasta el momento en que aquéllos se alían con otro grupo. Esos grupos pueden coligarse contra el Estado y hasta concluir tratados de paz para repartirse un mercado. En esas uniones provisionales es frecuente el desequilibrio.

A menudo sucede también que los intereses se oponen con demasiada fuerza, y la batalla no puede ser evitada. Así lo hemos visto en Francia, cuando los negociantes en petróleo se han opuesto a los dedicados a la remolacha, en los momentos en que éstos han intentado obtener la generalización del alcohol-carburante para salvar su privilegio.

"Lobbys" y grupos de presión en Francia.-

La acción profesional es bastante desigual según los grupos. Aquellos que tienen una frontera natural muy bien definida no tienen apenas conflictos, ni tampoco necesidad de intervenir. La opinión pública no oye apenas hablar, por ejemplo, de fabricantes de confituras o de tintas para estilográficas. Pero no sucede lo mismo para el vino, el alcohol, el papel de periódico, la remolacha, los mercados centrales y el transporte por carretera, o el petróleo.

La acción más eficaz cerca de la opinión es la de los grupos carretera-automóvil-petróleo. Tan apasionado es un debate sobre los transportes por carretera, que los gobernantes y directores de periódicos no se atreven a abordar esos temas.

La acción más eficaz sobre el Parlamento es la de los remolacheros y los productores de alcohol de diversas clases. Su penetración en la política es profunda. Por el contrario, es mucho menor que antaño la influencia de los dueños de las grandes fundiciones, quienes no han podido impedir el plan Schuman de mercado común. Y es que el lobby se ha democratizado, como lo demuestra el movimiento Poujade.

La gran empresa se resguarda hoy detrás de la pequeña. Eso explica que la intensa propaganda de la Asociación llamada la Empresa libre, sostenida económicamente por los grandes patronos, se ejerza especialmente cerca de las pequeñas empresas, con objeto de provocar una cierta rebelión contra el Estado y la seguridad social.

Valor del sistema.-

Después de ver cómo funcionan los lobbys y los grupos profesionales de presión, procuremos expresar un juicio acerca del valor de estas instituciones y sus costumbres.

Entre todas estas prácticas, hay muy pocas que sean ilegales. Por ejemplo está permitido invitar a un diputado a comer sin que exista un magistrado que pueda hallar delito alguno en una acción semejante. Tampoco está prohibido anunciar a un diputado que no será reelegido si comete tal o cual acción, ni subvencionar a un partido político "para hacer que triunfe su ideología".

Dicho de otra manera: una buena parte de las presiones que se ejercen sobre el Parlamento puede llevarse a cabo sin tapujos, sin que nadie pueda requerir la intervención de la Policía o de la Justicia. Pero eso no significa que la moral sea respetada.

Los inconvenientes del sistema.-

Tal como suele ser emprendida, la defensa de los intereses presenta dos graves inconvenientes:

a) Desigualdad de esas defensas.- Los grupos sociales o económicos están defendidos muy desigualmente, y de ahí un desequilibrio profundo y hasta graves injusticias.

b) Debilidad de la defensa del interés general.- La suma de los intereses privados no constituye el interés general.

Desequilibrio entre los intereses privados.-

La democracia reposa en la división de poderes. Consideremos, por ejemplo, el enorme poder que representa la información. Las Sociedades democráticas occidentales han creído que el mejor medio de atribuir este poder era la libertad. Valen más -se dice- unas informaciones contradictorias que una información monopolizada, necesariamente tendenciosa.

Desgraciadamente, tampoco ha podido asegurarse el equilibrio de las fuerzas, debido a la desigualdad de los dirigentes que representan a los distintos grupos y a la diferencia de los recursos y de los medios.

El sindicalismo profesional no sólo no lleva consigo ninguna selección de los mejores, sino que la competencia de estas fuerzas desiguales conduce, en fin de cuentas, a una contraselección, a una selección al revés. Aquellos que tienen ciertos privilegios tienen mayores probabilidades, en efecto, de ser los más fuertes, puesto que están ya organizados y tienen un privilegio; esto es, los medios de defenderse y la voluntad de realizarlo.

Frente a los grupos privilegiados, existen grupos sacrificados, a plastados. Cuando al propio tiempo, los débiles son poco numerosos, cuando no tienen la riqueza ni el número, están fatalmente por debajo. He aquí algunos ejemplos, de Francia, pero que pueden aplicarse a otros paí ses:

a) Los rentistas y retirados, después de dos grandes guerras. Como no existe Sindicato de rentistas, ni éstos pueden declararse en huelga, no se espera nada de ellos una vez que se les han quitado sus economías. Por último, han sido inmolados por la inflación.

b) Al comienzo de su aventura; es decir, en 1919, los propietarios de inmuebles tenían importantes recursos. Mas posteriormente han sido sacrificados por la legislación sobre alquileres. Este grupo minoritario está hoy aplastado por la mayoría. La propiedad activa los ha abandonado.

c) Los sin hogar. Su número es inferior al de las personas alojadas, es decir, aquellas que disponen de un alojamiento no amueblado en alquiler o en propiedad. Obligados a alojarse en cuartos mediocres y muy ca- ros, esta población está mal organizada y por eso no ejerce acción alguna sobre los poderes públicos. En el Parlamento existe una Comisión de bebidas muy influyente, pero no hay Comisión de alojamientos.

Pueden citarse también los parados, los modestos aldeanos (muy mal representados ciertamente), los jóvenes agobiados por las leyes conserva doras y maltusianas de los adultos, etc.

En los Estados Unidos, en Italia y en otras naciones existen numero sos proletarios que no han logrado hallar acceso a la fortaleza sindical, y que carecen de calificación profesional y de organización. Sin que sean

los mendigos y los vagabundos de antaño, son víctimas del sistema de los lobbys, sistema que consagra el triunfo de los más fuertes, ya sea por el dinero, ya por otra potencia, bien por el número, ya por la unión.

El interés general está olvidado.-

El segundo defecto del sistema es que sacrifica el interés general. Son numerosos los sectores o dominios que sacrifican los intereses privados: finanzas públicas, interiores y exteriores, precios de la moneda, sa lud pública, enseñanza, investigaciones científicas y, de manera general, el porvenir del país.

¿Quiénes son las personas que presentan o podrían presentar la contrapartida en favor del interés general?

La "tecnocracia" y el desinterés.-

El término "tecnocracia" es empleado peyorativamente tanto en Francia como en los Estados Unidos y acaso en la Unión soviética.

Ese vocablo fué aplicado en Francia a partir de 1953-1954, en un sentido preciso: Monsieur Jean Monnet ha sido considerado como el "tecnócrata" modelo por aquellos de sus adversarios que estimaban que conducía la política en nombre de principios técnicos. Que esta vía fuera buena o mala, eso es aquí secundario. La censura esencial se refería a que una persona no nombrada para ello tomaba el poder en nombre de la técnica.

El juicio carecía de fundamento. Sí, en efecto, monsieur Jean Monnet ha tenido una influencia innegable sobre los poderes públicos, en unos momentos determinados, no ha sido en nombre de la técnica. El Plan Monnet de 1946 no era el proyecto de un técnico. La idea de modernizar el país podría habersele ocurrido a cualquier ciudadano un poco atento a los acontecimientos. Del mismo modo, cuando monsieur Monnet propuso a los Gobiernos la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, él no hablaba como técnico, sino en términos políticos. Todo ciudadano tiene derecho a concebir ideas políticas y a proponerlas. El proyecto de Comunidad del Carbón y del Acero ha tropezado, por otra parte, con la hostilidad de los técnicos afectados por aquél. Y quien ha decidido, en último término, ha sido el Gobierno, como principal responsable.

La concepción popular del "tecnócrata" se aplica mejor en el caso del funcionario de la Economía Nacional o de Hacienda, quien necesariamente tiene una cierta preocupación por el interés general. Cuando advierte que los intereses privados van a ganar la partida, aquél tiene una tendencia a hacer prevalecer sus ideas, bien inspirando a los hombres políticos o también aplicando las leyes.

La defensa del interés debe o debería apoyarse en el desinterés, en el sentido estricto del término (y no en el sentido moral). Ahora bien: desde el punto de vista de algunos intereses privados, el desinterés está considerado con desconfianza. Cuando se manifiesta un cuidado por el interés general, los representantes de los intereses privados amenazados han replicado a menudo, como reacción, con frases semejantes a estas: "¿Quién le pagará?" "Pero, ¿en nombre de qué intereses privados se han emitido tales ideas?". Después, como a tales preguntas no puede darse ninguna respuesta satisfactoria, la actitud clásica consiste en objetar que se trata de ideas abstractas, de opiniones teóricas de un "tecnócrata".

Veamos desde un poco más cerca lo que puede ocultar esta noción.

El financiero y el economista.-

Entre las dos últimas guerras, el "tecnócrata" modelo era el financiero, que arbitraba los intereses privados utilizando el presupuesto de gastos o los repartos de impuestos.

Los financieros son fuertes especialmente en las naciones cuya Hacienda es débil. Cuando las finanzas se mantienen con solidez, aquéllos quedan relegados al papel de tesoreros o de contables.

Durante la guerra y la penuria, el cuidado esencial era entonces la alimentación y eran los funcionarios del aprovisionamiento los que debían asegurar la defensa del interés general.

La antinomia era visible entre los servicios de abastecimiento y la población. El funcionario observaba muy bien que la extensión del mercado negro y el contacto directo con el campo reducía cada vez más las raciones oficiales, de tal forma que las familias pobres o poco activas de las ciudades estaban expuestas al hambre. El particular sólo veía su interés inmediato. Este conflicto, casi insoluble, colocaba en oposición al "tecnócrata" y al interés privado.

Después de la guerra, la "tecnocracia" no es tan financiera como antes, pero resulta más económica. Se trata, para cada cual, de obtener una parte lo más elevada posible de la renta nacional.

El defensor del interés general se preocupa sobre todo del crecimiento de dicha renta, y concluye por separarse siempre de la crítica y de la opinión, puesto que carece de medios para expresarse de forma conveniente. Desprovisto de tribuna, no puede exponer sus opiniones y sus razones, y siéntese obligado a retrarse de diversas maneras. No sólo ya no trata de explicar, ni de convencer, sino que hasta será posible lo vayan conquistando progresivamente, mediante cierta insensibilidad. A fuerza de haber tenido razón contra los intereses particulares, de haber visto lo que era menester hacer sin que nadie lo haya seguido, acaba por ser inhumano. Además, su impotencia le sugiere que no podrá conseguir que prevalezcan sus opiniones más que con el apoyo de la autoridad.

Estos excesos, este endurecimiento no son más que la consecuencia lógica, el resultado exacto de la vivacidad de la defensa de los intereses privados.

La utilización de "poderes especiales" pedidos por el Gobierno o la aplicación de los artículos de la Constitución que permiten prescindir de los deseos del Parlamento, puede ser un buen procedimiento en el plan técnico; pero la falta de comprensión del público crea un estado sordo de rebeldía que puede manifestarse mediante ciertas explosiones cuando menos se piense.

Los intereses privados y el interés general pueden censurarse mutuamente sus excesos. Impulsados hasta el extremo, se convierten -empleando términos peyorativos- en lobbycracia y tecnocracia. Entonces estos dos sistemas existen el uno en virtud del otro. El abuso de la defensa de los intereses privados conduce a la tecnocracia, que a su vez exaspera a los intereses generales. Los dos poderes concluyen por equilibrarse en un conjunto lastimosamente tenso y poco productivo.

Reformas que habrán de establecerse.-

Estos hábitos, estas costumbres y estas prácticas son naturales, es pontáneas. No han sido creadas por la legislación, sino que son el resultado de una evolución. Por eso nos parece un poco vano y hasta pueril proponer sencilla y concretamente su supresión.

El cambio debe hacerse hacia adelante y no hacia atrás. Acaso pue - dan realizarse ciertos retrocesos parciales, pero el conjunto parece un hecho consagrado que debe corresponder a alguna necesidad. El problema consiste, en suma, en partir de la actual situación, a sacar partido del sistema, y en utilizarlo lo mejor posible al servicio del bien público.

La lucha contra los "lobbys" en los Estados Unidos.-

En casi todos los países se han adoptado medidas contra los trusts y los cartels u otras instituciones semejantes, pero entonces se trata- ba más bien de combatir su poder económico propio (fijación de los pre- cios, etc.) que de limitar su influencia política sobre los poderes pú- blicos.

En los Estados Unidos los lobbys y grupos de presión han adquirido una importancia tan grande que ha habido que adoptar medidas contra ellos. La ley federal de 1946, en su título III, "Federal Regulation of Lobbying Act", regula provisionalmente, por lo menos, la cuestión de los lobbys.

He aquí las grandes líneas de dicha ley:

La ley es de aplicación general y abarca a todas las formas de los lobbying. No concierne a la simple comparecencia ante las Comisiones del Congreso, ni a la actividad oficial de un agente públi- co en los servicios de su competencia, ni a las informaciones o es- tudios publicados en los distintos periódicos.

Las obligaciones que impone son las siguientes:

Toda persona que reciba una remuneración cualquiera para tratar de favorecer o de impedir la adopción de una legislación cual- quiera por el Congreso, deberá, antes de comprometerse en ninguna actividad, solicitar su inscripción en los Secretariados de la Cáma- ra y del Senado.

Oficialmente, esto es el lobby. Prosigamos:

Quien solicite inscribirse deberá revelar el nombre de la persona y de la organización que lo emplea, los intereses que se propone defender, las sumas que recibe e indicar quién le paga, por cuánto tiempo y para qué objeto (sueldo y otros gastos). Cada tres meses deberá declarar, bajo la fe de juramento, todas las cantida- des que ha recibido y el empleo que de ellas ha hecho. Los pressure groups deben cumplir las mismas obligaciones.

Toda persona encargada de recaudar fondos destinados a una organización cualquiera de lobby debe llevar una contabilidad de las sumas que maneje, conservar los nombres y señas de todo donante de más de 500 dólares, anotar todos los gastos hechos por cuenta de la organización y el nombre y señas de las personas a quienes se haya abonado cualquier cantidad.

Cada año se presentará a los Secretariados de la Cámara y del Senado un informe detallado acerca de estas actividades, y tan-

to las declaraciones como el informe pueden ser consultados, durante dos años, por todo el que lo desee.

Pueden dictarse penas (multa y prisión o una de las dos solamente) contra cuantos no observen las prescripciones legislativas, sin perjuicio de la prohibición, durante tres años, de entregarse a ninguna actividad relacionada con el lobby.

Los resultados han sido bastante falaces, por no haber sido prevista la creación de un organismo especial para hacer aplicar la ley.

El efecto que ha producido la ley ha sido, por lo menos, el de incitar al Congreso a desenvolver mejor sus servicios de estudios, consecuencia feliz. Por otra parte, una Presidencia fuerte, provista de servicios de estudios, puede denunciar ante el Senado, ante la Cámara o ante la opinión, las maniobras de los lobbys.

Los remedios posibles.-

El ejemplo de los Estados Unidos nos confirma en que se trata de un problema difícil. Sin determinar las modalidades de un sistema mejor, contentémonos con señalar las vías por las cuales sería conveniente marchar.

a) Publicidad obligatoria.- Es necesario que los Sindicatos y los grupos de presión den a conocer el importe de sus recursos y, por lo menos, el total de sus gastos. También, en particular, de todos aquellos destinados a la propaganda, a la acción cerca del Gobierno y los poderes públicos. Ciertamente que una publicidad de esa clase no lo resolverá todo y sería vano esperar que una gratificación ofrecida a un hombre público habría de ser entregada a la publicidad. Pero esta medida de franqueza tendría por efecto, precisamente, separar mejor lo legal de lo ilegal y aun rechazar el delito y las prácticas inconfesables.

b) Desarrollo de los estudios técnicos.- La técnica no lo resuelve todo, pero aclara a menudo el camino. Los estudios técnicos en el interior incluso de las administraciones del Estado no son suficientes, por carencia de especialistas y más aún por falta de créditos. Mas estos estudios pueden, por lo menos, conseguir que se eviten grandes errores, aunque sólo fuera subrayando el costo de ciertos privilegios.

c) Información positiva de la opinión.- Tocamos aquí un punto delicado, pues la libertad de la prensa es un dogma democrático que tiene profundas raíces en ciertos acontecimientos históricos.

Tal como se la practica hoy, la libertad de la prensa es más nociva que la libertad económica. Ahora bien: todos los países, sin excepción, han reconocido como necesario limitar aquélla.

No se trata de crear una censura rodeada de vetos, sino, al contrario, de dar informaciones positivas.

La información no goza de buena reputación en las democracias occidentales, sobre todo después de las prácticas de Goebbels. Sin embargo, puede constituir un contrapeso útil a las informaciones privadas.

Por ejemplo, debería crearse un "derecho de respuesta" amplio. Cada publicación conservaría la libertad de dar las informaciones. Pero cuando engañara claramente al público, acerca de cualquier punto, el servicio oficial de información obligaría a insertar, en la misma publicación, una aclaración objetiva de la cuestión. El efecto sería considerable. Es

ta idea, todavía no bien madurada, ha sido propuesta desde diferentes puntos. No es más eficaz que la información directa por la radio, porque va a darse a conocer directamente a aquellos que quedan al margen de toda verdad.

Subsiste todavía la necesidad de los folletos oficiales. Basta para comprobarlo atenerse a los resultados obtenidos en la democratísima Inglaterra por la información económica.

Después de la segunda guerra, Inglaterra ha pasado por un período bastante difícil, que ha logrado franquearlo gracias a que su servicio de Información (Information Unit) redactaba folletos muy claros para hacer comprender los acontecimientos: balances de cuentas, renta nacional, racionamiento, impuestos, etc., todo ello estaba explicado de manera notable y sin ningún propósito de propaganda. Estos folletos han tenido una importancia considerable e insospechada. El Gobierno conservador ha cometido el error de reducir la importancia de estas prácticas, que tan bien encajan en el espíritu de la verdadera democracia.

d) Enseñanza y formación profesional.- Necesitamos formar más peritos que abogados, así como cultivar el espíritu de observación, singularmente en la enseñanza de la economía política.

e) Refuerzo del Poder ejecutivo.- Nos limitamos a señalar esta cuestión, de carácter más político, sin pretender tratarla aquí.

Plantear la cuestión ante la opinión pública.-

Las soluciones propuestas a lo largo de este trabajo no pueden resolver todas las dificultades. La cuestión debe ser expuesta ante el Foro, ante la opinión pública. Hasta ahora, este problema ha sido mal estudiado, salvo en los Estados Unidos, por una especie de hipocresía social. En virtud de eso, la opinión desconfía más de la "tecnocracia" que del interés privado. Al francés de una profesión cualquiera le parece muy bien que los fabricantes de tejidos de seda o de pastas alimenticias defiendan sus intereses y hasta siente cierta prevención contra un anuncio de interés general que emane de cualquier oficina oficial.

La cuestión debería plantearse, pues, con toda franqueza. Plantear claramente una cuestión significa tener ya algunas probabilidades de resolverla. En todo caso, una cuestión no planteada o mal planteada no tiene ninguna probabilidad de ser resuelta.

Ahora bien: para no tener que disminuir su poder real, los grupos de presión no son partidarios de que sus problemas sean planteados con claridad. Y nos hallamos así en un círculo vicioso.

Ninguna sociedad puede llegar que pasa apuros. De todos los apuros o estrecheces, los menos penosos son los de la luz, los de la claridad del día. Seguramente podríamos releer con fruto las instituciones atenienses. En todo caso, dentro de nuestras complejidades, que no cesan de acentuarse, lo que constituye el remedio específico contra los rigores y las violencias son las intensas comunicaciones entre los hombres.

Enrique Torres Llosa

LA LUCHA POR LA REFORMA AGRARIA (*)

No quiero cansar a esta honorable Cámara con una fundamentación exhaustiva de la necesidad de la Reforma en el Perú, ante todo y por encima de todo, porque la necesidad de la Reforma está en la conciencia del país. No existe duda sobre la urgencia de acudir en ayuda del sector económico y socialmente más deprimido de la nacionalidad, no sólo por razones humanitarias y cristianas, sino por la urgencia del problema. Sin embargo, solamente para enmarcarlo dentro de ciertas consideraciones de adecuada precisión, me voy a permitir citar algunas cifras, que servirán para colocar el planteamiento dentro del marco de su real dramaticidad.

La primera cifra que voy a exponer es la que se refiere a la población activa en el Perú. En 1950 la población activa, en agricultura, alcanzaba al 62.4%. En 1960, 57.8%; un notable sector de la población, por consiguiente, vive de la agricultura. Frente a este hecho, ¿Cómo está distribuida la tierra agrícola en el Perú? En cuanto a minifundios, o sea parcelas de hasta 5 hectáreas, existían, a esa fecha, 780,257 unidades agropecuarias, es decir el 84.5% del total, que apropiaban, sin embargo, sólo el 5.7% de la superficie correspondiente. En unidades familiares, de 5 a 10 hectáreas, solamente existían un 8.3% de dichas unidades agropecuarias, que apropiaban únicamente el 2.6% de las tierras. Si pasamos de la mediana propiedad, a las propiedades grandes y muy grandes, podemos ver que, en este último rubro, 3,792 unidades agropecuarias, o sea, el 0.4% del total, apropiaban, sin embargo, el 75.6% de la superficie total.

Si pasamos ahora a la distribución de la renta agropecuaria, podemos ver que, en la cifra que sirve de promedio, que es la del año 1951, mientras en sueldos y jornales se abonó el 34.2%, como resultado neto del ejercicio, las empresas obtuvieron una utilidad del 43%.

Si luego analizamos, a través de algunos otros índices igualmente significativos, tomados casi al azar, cual es la condición del importante sector de nuestra población campesina, es sabido que el índice de analfabetismo de nuestra población, sobre todo serrana y campesina, alcanza a más de 44%; y, en cuanto al consumo de calorías y proteínas, mientras en las primeras, lo propio es un consumo de 3,500 calorías, en la Zona Norte del Perú este consumo sólo alcanza a 1,957, en el Centro a 2,086 y en el Sur a 2,000; respecto al consumo de proteínas este debe ser de 70 a 80 gramos, pero en el Norte alcanza a sólo 46, en el Centro 60, y en el Sur a 53. Estas cifras, señor Presidente, tomadas, como repito, casi al azar, son suficientemente elocuentes como para confirmar lo que dije hace un momento; no es necesario abundar en argumentación para fundamentar la necesidad de la Reforma Agraria en el Perú.

(...)

Y entramos así, señor Presidente, al Título III, o sea, de la forma de pago. El Proyecto establece el sistema del pago diferido, es decir,

(*) Exposición del Ministro de Agricultura fundamentando el proyecto de ley de Reforma Agraria del Poder Ejecutivo, 1963. (N. del A.)

el pago en bonos de la Deuda Agraria, con 20 años de plazo y 5% de interés.

Mucho se ha discutido, señor Presidente, sobre este particular. Se sostiene que la Constitución peruana no permite el pago diferido. No compartimos este pensamiento. Si bien el artículo 29° establece que la propiedad es inviolable, sea material, intelectual, literaria o artística y que a nadie se le puede privar de la suya sino por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada, no podemos olvidar, al mismo tiempo, el texto de los artículos 31°, 34°, 35° y 47° de la misma Constitución del Estado.

Para exponer con cierta claridad nuestro pensamiento, permítaseme, señor Presidente, hacer el siguiente análisis, muy breve. Nos parece que al decir que la Constitución del Estado no permite pagos diferidos, no hay una claridad conceptual al respecto. Lo primero que hay que distinguir, con toda precisión, es que la expropiación no es compra-venta. Son actos jurídicos completamente diferentes. En la expropiación, la facultad de *jus imperium* del Estado reemplaza la falta de consentimiento del vendedor. Casi puede parecer demasiado reiterativo que haga esta distinción: Expropiación no es lo mismo que compra-venta. Pero es fundamental, señor Presidente, porque, eso sí, en la expropiación, la indemnización no es precio y no puede sin más identificarse la expresión "indemnización justipreciada" con la expresión "pago al contado". La indemnización en la expropiación es una obligación de pago; pero, tal como lo establece el Código Civil, nadie puede decir que la única forma de pagar, vale decir la única forma de dar cumplimiento a una obligación, es su cancelación en dinero y en dinero al contado. Muchas formas de pago están contempladas en la legislación ordinaria. Una de ellas, y por cierto con plena validez legal, es el pago a plazos. No hay, pues, porque decir, en un proceso de Reforma Agraria, que la indemnización justipreciada no puede cumplirse por el Estado mediante el pago diferido. Si la indemnización justipreciada, a que se refiere la Constitución, es el cumplimiento de una obligación y si nuestra legislación ordinaria acepta el cumplimiento de la obligación con el pago a plazos, no hay ninguna razón para afirmar necesariamente que "indemnización justipreciada" es lo mismo que "pago al contado".

Lo que ocurre, señor Presidente, es que, cuando se habla de expropiación, se trae a la mente el principio de la Ley 9125. Esta ley 9125, que es una ley general de expropiación, es la que habla de "pago al contado"; pero no la Constitución. Y si hay una ley, la 9125, que ha interpretado la Constitución, diciendo que la indemnización justipreciada debe entenderse como pago al contado, no hay ninguna razón, señor Presidente, en nuestro concepto, para que otra ley, de tanta validez como la ley 9125, interprete el mismo artículo constitucional estableciendo para la Reforma Agraria la posibilidad de pago diferido. (Aplausos).

Y creo, señor Presidente, que no sería el Perú una excepción por tener distintas leyes de expropiación cuando se trata de obtener fines diferentes. Si se analiza las leyes de expropiación de diferentes países, veríamos que no existe una sola ley de expropiación, con una sola forma de pago. Lo que se está requiriendo en nuestro país, señor Presidente, es que nos aboquemos a la formación de una legislación agraria, que asuma todas las instituciones propias de una legislación agraria, instituciones que necesariamente serán diferentes de las instituciones clásicas del Derecho Civil. Por una razón muy sencilla, señor Presidente. El Derecho Civil ha sido hecho tomando como filosofía básica el principio de la li-

bertad individual, el principio de la propiedad individual. No se puede olvidar que está inspirado, doctrinariamente, en el principio ya lejano del Derecho Romano, de la absoluta condición del pater-familias. No podemos extrañarnos al no encontrar actualmente en el Perú una ley que pueda interpretar la Constitución, como se está interpretando en este caso, para fines de Reforma Agraria, porque la legislación agraria es una legislación especial, que no existe aún en el Perú, y que tiene que ser elaborada, construida, con el talento y la colaboración de todos. Es una legislación distinta de la legislación civil. Es muy semejante a la legislación laboral. Nadie se extraña hoy, por ejemplo, de que en poco menos de 30 años ya no se hable del contrato de trabajo como un contrato de arrendamiento; pero recordemos, señor Presidente, que el contrato de trabajo en el Código Civil de 1936, que es el vigente, está legislado como una figura de la locación conducción. Hoy nadie se atrevería a sostener que el contrato de trabajo es un contrato de locación conducción, porque lo que protege la legislación laboral que está constituida por valores totalmente distintos de los valores que en su tiempo, en su modo y en su forma, han defendido el Derecho Civil. Es así, pues, que si la legislación agraria tiene sus propias instituciones, tiene su propio fundamento, y hay en nuestra propia Constitución posibilidad de, sin violarla, tomarla como fundamento y legislar al respecto, creo que puede interpretarse, en una ley como esta, de Reforma Agraria, que es constitucional el pago diferido.

Para eso están, señor Presidente, los artículos que antes mencioné. Ahí está el artículo 31°: "La propiedad, cualquiera que sea el propietario, está regida exclusivamente por las leyes de la República y se halla sometida a las contribuciones, gravámenes y limitaciones que ellas establecen". El artículo 34° determina: "La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad". El artículo 35° sostiene: "La ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición o por su situación en el territorio".

Estos tres artículos, señor Presidente, son suficientes, en mi concepto, para servir de fundamento a toda una legislación agraria, que tiene que ser diferente de la legislación civil, por los principios en que se debe inspirar, por las instituciones que le son propias y por los valores que trata de realizar.

De todos modos, señor Presidente, será el criterio ilustrado de esta Cámara el que podrá solucionar este problema, con mucha más profundidad que este análisis modesto, para encontrar una salida, señor Presidente, que no nos haga necesario esperar, por más tiempo, para poner en marcha la Reforma Agraria en el Perú. Al fin y al cabo, no creo que haya sido la mentalidad de los señores constituyentes del año 33, adoptar criterios que iban a entorpecer, que iban a servir para paralizar la Reforma Agraria, que como he dicho hace poco, está en la conciencia del país. Yo pido la colaboración de todos los señores representantes. En su momento pediré, señor Presidente, que se me permita asistir a la Comisión y si es necesario venir aquí a debatir estos planteamientos, con el único objeto de lograr una ley operativa, con bases suficientes, que no pueda ser tachada de anticonstitucional, pero que no nos haga esperar más tiempo, señor Presidente. (grandes aplausos).

El señor Presidente (interrumpiendo).- Señor Ministro: Tanto para la Cámara como para la Comisión será muy grato recibirlo para el respectivo debate.

Reforma Agraria. Publicación de la ONRPA, Lima, Setiembre de 1963, pp. 4-5-7-9.

LA LUCHA POR LA REFORMA AGRARIA (*)

II

Confiscación.-

Dice la Sociedad Nacional Agraria:

El proyecto es violatorio de los Arts. 29°, 47° y 211° de la Constitución, que ordenan la indemnización previa en los casos de expropiación. El proyecto supone que el daño puede resarcirse con promesas de pago o pagos diferidos en forma de bonos, es decir, sin la indemnización previa que exige la Constitución. Desde 1828 figura en nuestras constituciones este precepto, que todos los Congresos han aplicado en rectitud, ordenando el pago previo en dinero efectivo. Así se lee en los Códigos de 1852 y de 1936, en las leyes anteriores de expropiación y en la vigente, así como en el Decreto-Ley 14444 dado por la Junta Militar de Gobierno el 28 de marzo de 1963, en aplicación actual a la Reforma Agraria en el Sur, y en la ley sobre Comunidades de Indígenas promulgada el 12 del presente por el actual Congreso de la República.

Saturado el país de bonos de todas clases y sin capitales que los absorban, estas obligaciones del Estado, emitidas sin sujeción a los Arts. 11°, 15° y 123°, inc. 8° de la Constitución, representarían un verdadero cupo forzoso que en nada indemniza y que significa el nuevo daño al expropiado de despojarlo del capital necesario para trabajar y subsistir.

El proyecto confisca además, sin emitir bonos en cambios, las aguas comunes o subterráneas legalmente adquiridas y que el Art. 37° de la

Dice la Oficina Nacional de Reforma y Promoción Agraria:

Mencionar los Códigos Civiles de 1852 y 1936 y la ley 9125 (ley de expropiación vigente), para tratar de encontrar fundamento legal y jurídico, contra el pago diferido o pago en bonos en un proceso de Reforma Agraria, es confundir los argumentos y oscurecer los conceptos, por la sencilla razón de que nadie puede pretender que los Códigos Civiles de 1852 y 1936 ni la ley 9125 constituyen Leyes de Reforma Agraria.

Es impropio, y viola todo principio elemental de técnica jurídica desarraigar una disposición legal o una institución de su contexto y referirla a cuerpos de leyes que tienen inspiración, fundamento y principios totalmente distintos de aquellos que rigen universalmente, sin excepción, para las leyes e instituciones de que se trata.

Proceder de este modo equivaldría por ejemplo, a juzgar en el Perú las instituciones propias del Derecho Laboral según las normas y preceptos del Derecho Civil. Nadie se rasga hoy las vestiduras porque el Derecho Laboral vigente no está legislado según los principios del Código Civil. En efecto, para citar un solo caso, el contrato de trabajo en el Perú -y no podía ser de otro modo- no está tratado en nuestro Derecho Laboral como un simple contrato de locación-conducción.

Y es que hay que entender con claridad tres cosas:

(*) Se glosa a continuación los avisos que publicaron la S.N.A. y la ONRPA en los diarios de Lima, cuando se debatía en el Congreso el proyecto de Reforma Agraria, 1963. (N. del A.)

Constitución manda respetar, los valores adicionales del bien expropiado y hasta las inversiones que se haga (Art. 34°), desde la dación de la ley hasta la expropiación, aun sin saberse si el predio está o no afectado.

Precisa señalar que en el Perú, más que dueño de tierras, se es dueño de aguas, dada la escasez y el carácter esencial de este elemento. Confiscar el agua, a base de una errónea interpretación de las normas constitucionales y violándolas abiertamente, sería hacer nulo el valor de las tierras, pues la consiguiente división de las aguas conspira contra su racional aprovechamiento, logrado al máximo en las actuales condiciones técnicas de nuestra agricultura.

Por simple error de declaración administrativa, la pena no es de multa, pena confiscatoria. Y el antijurídico exceso llega así hasta el límite de impedir al expropiado hacer suyos aún los bonos que se le asigne, si antes no ha renunciado a la Justicia.

No puede prosperar un sistema que destruye por igual la Constitución, el derecho y la justicia. Donde esos valores fundamentales de la sociedad han sido respetados, como en Brasil, la Reforma Agraria ha tenido que hallar otras soluciones.

Inconstitucionalidad e injusticia.-

El proyecto viola la igualdad ante la ley excluyendo de la heredad familiar a todos los herederos menos uno, con agravio de ancianos, menores y mujeres y de la familia misma, que la Constitución manda proteger en sus Arts. 47 y 51. Y excluye además a los obreros urbanos y al común de los ciudadanos, del beneficio y hasta de la aspiración a las tierras bajo Reforma.

A los jueces se les cede la Justicia de Paz, que se trasfiere a la Oficina, cuando se trata de adjudicatarios. Se les niega la administración de justicia a los mismos adjudicatarios en los casos de desahucio y de rescisión de contratos, que serán de competencia también de la Oficina, con

- 1) El Derecho Agrario no es el Derecho Civil;
- 2) En el Perú no existe una Legislación Agraria;
- 3) La Legislación Agraria tiene que formularse de acuerdo a exigencias propias de una Reforma Agraria.

Si es así, a nadie puede llamar la atención que cuando alguien se echa a buscar en los principios tradicionales del Derecho Civil "contradictorios" con normas propias del Derecho Agrario, las encuentre, pero no porque exista tal contradicción, sino porque llamanamente SE TRATA DE COSAS TOTALMENTE DIFERENTES.

Antes de preguntar si el pago diferido -universalmente vigente en todas las legislaciones agrarias- es o no constitucional, hay que hacer una pregunta previa INTEGRAL:

¿Contiene nuestra Constitución principios y fundamentos, (o sea artículos expresos) que permitan en el Perú la formulación de una legislación agraria coherente y orgánica, fiel a sus propios objetivos, y, por tanto, necesariamente diversa del Derecho Civil?

La respuesta es obvia. Los hay. Y son los siguientes:

Art. 31.- "La propiedad, cualquiera que sea su propietario, está regida exclusivamente por las leyes de la República y se halla sometida a las CONTRIBUCIONES, GRAVAMENES y LIMITACIONES que ellas establezcan".

Art. 33.- "No son objeto de propiedad privada las cosas públicas, cuyo uso es de todos, como los ríos, lagos y caminos públicos".

Art. 34.- "La propiedad debe usarse en ARMONIA CON EL INTERES SOCIAL. La ley fijará los LÍMITES Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PROPIEDAD."

Art. 35.- "La ley puede, POR RAZONES DE INTERES NACIONAL, establecer RESTRICCIONES Y PROHIBICIONES

vertida así en juez y parte; se les priva de intervenir en las demandas sobre acciones de la Reforma Agraria que no sean de mera liquidación. Aun así se les impide conocer de los hechos que motivan el litigio. Y, por último, se despoja a los jueces de toda atribución cuando el expropiado no se resigna a diferir hasta la sentencia, el recibo de aquella parte de la compensación que aun la Oficina considere que le corresponde.

Para los adjudicatarios no habrá, según el proyecto, libertades de domicilio, tránsito, contratación y asociación. Se les somete, hasta contra su voluntad, a la propiedad semicolectiva, y se los arraiga y sujeta a una autoridad que significa su enfeudamiento integral a la Oficina.

ESPECIALES para la ADQUISICION Y LA TRANSFERENCIA de determinadas clases de propiedad, SEA POR SU NATURALEZA o por su CONDICION o por su SITUACION en el territorio".

Art. 37.- "Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. La ley fijará las CONDICIONES de su utilización por el Estado, o de su CONCESION EN PROPIEDAD o EN USUFRUCTO, a los particulares".

Estas disposiciones constitucionales son tan claras y precisas, de modo tan expreso determinan que LAS LEYES pueden establecer CONTRIBUCIONES, GRAVAMENES Y LIMITACIONES al derecho de propiedad; RESTRICCIONES, PROHIBICIONES ESPECIALES y MODALIDADES para la ADQUISICION Y TRANSFERENCIA de su dominio; así como el Mandato expreso de que la PROPIEDAD DEBE USARSE EN ARMONIA CON EL INTERES SOCIAL, que parece menos que imposible que alguien pueda sostener que en todo este conjunto expreso de principios no haya fundamento suficiente para establecer en el Perú una verdadera LEGISLACION AGRARIA.

Tan es verdad lo que aquí se sostiene que, por un lado, TODAS LAS LEGISLACIONES AGRARIA DEL MUNDO, y, justamente, de países Occidentales y Cristianos, contienen el principio del pago diferido. Por otro, en las dos únicas oportunidades en que se han presentado en el Perú proyectos de Ley de Reforma Agraria, concebidos integralmente, los dos han consignado la norma del Pago Diferido. En efecto, esta tesis está en el Proyecto de Ley bajo examen y en el que se presentó a las Cámaras Legislativas en el Gobierno anterior -el llamado "Proyecto Beltrán"- rubricado al margen por el entonces Presidente de la República señor Manuel Prado. Y finalmente, el propio Congreso de la República, en el Artículo 4° de la Ley 13438, de 21 de octubre de 1960, al adicional el Artículo 4° de la Ley 13240, ha consagra-

do ya la constitucionalidad de una norma semejante sobre pago diferido, cuando se trata de expropiación de tierras para irrigaciones, al preceptuar que "a los propietarios que no se avengan a los dispositivos de este artículo, se les abonará el precio que resulte de los procedimientos judiciales, en bonos de la Deuda Interna.

Todo lo anteriormente expuesto otorga serio fundamento a la tesis de que el sistema de pago diferido no viola la Constitución del Estado; mas en todo caso, tal como lo expresara el señor Ministro de Agricultura al presentar el Pro - yecto ante la Cámara de Diputados, corresponde al Parlamento establecer la exacta interpretación del Artículo 29 de la Carta Política y adoptar, en su caso, las decisiones que considere conveniente.

Todas las demás imputaciones no pueden calificarse sino de totalmente gratuitas y maliciosas. Dicha Sociedad está obligada a precisar con el texto del Proyecto el fundamento de tan absurdas imputaciones.

Reforma Agraria, cit., pp. 48-51, 63.

Nota: Otro tipo de presión con repercusiones judiciales, véase la jurisprudencia, pp. 3.1.15 y 6.5.9.

4.3.4. Libertad de prensa

Elsa Arana Freire

LIBERTAD ! LIBERTAD !

(Gobernar no es silenciar)

"Libertad, Libertad...Cuántos crímenes se cometen en tu nombre!" La frase histórica la dijo al subir al cadalso el 8 de Noviembre de 1792, Madame Roland, mujer de un tribuno, ardiente revolucionaria, frente a la Estatua de la Libertad, ante la muchedumbre impassible que la vio morir en la guillotina, poco más de dos años después de la Toma de la Bastilla, en París.

De aquella revolución francesa, el mundo había de heredar los principios de una libertad que hoy es defendida por occidente, como una de las más grandes conquistas de la humanidad: la libertad de expresión. Esta libertad, en sentido genérico, se canaliza a través de la opinión escrita y constituye lo que se ha dado en llamar libertad de prensa.

El hombre no puede vivir sin expresarse, sin decir con validez legítima, lo que piensa y lo que siente. Esta capacidad de comunicación la lleva consigo tal como alberga su corazón, la red de sus venas, la masa del cerebro, sus tripas y los pulmones que le sirven para respirar. Es, pues, en definitiva, tan importante como cualquiera de los órganos que le hacen posible subsistir. Es, por último, la manera más fácil de distinguirlo dentro del reino animal al que pertenece.

Un hombre notable.-

La libertad de prensa ha sido mil veces atropellada y mil veces restaurada, porque es imposible para una sociedad contemporánea que se reclama dominadora del espacio, no restablecer la gran conquista por la cual luchara (para sucumbir como víctima de su propio anhelo), Madame Roland.

Hace muchos años, en 1942, cuando el mundo libre estaba envuelto en el gran conflicto de la segunda guerra mundial, un hombre notable, Henry R. Luce, dueño y señor de "Time" y "Life" y creador del periodismo revisiteril de este siglo, decidió reunir a un grupo de altas personalidades en Chicago, para que enunciaran qué era ese concepto poco tangible, muchas veces ignorado -y tantas veces estropeado-, de "libertad de prensa".

La Comisión que se reunió en Chicago cinco años más tarde, llegó a conclusiones tan interesantes, que hoy se la suele invocar como modelo de síntesis al respecto. Entre otras cosas, decía que la libertad de prensa no sólo es libertad para quienes ejercen el periodismo, sino para aquellos a quienes va destinado su quehacer. ¿Cómo explicar este fenómeno?

Simplemente. Si a un periodista se le coacta en su libertad de decir -o de escribir- lo que piensa o lo que sucede en el mundo circundante, no sólo se atenta contra él, sino que se priva a la opinión pública la capacidad de comprender los problemas que ese periodista expone. En esa forma, el ataque es de doble filo: se obstruye la libertad de prensa y se tiene como víctimas a dos distintos sujetos: al periodista profesional y al lector a quien va destinada la información.

Protección para opinar.-

Dentro de la libertad de prensa se puede distinguir la libertad de información y la libertad de opinión. Ambas no se deslindan sino en la forma. Pero ambas deben ser protegidas por el concepto general de libertad de expresión. Existen periodistas que hacen de la prensa el vehículo de sus opiniones o posición política. También los hay que se limitan a informar sobre los hechos de manera objetiva y real, teniendo en cuenta no sólo el antecedente de la noticia sino también su proyección; pero despersonalizando el acontecimiento de modo tal, que en sus escritos no aparece ni su opinión ni la sombra de una tendencia sutil.

Los dos tipos de periodismo, que se aplican en la prensa contemporánea, están o deben estar, protegidos de idéntica manera. La coacción sobre ellos, bien sea de tipo gubernamental (cuando el poder político impone censura) bien sea de tipo social (cuando existen medidas restrictivas que más adelante analizaremos), no puede rozar siquiera el derecho de expresarse libremente, en todos los aspectos que la opinión pública reclama.

Quien todas las mañanas adquiere un determinado periódico, goza quizás sin saberlo, de un servicio público que se encuentra en manos privadas. Así como el ciudadano puede disputar de una red de comunicaciones urbanas (ómnibus, colectivos, teléfonos, etc.), también puede seleccionar un cúmulo de noticias que le llegan impresa, con libertad y sin restricciones a fin de incorporarlos a ese fenómeno cotidiano que se llama actualidad. Esa actualidad le está servida por diversas empresas que actúan como medios para informarle. Y en la medida en que esos medios sean libres, para cumplir su cometido, en esa misma medida el hombre de la calle, que toma su desayuno con la noticia, está protegido por idéntica libertad. Lo contrario significa, vigencia de una dictadura y ausencia de libertad de prensa.

Es un Servicio Público.-

Se ha dicho que la prensa, en definitiva, es un servicio público que está manejado (salvo en los casos en que existe prensa oficialista o gubernamental, hecho que rebasa estas consideraciones), por manos privadas. Toda prensa libre debe controlar los medios materiales con que cuenta para poder divulgarse y circular en el país. Debe, además, tener una estabilidad financiera que le permita funcionar como empresa y no como aventura idílica. Porque de esa empresa depende no sólo el destino de la información sino un núcleo de personas cuyo nombre genérico de "periodistas", no los asimila ni a los ángeles, ni a los fantasmas. Son, como bien lo sabemos, gente de carne y hueso al servicio de un bien común que se llama "prensa" en general.

Nada le sería factible a ese personaje tantas veces zarandeado como lo es el periodista si no contara dentro de una sociedad democrática (estamos en este supuesto), con poder acceder libre y continuamente a las fuerzas de información.

La autenticidad de una prensa libre está justamente basada en las facilidades que tiene para llegar hasta el origen mismo de la noticia. Si se le entorpece esta labor, la prensa deja de ser libre. Llega entonces a estar comprometida. Ejemplo flagrante de prensa comprometida es aquella que emana de los países social-comunistas, donde el control se ejerce directamente desde el Gobierno, con el objeto de ponerla al servicio de su ideología y de sus fines. En el sistema democrático, se ha elegido

la libertad de prensa como consecuencia lógica del libre ejercicio del poder político y del derecho de la oposición a manifestar sus disidencias.

Estas consideraciones que se traen a recuerdo de aquella Comisión reunida en Chicago, hace de esto casi veintidós años, tienen hoy plena vigencia aún cuando pueden agregarse algunas anotaciones interesantes: el ejercicio de la libertad de expresión en las democracias liberales y el oficio periodístico en las llamadas democracias populares (comunistas).

La prensa como instrumento.-

En el primero de los casos, sólo existen (o deberían existir) limitaciones en diversos grados, en función de la responsabilidad de la prensa frente al individuo, la sociedad y el Estado (por ejemplo, en el Perú, que es -o se supone que es- un país democrático, existe en vigencia una Ley de Imprenta que limita los excesos o abusos de la libertad de prensa para impedir el libertinaje. Esta ley, que no ha sido derogada, tiene incongruencias flagrantes).

Muy distinto es lo que sucede en las democracias llamadas populares. Los medios de información no son ni pueden ser -en esos casos- otra cosa que el instrumento de realización de la ideología que encarna el poder. En esos pueblos, todo está dirigido. La prensa resulta ser el reflejo pulcro y modelado de lo que el gobierno quiere que se sepa y se piense en un régimen autoritario.

Sin llegar a encuadrarse dentro de esas democracias populares, la democracia pura y llanamente, como se practica en Occidente, adolece de graves defectos que, en cuanto a libertad de prensa se refiere, puede entorpecer el ejercicio de la expresión, bien sea por medios directos o por medios indirectos.

Los medios directos más relevantes son los de la censura, impuesta por el poder político; la amenaza constante que mina los espíritus más templados y por último -medio que linda con los indirectos- el de la autocensura que es el que practican quienes no hablan para evitar represalias y con el fin de decir al menos, un poco de la verdad integral que permanece púdicamente disimulada.

Entorpecer la libertad.-

La censura impuesta por los países autocráticos, extremistas, dictatoriales, tiránicos (para usar toda la gama de derecha-izquierda), entraña amedrentamiento total de la prensa y conlleva por lo general, la prisión o el exilio para quienes transgreden los límites señalados por el despotismo. La amenaza velada o latente conduce por lo general a un estado de autocensura, que es la peor y más humillante forma que tiene la prensa libre de sobrevivir en un país o en una comunidad. Pero eso no es todo. En los países democráticos existe otra manera indirecta de entorpecer la libertad de prensa, no menos grave ni menos repudiable.

Ella es la fiscalización de reparto del papel de periódico, fiscalización en manos del poder político que puede, a su buen saber y entender, favorecer a quien le canta loas y fustigar y restringir la cuota a quien le enjuicia duramente. La intervención en la distribución de papel es una manera flagrante de coactar la libertad de prensa.

Y también lo es la intervención en la distribución de las publicaciones.

Cuando es el Estado el supremo y único hacedor de todas las cosas (Dios mío, Dios mío, porqué no nos abandonas un poco...), está en sus manos el fiscalizar los medios materiales que nutren a la prensa, como la electricidad, el reparto de combustibles, los controles, etc.

Y nada novedoso resulta referirse a los métodos adoptados por muchos países en los cuales el gobierno restringe premeditadamente la publicidad gubernamental, en órganos que no le son favorables. Ese "boycot" discriminatorio (cuando no ayuda ostensiblemente a publicaciones que cuentan primores del régimen de turno) es una de las formas contemporáneas más notables de atentar contra la libertad de expresión.

El reclamo sobre libertad de prensa no pertenece ni a las personas ni a las entidades en abstracto sino particular y definitivamente, a cada uno de los seres humanos. De los seres humanos que, como tales, participan en la vida comunitaria, le dan su aporte y estimulan la realidad con su quehacer personal. En todo caso, está visto que no se hace prensa con boletines informativos ni con decretos leyes transcritos. Ya Mirabeau decía (y él era un auténtico revolucionario) "que la primera de nuestras leyes consagre para siempre la libertad de prensa, sin la cual las libertades del hombre jamás serán una realidad".

También Paulo VI.-

Y aunque Juan XXIII fuera un revolucionario a su manera, tampoco dejó de dar su aporte a la tesis de la libertad de información cuando dijo que "todo ser humano (en la encíclica *Pacem in Terris*), tiene derecho a una información objetiva". Más cercanamente, aún, en julio de 1963, el Papa Paulo VI declaró que "una verdadera democracia exige que los ciudadanos estén convenientemente informados. Y para ello hace falta una prensa libre, deseosa de objetividad...Que no esté al servicio exclusivo de una política determinada."

No fue vano entonces el grito de Madame Roland, frente a la guillotina cuando elegía morir por esa libertad de la que el mundo occidental es heredero y defensor.

La Prensa, Suplemento Dominical,
10 de agosto de 1969, pp. 12-13.

Francisco Igartua

LA LIBERTAD DE PRENSA EN EL PERU

Quiero que estas líneas aparezcan en primera persona del singular porque grave es la resolución que he tomado al iniciarlas: voy a denunciar la verdad sobre la libertad de prensa en el Perú, corriendo así el riesgo de acrecentar aún más las dificultades de esta dificultosa em prensa que es OIGA. Quisiera también volcarme plenamente en ellas y acer carme lo más posible a la sinceridad en las siguientes consideraciones sobre represión, legalidad, política, periodismo y libertad.

En el número anterior me ocupé de protestar por los inútiles y brutales atropellos ocurridos en estos días contra el periodismo y la Universidad y me toca ahora reafirmar esa protesta dentro de la actuali dad nacional, explicarme y explicar hasta qué punto hay farsa y complot antiperuano en los encendidos alegatos de muchos periódicos e institu - ciones que jamás tuvieron otra norma que callar frente a todo tipo de abusos y represiones. Y estas aclaraciones irán por obligación, por deber, ya que la tarea principal del periodismo es la de orientar al pú - blico; justo lo que en estos días no hace o hace al revés la inmensa ma y oría de diarios y periódicos de Lima y provincias.

Con igual habilidad que descaro, la derecha, que nunca respetó leyes ni constituciones, ha ido desviando la intención de muchas sanas protestas contra la reciente ola de barbarie policial hacia un reclamo de vuelta a la vieja constitucionalidad. Y tamaño contrabando no debe pasar, aunque no falten abogados y jueces que por ingenuidad irremedia ble o por compromiso no quieran admitir una maciza realidad de derecho constitucional: la revolución del tres de octubre, como cualquier golpe de Estado, no solamente ha suspendido con su estatuto las garantías individuales sino que ha puesto en suspenso la constitución entera y to das las leyes. Este es el hecho real que vive la República, como tam - bién lo es el que ni la vieja constitución ni las viejas leyes daban ga rantías a los ciudadanos contra los atropellos del poder. Peor aún, el respeto a esa constitución y esas leyes hubiera terminado en un aval nacional a la claudicante Acta de Talara y al vergonzoso escándalo de la página once. Cómo hablar, pues, de "hoy más que nunca requerimos de la unión de todos los peruanos y no puede haber unión si no se respe - tan la constitución y las leyes"! Adónde hubiéramos ido a parar con el respeto a esa constitución y a esas leyes! ¿A la unión nacional en torno a la International Petroleum?

Por todo esto es que ocurrió lo que ocurrió el tres de octubre. En defensa del Perú como nación, como estado soberano, la Fuerza Armada puso de lado la ley y se constituyó en gobierno revolucionario. En esta etapa histórica y legal estamos.

Pero, por otra parte, la Fuerza Armada debe entender que no ha obtenido un cheque en blanco para malgobernar el país ni abusar del po der. Su obligación es actuar con extremado tino, con buen juicio, ci - ñéndose a las pautas del derecho general y a un estricto orden moral. Debe también ser respetuoso de la dignidad humana y de las libertades públicas y entender que no puede permanecer en el gobierno por tiempo indefinido. Una de sus obligaciones mayores es la de convocar a una

constituyente, que sea fruto de una auténtica votación popular -sin distinguos entre peruanos alfabetos y analfabetos- y de la que deberá nacer una nueva constitución, reflejo de la realidad peruana y no copia de legislaciones exóticas para nuestro país. En ella, además, tendrán que estar incorporadas las reformas estructurales modernas que el gobierno de la Fuerza Armada, para poder justificarse históricamente, está en el imperioso deber de realizar. Hablo de las reformas básicas para iniciar nuestro desarrollo (agraria, crédito, empresa), esas que no emprendió ni podía hacerlo la vieja democracia representativa.

Decía que la constitución puesta en suspenso por la revolución del tres de octubre no garantizaba a los ciudadanos contra el abuso de los gobernantes de turno ni a los estudiantes contra las palaceras de la policía. Y los ejemplos abundan. Baste recordar el vandálico asalto a San Marcos ordenado por el aprocarlismo y a los numerosos campesinos muertos en su lucha por la tierra. Pero hay un punto en el que, con conmovedora sinceridad, insisten los belaundistas en sus protestas: que en esa época hubo libertad de prensa. Y me apena desengañarlos. Ni entonces ni nunca ha habido libertad de prensa en el Perú.

No la hubo en el gobierno de Benavides ni en el primero de Prado, cuando los periodistas de oposición eran desterrados o apaleados en las celdas de las cárceles mientras los "grandes" periódicos guardaban silencio. Tampoco hubo libertad de prensa con el doctor José Luis Bustamante, aunque no por culpa suya. Ya en esa época actuaban las agencias de publicidad coactando a la prensa por medio del avisaje. Con Odría se volvió a la barbarie de los años treinta. Me tocó a mí la honra de ser el primer periodista tomado preso por su gobierno en Lima. Fue el 28 de octubre de 1948, con ocasión de la aparición de la primera aventura de OIGA. La policía empasteló la imprenta y yo fui a parar a la carceleta de la Prefectura. Solamente "El Comercio" protestó. Hubo después infinitos atropellos a periodistas de todo nivel y tampoco hubo protestas, aparte de la solitaria de "El Comercio". En 1952, siendo director y copropietario de "Caretas", fui deportado a Panamá y la revista fue requisada por la policía. Nadie protestó, a excepción de "El Comercio" y de los tradicionales comunicados de las organizaciones gremiales. Poco tiempo después tuve que aplicarle un silletazo en la cabeza al presidente de la Federación de Periodistas para que protestara por la prisión de la codirectora de "Caretas" y por otra requisa de la revista. Para la Federación había que investigar si lo ocurrido era producto de una "riña callejera".

Pero no sigamos con la historia de la libertad de prensa frente a las dictaduras, nos eternizaríamos en el tema, pasemos a las maneras como las dictablandas y las agencias de publicidad coactan a la prensa. El sistema es muy simple y lo conocí a fondo en el segundo período de don Manuel Prado. El gobierno llama a los avisadores de la revista o del diario que lo combaten y les hace conocer su disgusto de ver aparecer anuncios de su compañía en publicaciones que no le son afectas. Partiendo el pedido de un gobierno afín al de la empresa que recibe la llamada, el efecto es inmediato: las órdenes de publicidad quedan canceladas. Y eso y más ocurrió durante el régimen del arquitecto Belaunde. En ese entonces se llegó hasta a dictar una ley -que apenas logró unas cuantas protestas en las Cámaras- centralizando las órdenes de publicidad estatal en Palacio y los pagos en el Ministerio de Hacienda. Desde esos dos lugares se presionaba a la prensa, y a OIGA se le puso al borde de la quiebra al negarse el ministerio a pagar los avisos que habían sido contratados y se habían publicado en la revista con anterioridad a la ley. Nadie protestó. Ni noso

tros, para no advertir en nuestra contra a los poquísimos anunciadores de OIGA. A la vez, pesaba sobre la revista, y más duramente sobre " El Comercio", el boicot de las agencias de publicidad vinculadas a los grandes monopolios y a la International Petroleum. Sólo la entereza singular, la inaudita tozudez de don Luis Miró Quesada logró ganar la descomunal batalla en favor de "El Comercio". También lo favoreció la costumbre tradicional de anunciar en el decano. Pero muchos millones de soles debió sacrificar en aras de un nobilísimo ideal: la reivindicación del petróleo para el Perú. Y lo debió hacer también en silencio para no alarmar a los no iniciados en el boicot. OIGA salió airosa gracias a factores casi milagrosos y a que esta revista se realiza con la colaboración de gentes que apenas cobran por su trabajo o que lo hacen como en el caso del padre Harold Griffiths, sólo por el generoso deseo de cumplir una misión. Y faltaría a la verdad si no añadiera que fue decisiva la ayuda de un público que supo comprender por qué el alto precio de nuestras pocas páginas.

En fin, este es un tema que me duele dejarlo aquí por concluido. Hubiera querido añadir unas líneas pidiendo al gobierno devuelva a sus propietarios la edición de "Caretas" requisada por la policía. Pero el espacio, tirano del periodista que escribe contra el tiempo al pie de las máquinas, me ha ganado.

OIGA, Num. 329, 20 de junio de 1969, pp. 7 y 46.

Amadeo Grados Penalillo

¿DE QUE LIBERTAD DE PRENSA HABLAMOS?

Lima, 20 de junio de 1969.

Mi querido Paco:

Hoy 20 de junio de 1969 acabo de leer tu nota editorial en la que te refieres a la defensa de la libertad de prensa y a sus implicancias subcutáneas, e inicias tu nota diciendo: "Voy a denunciar la verdad sobre la libertad de prensa en el Perú...". Y te refieres a las fórmulas de presión económica que se ejercitan a través de las agencias que tienen el control de las grandes cuentas publicitarias que hacen y a veces determinan la perdurabilidad de los órganos de prensa de acuerdo con las sugerencias que les formulen los mandatarios de turno. Pero yo voy a plantearte otro problema. Un problema de implicancia doctrinaria y moral que afecta a la entraña misma del periodista. Y para hacerlo me voy a referir a mi caso concreto, no porque me anime propósitos personales, sino porque mi caso refleja la circunstancia y el drama del periodista peruano.

Como es conocido, yo fui contratado por "La Prensa" para redactar la columna política "Carrusel", hasta que el 2 de setiembre de 1968 denuncié en mi columna que el entonces ministro doctor Pablo Carriquiry estaba incurso en la contravención del artículo 176 de la Constitución Política del Estado, que a la letra dice: "Los ministros no pueden ejercer ninguna otra función pública ni ninguna actividad profesional. No intervendrán, directa ni indirectamente, en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada". Y Pablo Carriquiry figuraba como miembro del directorio de "Cementos Lima", empresa constituida, básicamente, con ocho millones de dólares de capital, la mitad de cuya suma aparece suscrita por la entidad suizo-alemana Holderbank. Al día siguiente "Cementos Lima" hacía publicar en "La Prensa" una pretendida aclaración firmada por su gerente Juan Camet Dikimann informando que el doctor Carriquiry había presentado su renuncia con fecha 7 de setiembre de 1967 ante el directorio. Inmediatamente preparé mi respuesta afirmando que el acta de constitución de "Cementos Lima" había sido presentada el 5 de enero de 1968 ante el Registro Mercantil y que el referido título había sido inscrito, oficialmente, el 31 de enero de 1968. Entonces surgía mi pregunta: ¿Cómo si el señor Carriquiry había renunciado el 7 de setiembre de 1967, se le mantuvo en el directorio -a pesar de la renuncia- y se presentó a la Sociedad cuatro meses más tarde ante el Registro Mercantil y se le inscribió el 31 de enero de 1968, es decir cinco meses después de haber jurado el cargo de ministro de Estado? Parecen misterios del barrio chino. Pero ahí está patente, incommovible, maciza, la huella flagrante del atentado industrial y mercantil contra la Constitución Política del Estado. Así consta en el Registro Mercantil, en el tomo 293 a fojas 397. Pero "La Prensa" no publicó mi respuesta aclaratoria y el señor Pedro Beltrán ordenó que "no me ocupara más del caso Carriquiry". Inmediatamente me di por despedido por cuanto ello implicaba el más agravante de los maltratos al periodista y a la libertad de prensa. Hoy todavía hay quienes me preguntan por qué no seguí escribiendo esa columna política. Algunos han pensado que la aclaración que mandó "Cementos Lima" era definiti

va y que yo había "metido la pata". Otros han podido suponer que tal vez había "metido la mano", pues tratándose de un negocio que está por encima de los ocho millones de dólares tenía anestesia suficiente como para "operar" a un periodista. Por lo tanto el señor Beltrán me ha hecho daño moral y daño profesional. Además consumó una cobardía porque me amarró las manos cuando sus socios me atacaban. ¿Pero no fue declarado "Héroe de la Libertad de Prensa" en 1956? Aquí lo tengo en mi archivo, con barba y todo, cantando el himno nacional a la salida del Frontón. ¿De qué "libertad de prensa" hablamos? Voy a plantear este caso ante el Comité de Etica de la Federación de Periodistas del Perú, entidad de la que soy uno de sus fundadores y el primer secretario general que tuvo el Centro Federado de Lima.

Cordialmente,

Esclarecedora carta sobre libertad de prensa en OIGA, Num 330, 27 de junio de 1969.

ESTATUTO DE LA LIBERTAD DE PRENSA

Decreto Ley N° 18075

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:

POR CUANTO:

El Gobierno Revolucionario ha dado el Decreto-Ley siguiente:

EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

CONSIDERANDO:

Que el artículo 63° de la Constitución del Estado garantiza la libertad de prensa;

Que conforme al mismo numeral, la libre emisión del pensamiento, está sujeta a la responsabilidad que establece la Ley;

Que a tenor del Artículo 64° de la Constitución los Tribunales Ordinarios conocerán de los delitos de imprenta;

Que es imperativa la expedición de normas legales que adecúe la libertad de prensa a las actuales aspiraciones de la comunidad peruana;

Que la prensa debe orientar la opinión pública con honestidad para contribuir a formar una verdadera conciencia nacional;

Que es indispensable la dación de un Estatuto de Libertad de Prensa inspirado en la idea de lograr el cabal ejercicio de la libertad de la persona para la expresión de su pensamiento, en armonía con las exigencias del bien común, la paz y solidaridad sociales;

Que vienen produciéndose comprobados casos de difamación calumniosa que no deben hacerse impunemente en nombre y al amparo de la libertad de prensa porque ésta no puede ni debe ser empleada para atentar contra la dignidad y el honor de las personas, así como contra el respeto que se debe al público lector;

Que la Ley N° 10310, al modificar el Artículo 1° de la Ley N° 10309, se refiere al derecho a la emisión libre de las ideas y opiniones por medio de la prensa bajo la responsabilidad que establece la ley, la que aún no está determinada;

Que, en consecuencia, se impone la necesidad de unificar y perfeccionar las leyes 10309, 10310 y 14949, ampliar al ámbito periodístico el contenido del Artículo 187° del Código Penal y establecer la responsabilidad a que se refiere la Ley N° 10310;

En uso de las facultades de que está investido; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

ESTATUTO DE LA LIBERTAD DE PRENSA

Capítulo I

De la libertad de prensa

Artículo 1°.- El derecho de la libertad de expresión de las ideas y opiniones por medio de la prensa, reconocido por el artículo 63° de la

Constitución, se ejercitará con arreglo a lo establecido en el presente Estatuto.

El Poder Ejecutivo garantizará el ejercicio de las libertades y de rechos que en él se regulan.

Artículo 2°.- La libertad de expresión a que se refiere el artículo anterior no tendrá más limitación que el respeto a la ley, la verdad y la moral, las exigencias de la Seguridad Integral del Estado y la Defensa Nacional, así como la salvaguarda de la intimidad y del honor personal y familiar.

Artículo 3°.- Las autoridades no podrán, por ningún motivo, exigir consulta previa ni aplicar censura, salvo en caso de guerra.

Artículo 4°.- Las informaciones del Sector Público Nacional serán proporcionadas por sus organismos responsables.

Capítulo II

De las publicaciones

Artículo 5°.- Son publicaciones periódicas las que aparecen diariamente o en periodos determinados, con su contenido informativo o de opinión.

Artículo 6°.- En las publicaciones periódicas se hará constar el lugar y fecha de su impresión, el nombre y apellidos del Director, el domicilio y razón social de la Empresa periodística y la dirección de sus oficinas de redacción y talleres.

Artículo 7°.- Se reputará clandestina toda publicación periódica en la que se omita o sean inexactos los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 8°.- De toda publicación periódica se remitirá gratuitamente tres ejemplares a la Biblioteca Nacional.

Artículo 9°.- Un estatuto especial regulará la impresión, edición y difusión de publicaciones que, por su carácter, objeto o presentación aparezcan como principalmente destinadas a los niños y adolescentes.

Capítulo III

De las empresas periodísticas

Artículo 10°.- Sólo los peruanos de nacimiento, residentes en el Perú, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos civiles podrán constituir o participar en empresas que tengan por objeto editar publicaciones periódicas. Igual derecho tendrán las personas jurídicas constituidas en el País, con domicilio en el Perú, siempre que sus accionistas y miembros de su Directorio sean personas naturales, peruanas de nacimiento, igualmente residentes en el Perú.

Se considera residente a quien tenga permanencia continua en territorio nacional, por tiempo no menor de seis meses al año.

Artículo 11°.- El capital de las empresas periodísticas tendrá que pertenecer necesariamente a personas naturales o jurídicas de nacionalidad peruana. Entiéndese como tales a las empresas constituidas de conformidad con el artículo precedente.

Artículo 12°.- Los derechos y acciones de las empresas periodísticas

cas no podrán ser transferidos a extranjeros.

Artículo 13°.- El objeto social de las empresas periodísticas será expresa y únicamente la publicación por cuenta propia, de impresos periódicos y no podrán dedicarse a otras actividades que no tengan relación directa con las de carácter informativo y publicitario en general.

Artículo 14°.- Quedan exceptuados de lo dispuesto en los artículos 10°, 11° y 12° las personas jurídicas que, de acuerdo con sus finalidades propias, editen publicaciones exclusivamente de carácter técnico, científico o profesional.

Artículo 15°.- Las empresas periodísticas que publiquen varios periódicos, aunque estos figuren como de personas jurídicas distintas, serán considerados como una sola unidad económica, si los accionistas de ellas son los mismos en más del 40% y por tanto solidariamente responsables con la totalidad de su capital y/o activo o de su patrimonio, en su caso.

Artículo 16°.- En Marzo y Setiembre de cada año, las empresas periodísticas harán constar en espacio preferente de sus propias publicaciones la nómina de sus accionistas y de su Directorio, el monto de su capital, la participación accionaria de cada uno de los socios y cargos que desempeñan y la relación de los acreedores hipotecarios y prendarios, si los hubiere, con especificación del monto de cada crédito, estando obligados a comprobarlo a requerimiento oficial. La publicación se hará cada vez que varíe la nómina de los accionistas.

Capítulo IV

De la profesión periodística

Artículo 17°.- De conformidad con la Ley N° 15630 se reconoce y ampara para la profesión de periodista, cuyo ejercicio debe encuadrarse en las normas del Código de Ética Profesional.

Artículo 18°.- Al frente de toda publicación periodística habrá un director peruano de nacimiento, a quien corresponderá la orientación y la determinación del contenido de la misma, así como su representación para los efectos del presente Estatuto.

Artículo 19°.- La publicidad sobre asuntos de interés público y las cartas publicadas cualquiera que sea su contenido, deberán especificar el nombre y la dirección del anunciante o remitente, cuya autenticidad deberá ser comprobada, con la exhibición de instrumento de identificación fehaciente, bajo responsabilidad del Director.

Artículo 20°.- El Director es responsable de toda publicación no firmada, así como de la obligación de aclarar y rectificar conforme a este Estatuto.

Capítulo V

Del derecho de aclaración y rectificación

Artículo 21°.- Toda persona natural o jurídica que se considere agraviada por cualquier información escrita o gráfica, inserta en una publicación periódica, podrá hacer uso del derecho de aclaración o rectificación, sin perjuicio del ejercicio de las demás acciones que contempla el presente Estatuto. Podrán también ejercitar este derecho los representantes legales del agraviado, así como sus herederos.

Artículo 22°.- El Director del periódico tiene la obligación de insertar gratuitamente y en su integridad la aclaración o rectificación en el número sub-siguiente al día de su entrega, si se trata de publicación diaria, y en el primer número siguiente, si la publicación es de periodicidad dilatada.

Artículo 23°.- La aclaración o rectificación deberá estar redactada en lenguaje conveniente y circunscribirse al objeto de la aclaración o rectificación. Su inserción se realizará en la misma página y columnaje, con los mismos caracteres tipográficos con que se publicó la información y, en su caso, con el gráfico pertinente. Si se omite cualquiera de estos requisitos se tendrá por no publicada la aclaración o rectificación.

La publicación de que se trate no podrá incluir en el mismo número comentarios o apostillas a la aclaración o rectificación.

Artículo 24°.- En el caso en que sea objetada la redacción o el lenguaje de la aclaración o rectificación, el Juez de Primera Instancia resolverá a la sola presentación de la solicitud del reclamante y dentro de las veinticuatro horas, si procede o no modificar la redacción, ordenando su inmediata publicación. Esta resolución será inapelable.

El ejercicio de este derecho no requiere firma de letrado, uso de papel sellado, papeletas mutuales, timbres, ni pago arancelario alguno.

Artículo 25°.- Contra la negativa del Director a publicar una aclaración o rectificación, podrá el interesado acudir ante el Juez Instructor de Turno, quien, dentro de las veinticuatro horas, notificará al Director para que, dentro del mismo término improrrogable, presente su alegato. Con la absolución de dicho trámite o en su rebeldía, dictará resolución, dentro de segundo día bajo responsabilidad. Esta resolución es inapelable, salvo para el solicitante en caso de denegatoria.

Se tendrá como negativa del Director el hecho de no publicar la aclaración o rectificación ordenada por el Juez dentro de cuarentiocho horas de notificada la resolución.

El ejercicio de este derecho tampoco requerirá de firma de letrado, papel sellado, papeletas, timbres, ni pago alguno.

Capítulo VI

De las infracciones, delitos y sanciones

Artículo 26°.- Constituyen infracciones al Estatuto de Libertad de Prensa, los hechos siguientes:

a. Las publicaciones de carácter clandestino a que se refiere el artículo 7°. Los responsables serán multados con una cantidad de un mil a cinco mil soles.

b. La omisión del envío de los ejemplares a que se refiere el artículo 8°. Los responsables serán sancionados con apercibimiento la primera vez y multados con un mil soles por cada vez que incumplan dicha obligación.

c. La transferencia de acciones a extranjeros. Esta infracción será sancionada con la pérdida de las acciones indebidamente transferidas, las que pasarán, sin pago alguno, en un 40% a propiedad del denunciante que acredite el hecho y el 60% al sindicato de empleados y obreros de la empresa; y en el caso de que no haya sindicato, a la cooperativa de servidores que se formará con tal objeto. En igual forma se considerará las participaciones en los casos de empresas que no estén constituidas como Sociedades Anónimas.

d. Dejar de publicar en Marzo y Setiembre de cada año la información que dispone el artículo 16°. Los responsables serán sancionados con multa de diez mil a cincuenta mil soles, sin perjuicio de efectuar la publicación.

e. La publicación de avisos sin cumplir con los requisitos que dispone el artículo 19°. El Director será multado con el triple del precio que fija la tarifa del periódico.

Tratándose de cartas respecto a las que no se haya verificado su autenticidad, el Director será multado con un mil soles, multa que será duplicada cada vez que incurra en la misma infracción.

f. No insertar gratuitamente la aclaración o rectificación de conformidad con el artículo 22°, no obstante que ésta haya reunido las condiciones que señala el artículo 23°; o publicarla omitiendo cualquiera de los requisitos señalados en este último artículo y/o incluir comentarios o apostillas en cuyos casos, el Director será multado con diez mil soles. Esta multa será elevada al décuplo en el caso en que judicialmente se ordene la publicación, sin modificaciones.

g. No publicar oportunamente en su integridad los Comunicados Oficiales emitidos por cualquier Poder del Estado. El Director será multado con diez mil soles sin perjuicio de efectuar de inmediato dicha publicación. En el caso de negativa la multa será aumentada a cien mil soles.

Artículo 27°.- Configuran delitos contra la libertad de prensa, los siguientes hechos:

a. Emplear testaferros en empresas periodísticas, representando acciones de extranjeros. El autor será sancionado con prisión no menor de tres meses y la pérdida de las acciones en las mismas condiciones establecidas en el inciso c. del artículo 26°.

b. Incumplir la resolución judicial que ordena la publicación de una aclaración o rectificación. El Director responsable será penado con prisión no menor de tres meses.

c. Atribuir a una persona natural o jurídica, un hecho, una cualidad o una conducta que perjudique el honor o la reputación de la primera o de las personas que componen o representan a la segunda.

El Director o autor, en su caso, será reprimido con prisión no menor de cuatro meses y multa de diez mil soles a cincuenta mil soles. Constituye circunstancia agravante si el perjudicado es autoridad, entidad pública o Institución Oficial. En estos últimos casos la pena no será menor de seis meses de prisión y multa de veinte mil soles a cien mil soles, salvo que el Director o autor, compruebe a plenitud la veracidad de su dicho caso en el que estará exento de pena.

Si por insolvencia del obligado el pago no puede hacerse efectivo, quedará inhabilitado para el ejercicio de la profesión de periodista hasta que pague la multa.

d. Publicar artículos o crónicas cuyo autor se encuentre inhabilitado. El Director será sancionado con multa de diez mil soles a cincuenta mil soles.

e. Publicar artículos o crónicas en los que se emplee frases ofensivas al honor o reputación de una persona natural, jurídica o una corporación.

El Director o autor será sancionado con una multa de cinco mil soles a treinta mil soles.

Constituye circunstancia agravante si el perjudicado es autoridad o entidad pública. En este caso la pena no será menor de seis meses de prisión y multa de diez mil soles a sesenta mil soles.

f. Publicar documentos fraguados, alterados en forma esencial, o atribuidos inexactamente a personas naturales o jurídicas e Instituciones Oficiales.

El Director o autor será sancionado con prisión no menor de tres meses.

g. Publicar documentos oficiales secretos, editoriales, artículos o crónicas con los cuales se perjudique la Seguridad Integral del Estado y la Defensa Nacional.

El Director o autor será sancionado con prisión no menor de un año.

h. Publicar artículos, crónicas o imágenes que describan innecesariamente detalles lascivos, que evidencien la finalidad de excitar los bajos instintos y apetitos sexuales, o empleen palabras soeces o inconvenientes a la moral y las buenas costumbres.

El Director o autor será multado con una suma de diez mil soles a cincuenta mil soles.

i. La apología de los delitos y/o de sus autores.

El Director o autor será multado con una suma de un mil soles a diez mil soles.

j. La inserción de avisos que atenten contra la estabilidad monetaria y/o económica del país.

El Director será multado con el décuplo del valor de la tarifa del aviso insertado.

Artículo 28°.- Hay acción popular para denunciar las infracciones y delitos contemplados en el presente Estatuto.

Artículo 29°.- El Juez Instructor realizará en el término de ocho días una sumaria investigación, y, luego, fallará dentro del término de cinco días, bajo responsabilidad.

Contra la resolución judicial hay recursos de apelación y de nulidad, excepto cuando ordene hacer rectificaciones. Tales recursos serán resueltos dentro del término de diez días, respectivamente.

Artículo 30°.- Las sentencias que impongan sanciones, una vez ejecutoriadas deberán insertarse, en la misma publicación a que se refieren en uno de los tres números inmediatamente posteriores a su notificación cuando se trate de diarios o en el número siguiente a su notificación, si se trata de publicación de periodicidad dilatada.

Artículo 31°.- Las infracciones de carácter administrativo serán sancionadas por el Prefecto del Departamento con sujeción al procedimiento administrativo que señala el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo N° 006 -SC de 11 de Noviembre de 1967, en cuanto sea pertinente.

Las multas serán depositadas en el Banco de la Nación dentro del término de veinticuatro horas; en caso contrario, el cobro se hará por vía coactiva.

Capítulo VII

De la prensa extranjera y de la hablada y televisada

Artículo 32°.- Por Resolución Suprema refrendada por los Ministros del Interior, Economía y Finanzas y Transportes y Comunicaciones, se podrá prohibir el ingreso, circulación y venta de publicaciones extranjeras que atente contra el prestigio de los Poderes del Estado y las Instituciones y economía nacionales.

Artículo 33°.- Los espacios periodísticos e informativos y los editoriales que transmiten las estaciones de radio y televisión, están in cursos dentro de los alcances del presente Estatuto.

Disposición Transitoria

Artículo 34°.- Dentro del término de ciento ochenta días, los extranjeros tenedores de acciones de empresas periodísticas o los peruanos residentes en el extranjero, las transferirán a personas naturales, peruanas de nacimiento o personas jurídicas nacionales.

Tendrán derecho preferencial en esta transferencia, los sindicatos o cooperativas integrados por servidores de la empresa, cuyas acciones se transfieren.

Vencido el término indicado sin que se haya efectuado la transferencia, las acciones serán puestas en venta previa valorización justificada.

Los sindicatos o cooperativas de la empresa, pueden ejercitar el derecho de retracto.

Artículo 35°.- Por esta vez la publicación correspondiente a Marzo que ordena el Art. 16°, se realizará en la primera edición siguiente al 8 de enero de 1970.

Disposición Final

Artículo 36°.- Quedan derogadas las Leyes 10309, 10310 y 14949, así como todas las demás disposiciones que se opongan al presente Estatuto.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos sesentinueve.

General de División EP, JUAN VELASCO ALVARADO, Presidente de la República.

General de División EP, ERNESTO MONTAGNE SANCHEZ, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Guerra.

Teniente General FAP, ROLANDO GILARDI RODRIGUEZ, Ministro de Aeronáutica.

Vice Almirante AP, ENRIQUE CARBONEL CRESPO, Ministro de Marina.

Mayor General FAP, EDUARDO MONTERO ROJAS, Ministro de Salud.

General de Brigada EP, EDGARDO MERCADO JARRIN, Ministro de Relaciones Exteriores.

General de Brigada EP ALFREDO ARRISUEÑO CORNEJO, Ministro de Educación.

General de Brigada EP, ARMANDO ARTOLA AZCARATE, Ministro del Interior.

Mayor General FAP, JORGE CHAMOT BIGGS, Ministro de Trabajo.

Contralmirante AP, JORGE DELLEPIANE OCAMPO, Ministro de Industria y Comercio.

Contralmirante AP, LUIS VARGAS CABALLERO, Ministro de Vivienda.

General de Brigada EP, FRANCISCO MORALES BERMUDEZ CERRUTTI, Ministro de Economía y Finanzas.

General de Brigada EP, JORGE BARANDIARAN PAGADOR, Ministro de Agricultura y Pesquería.

General de Brigada EP, ANIBAL MEZA CUADRA CARDENAS, Ministro de Transportes y Comunicaciones.

General de Brigada EP, JORGE FERNANDEZ MALDONADO SOLARI, Ministro de Energía y Minas.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Lima, 30 de Diciembre de 1969.

General de División EP, JUAN VELASCO ALVARADO.

General de División EP, ERNESTO MONTAGNE SANCHEZ.

Teniente General FAP, ROLANDO GILARDI RODRIGUEZ.

Vice Almirante AP, ENRIQUE CARBONEL CRESPO.

General de Brigada EP, ARMANDO ARTOLA AZCARATE.

El Comercio, 1 de enero de 1970.

5. Distribución de las funciones de gobierno en la Constitución

5.1. El Poder Ejecutivo

B. Mirkine-Guetzevitch

¿PRESIDENCIALISMO PERUANO?

Mientras que Europa Oriental está derivando en el establecimiento del sistema presidencial, vemos que en la América Latina, la tierra prometida del presidencialismo semi-dictatorial, está apareciendo un elemento nuevo, una tendencia hacia el parlamentarismo.

Las revoluciones en la América del Sur de 1930-31 parecieron al principio que anunciaban la aurora de una nueva era política. Esto no obstante, debe uno reconocer que aún cuando el carácter personal del poder demostrado por algunos de los jefes revolucionarios no permita ser optimista, tal vez podría predecirse que está por amanecer una nueva era política. Si se elimina toda la sonora fraseología, lo que en realidad queda es prácticamente el tipo clásico de dictadura civil o militar que ha sido el azote del continente americano durante un siglo. Hasta ahora los nuevos sistemas establecidos por las revoluciones son todavía provisionales; todavía no han producido una ley constitucional en la cual hubiera uno podido encontrar nuevos elementos. Es por esto que la nueva Constitución del Perú promulgada en octubre de 1933 (*) es de especial interés, porque es el primer texto que ha surgido del gran movimiento constitucional de los años de 1930 a 1932. Después de tomarse toda reserva en cuanto a su aplicación y a su sinceridad, debe admitirse que es un documento notable, con varias características que demuestran que están actuando tendencias completamente nuevas y que marca una época en el desarrollo de la vida política en la América del Sur. Aún cuando conserva la armazón tradicional del sistema presidencial, la constitución de 1933 contiene elementos nuevos. Es un ejemplo de la combinación de los sistemas parlamentario y presidencial, una combinación que existe en embrión en las constituciones del Ecuador y de Honduras (1). Si el sistema presidencial de los Estados Unidos corresponde a las costumbres políticas de su pueblo y permanece siempre constitucional, el presidencialismo en el muy tórrido suelo de la América Latina degenera muy rápidamente hacia la dictadura. En mi libro (2) sobre la vida constitucional de América, reproduce un gran número de opiniones americanas en favor del sistema parlamentario, el que por razón de su elasticidad podría convertirse en un medio para prevenir los 'golpes de estado' dictatoriales.

(*) Se trata de un error, pues fue promulgada el 9 de abril del mismo año. (N. del A.)

(1) Véase mi libro 'Les Constitutions des Nations américaines', Paris 1932.

(2) Véase, también, mi prefacio a la obra del Sr. Alessandri, Presidente de la República de Chile, "Parlamentarismo y Régimen Presidencial", Paris, 1930, en el cual argumentaba con el Presidente, campeón del sistema presidencial, sobre las ventajas del sistema parlamentario. Refiriéndose a lo que he escrito sobre el sistema parlamentario, el Sr. José Augusto en su interesante estudio sobre el proyecto provisional de la nueva Constitución del Brasil, explica su propia preferencia por el sistema parlamentario considerando que su adopción es la única manera de terminar con la anarquía de las dictaduras que surgen del sistema presidencial bajo el cual la América Latina ha vivido durante un siglo (José Augusto "El Ante-Proyecto de la Constitución frente a la Democracia", Rio de Janeiro 1933, pags. 57 y sig.

En lo que concierne a la nueva constitución peruana, hablando en forma apropiada, no ha establecido el sistema parlamentario, pero ha colocado elementos de ese sistema dentro de la estructura general del sistema presidencial. Naturalmente que será necesario esperar los resultados del experimento antes que sea posible juzgar cuán ampliamente funcionará o podrá ser aplicado en la práctica.

El Presidente de la República es elegido por el pueblo; deberá obtener por lo menos un tercio de los votos (Artículo 138). De conformidad con la regla común en la América Latina, no pueden presentarse como candidatos ni el presidente saliente ni ningún pariente suyo hasta el cuarto grado. De conformidad con el Artículo 142:

"No hay reelección presidencial inmediata. Esta prohibición no puede ser reformada ni derogada. El autor o los autores de la proposición reformativa o derogatoria y los que la apoyen, directa o indirectamente, cesarán de hecho en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública" (3).

El presidente nombra a los ministros; éstos tienen el derecho de presentarse ante la cámara. Si la cámara aprueba un voto de censura, el ministro estará obligado a renunciar, pero el simple rechazo de una iniciativa no implica una renuncia ministerial. En el Perú, como en Estonia, deberá aprobarse un voto formal de censura. Es así que un elemento del sistema parlamentario ha penetrado dentro del sistema presidencial. Los artículos 169 a 174 expresan:

Art. 169. Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros o de cualquiera de los Ministros, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame para interpelarlos.

Art. 170. La interpelación se formulará por escrito. Para su admisión se requiere no menos del quinto de los votos de los representantes hábiles.

Art. 171. El Congreso o la Cámara, señalará día y hora para que los Ministros contesten a las interpelaciones.

Art. 172. El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por un solo Diputado o Senador, y se votará en la misma sesión.

Art. 173. El Ministro censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión.

Art. 174. La aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza (4).

(3) Existe una disposición similar en la Constitución del Salvador: "Las personas que oralmente o por escrito abogaran por la re-elección del Presidente perderán a perpetuidad sus derechos laborales".

(4) Compárese las constituciones de Ecuador y Honduras.

Si estos artículos no quedan como letra muerta, si son aplicados honestamente, podrá sostenerse que el sistema presidencial ha sufrido una derrota en el Perú. La posibilidad de censurar al ministerio y obligarlo a renunciar lleva a su fin la autocracia presidencial. Si se aplica sinceramente la constitución, debo repetirlo, el Presidente tendrá el carácter de un jefe parlamentario de Estado. Tales disposiciones tendrán el efecto de renovar la vida pública política de la América Latina. Pero ha quedado bien en claro de que todo depende de la forma como se aplicarán estos artículos, y es por esto que tendremos que esperar algún tiempo antes que podamos expresar definitivamente si esta combinación de los sistemas presidencial y parlamentario habrá de cambiar efectivamente los métodos y los hábitos políticos de la América Latina.

Es imposible exponer plenamente las otras disposiciones de la nueva constitución del Perú, pero podrá exponerse un sumario de algunas de éstas que son verdaderas innovaciones en el tradicional constitucionalismo de la América Latina.

Como un símbolo de la inquietud de la época, podremos anotar, como ejemplo, el artículo 14 sobre la estabilidad monetaria y la inconvertibilidad de los billetes bancarios:

"El Estado mantendrá, por los medios que estén a su alcance, la estabilidad de la moneda y la libre conversión del billete bancario. Sólo en casos excepcionales, a pedido del Poder Ejecutivo, con el asentimiento de la entidad encargada de la regulación de la moneda y con la del jefe del Departamento que vigila las empresas bancarias, el Congreso podrá expedir una ley que establezca provisionalmente la inconvertibilidad del billete bancario."

Bajo la influencia de un número de constituciones europeas y de la constitución de México, la nueva constitución del Perú contiene ciertas disposiciones sobre derechos sociales. Así el Artículo 34 habla de la "armonía social" (5). El Artículo 38 le da al Estado el derecho de nacionalizar servicios públicos. Los artículos 45 y 46 delinear un plan de reformas sociales (6). El Artículo 52 habla sobre la protección a la infancia. Toda la Sección III de la constitución está dedicada a la educa-

(5) "La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad."

(6) Art. 45. "El Estado favorecerá un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas y legislará sobre los demás aspectos de las relaciones entre aquellos y éstas y sobre la defensa de los empleados y trabajadores en general."

Art. 46. "El Estado legislará sobre la organización general y las seguridades del trabajo industrial y sobre las garantías en él, de la vida y la salud y la higiene. La ley fijará las condiciones máximas de trabajo, la indemnización por tiempo de servicios prestados y por accidentes, así como los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país."

ción. El Artículo 72 establece la obligatoriedad de la educación primaria, y establece que deberá abrirse una escuela cuando quiera que exista un mínimo de treinta alumnos. El Artículo 53 declara la ilegalidad de partidos políticos que tengan carácter internacional;

"El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política."

La ley electoral conserva el carácter típico de la América Latina. Tan sólo los varones que sepan leer y escribir podrán votar, pero, cuando llegamos a las elecciones municipales (Art. 86), podemos notar que el feminismo ha hecho algún progreso; las mujeres que hayan alcanzado la mayoría de edad tienen derecho al voto, y las mujeres casadas o madres de familia, aún si no hubieren alcanzado aún la mayoría de edad, podrán igualmente votar.

The Presidential System in Peru en
The Political Quarterly, vol. 5,
abril de 1934, pp. 269-272.

César Enrique Romero

EL PODER EJECUTIVO EN LA ACTUALIDAD

I. Realismo de la ciencia política

1. Aristóteles llamaba a la ciencia política suprema o soberana entre las ciencias (1). Sin duda que constituye alto menester de cultura al servicio de hombres libres, y tiene como meta buscar, sin pausa, fórmulas de convivencia humana que conduzcan al bien común que lo integre. Los grandes valores de paz, orden, libertad, seguridad, bienestar y justicia.

La política será ciencia si es apta para ofrecernos, con rigor, la descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos(2), y como disciplina filosoficopráctica, ha de afanarse en conocer, para actuar en favor del hombre, porque opera en el orden del bien (3).

Para llegar a conclusiones válidas, debe partir de la realidad sociohistórica, computar los datos que la vida ofrece, analizar sus causas, esclarecerlas y proporcionar sendas de genuina convivencia. Aferrarse a esquemas simplemente jurídicos, pero rebasados por los hechos, es frustrar sus viglias y mostrar un nítido misonéismo, que nunca otorgará seguridad, libertad, orden ni justicia. Siempre tiene resonancia la angustiada pregunta de San Agustín, que recuerda Sánchez Agesta (4): Si prescindimos de la justicia, ¿qué será una banda de ladrones sino una sociedad política en pequeño, y qué será una sociedad política sino una gran sociedad de bandidos?

2. Sobre esta postura de la ciencia que estudia las relaciones de poder resulta digno recordar que en horas liminares de nuestra organización jurídico-política señalaba Facundo Zuviría con perenne verdad: La ciencia del legislador no está en saber los principios del Derecho constitucional y aplicarlos sin más examen que el de su verdad teórica... Está en saberse guardar de las teorías desmentidas por los hechos. Y Echeverría, el creador de la ciencia política argentina, puntualizaba desde las páginas de su "Ojeada retrospectiva": No salir del terreno práctico, no perderse en abstracciones, clavar el ojo de la inteligencia en las entrañas mismas de nuestra sociedad (5).

-
- (1) James K. Pollok: "La Ciencia Política en la Era nuclear", en el Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, año XXIII, núm. 1/4, página 39, año 1959.
- (2) Legon: Tratado de Derecho político general. Tomo I. Ediar. Buenos Aires, 1959; pág. 51.
- (3) Tristán de Atayde: Política. Buenos Aires, 1942; págs. 136 y sigs.
- (4) Sánchez Agesta: Derecho político. Granada, 1959; pág. 86.
- (5) Romero: "Actualidad de la Ciencia política", en Estudios de la Ciencia política y Derecho constitucional, Córdoba, 1961; pág. 17.

Bajo estas premisas se ofrece una visión práctica del problema que nos ocupa, que asume virtualidad en Occidente, y que toca asimismo la realidad argentina en esta hora de encrucijadas, pero encinta de posibilidades que esta generación debe capitalizarlas para asegurar un futuro mejor y más digno.

II. Crecimiento del poder

3. Del Poder decía un español ilustre del siglo pasado (6): En vano los hombres luchan y lucharán todavía por eludir esta necesidad: será como rebelarse contra la ley de la gravedad que nos encadena a la tierra. El Poder es una gravedad moral: existe siempre, existe en todas partes. De ahí la conocida definición que trae Hauriou (7): "Libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho", que, sin duda, constituye un eco de la afirmación del Aquinate. Si el Poder es necesario para el orden, viene a ser, a su vez, la primera condición del Derecho (8).

4. El Poder ha crecido desde el Renacimiento hasta nuestros días en forma alarmante, y su elefantiasis es signo de nuestro tiempo; tiempo al que alguien llamó la Era de la política. Esta actividad que crea, desenvuelve y ejerce Poder (9), y si el Poder es principio dinámico -y a la vez polémico- para el logro de las finalidades de orden y Derecho, condiciones inexcusables para su empresa de gobierno de una comunidad, resulta de toda lógica su consolidación ininterrumpida. Ya Montesquieu (10) advertía que, según experiencia eterna, todo hombre que tiene poder es proclive a abusar de él, y que lo extiende hasta donde encuentra resistencia. Y exclama: Quién lo diría! La misma juventud tiene necesidad de límites! Recientemente, Bertrand de Jouvenel (11), ha expresado que el minotauro disfrazado de otros siglos, hoy se muestra a cara descubierta y que el Poder está en todas partes. Crece siempre, es por su propia naturaleza expansivo y tiende a absolutizarse. Y agrega: "No existe ya en la sociedad contrapoder alguno capaz de contener el progreso estatal. ¿Quién destruyó aquellos Cuerpos vigorosos sobre los cuales los Monarcas antiguos no se atrevían ni a poner una mano? El partido único hace sentir en toda la carne nacional la garra del dueño. ¿Quién ha sido el primero en querer aplastar las individualidades bajo el peso abrumador del partido? Y ¿quién no ha soñado con ese triunfo para el suyo? Los ciudadanos aceptan, primero, esa tiranía, y la odian cuando es demasiado tarde. Pero ¿quién los ha hecho perder el hábito de juzgar por sí mismos, quién ha reemplazado en ellos la independencia del ciudadano por la sumisión del militante? Ya no hay libertad; pero la libertad no pertenece más que a los hombres libres. Y ¿quién se molesta ya en formar hombres libres?".

(6) Nicomedes P. Díaz, cit. por Fraga: La crisis del Estado. Madrid, 1958; página 160.

(7) Derecho público y constitucional. 1927; pág. 162.

(8) Fraga Iribarne, op. cit., pág. 175.

(9) Sánchez Agesta, op. cit., pág. 49.

(10) Montesquieu: De l'esprit des lois. Libro XI, cap. 4.

(11) El Poder, Madrid, 1956; pág. 12.

5. Al inaugurar el V Congreso Mundial de Ciencia Política en París , escuchamos al entonces primer ministro de De Gaulle, Michel Debré, estas palabras reveladoras de la concepción dominante: "El Poder es nacional. No puede ser de otra manera: sin artificios, sin dictadura...El Poder debe ser uno. Lo que se ha dicho, se ha dicho; lo que está decidido, debe ser ejecutado; lo que se ordena, debe ser obedecido...Gobernar, es decir, dirigir los servicios públicos, tomar a cargo la vida colectiva, garantizar la sociedad contra la invasión, el desorden, la injusticia, la miseria, esta tarea inmensa nunca terminada, es la responsabilidad del Poder. Entonces, ¿cuáles son los límites de su acción? Todo lo que es útil a la comunidad debe ser emprendido y acabado. En fin de cuentas, es el individuo el beneficiado...Quien es responsable debe ser autoritario" (12).

6. El crecimiento del Poder -que implica un dato insoslayable de la realidad política actual- se ha singularizado en el Poder ejecutivo, que gobierna y administra, y la correlativa quiebra del Parlamento, y en alguna dimensión, del propio Poder judicial, debilitado en sus garantías institucionales de inamovilidad, y por virtud de legislaciones de excepción, que incluso han desconocido la autoridad de la cosa juzgada. El ejecutivo es hoy el Poder por excelencia. La clásica tripartición de funciones y el equilibrio subyacente que constituía su fortuna técnica, ha sido, ha tiempo, quebrada. Esta falencia institucional -al parecer irreversible- obedece a una serie de factores que, de consuno, coadyuvan a explicar su realidad política de clara configuración e implica un punto de partida para escrutar futuras salidas con decoro para la libertad y la justicia humanas. Estamos, aunque no nos guste, ante una realidad dinámica y tendida al porvenir (13).

7. Jean Meynaud, en un estudio panorámico de este problema, que desde hace un tiempo viene preocupando a la ciencia política, y en ese sentido es revelador, en el número 2, volumen X, del Bulletin International des Sciences Sociales (año 1958), de la Unesco, pone de relieve que un análisis pragmático revela que el desarrollo de la actividad estatal exige el cumplimiento de varias funciones. De ninguna manera se necesitan largos desarrollos para establecer que la libertad del ciudadano está protegida mejor en los regímenes que reparten el peso de sus responsabilidades entre varios órganos. En ese sentido, la referencia tradicional a la separación de los poderes traduce una preferencia por la difusión del Poder, una desconfianza con respecto a toda concentración de las prerrogativas gubernamentales. Es, si se quiere, afirmar la necesidad de una distribución de funciones. Aún es necesario preservarse de toda presentación mecánica que llegue a manifestar una partición magistral: los hechos revelan, de manera irrecusable, que la cooperación, más o menos articulada, de diversos órganos del Estado en el cumplimiento de una serie de tareas dadas, constituye una práctica corriente y constante. La relatividad de la separación de las funciones gubernamentales -expresa el pensador francés- es uno de los rasgos más relevantes de la vida política contemporánea (14). Por eso, hoy se tien

(12) Michel Debré: "La Teoría y la Práctica de la Política", en Revista de Estudios Políticos, núm. 120, noviembre-diciembre 1960; págs. 5-11.

(13) Legon, op. cit., Prólogo, pág. XII.

(14) Jean Meynaud: "El Poder ejecutivo en el Estado moderno", en Bulletin International des Sciences Sociales (U.N.E.S.C.O.), vol. X, núm. 2, año 1958. Boletín donde se incluyen trabajos referidos al Canadá, Estados Unidos, U.R.S.S., Francia y Yugoslavia. (Traducción de Graciela Sosa para el Instituto de Derecho Constitucional de Córdoba).

de a la clasificación funcional de las actividades del Estado. Karl Loewenstein tiene propuesta una limitación también tripartita: determinación, ejecución y control de la política seguida o de las decisiones adoptadas (15). Habrá, pues, que llegar, luego de estudio serio y profundo, a la apreciación razonada de la función del Poder ejecutivo en el Estado moderno. Aquí, simplemente, planteamos el problema como hipótesis de trabajo para futuras investigaciones.

8. Entre los factores que inciden en el desmesurado crecimiento del Poder ejecutivo -al que recientes leyes fundamentales de Occidente tratan de institucionalizar- pueden (sin pretender agotar su repertorio) anotarse los que siguen: a) Frecuencia de los estados de emergencia. b) Facultades militares. c) La conducción de las relaciones internacionales. d) Política y planes de progreso económico y social. e) Dirección burocrática. f) Delegación de funciones legislativas. g) Crisis del Parlamento y de los partidos políticos. h) Centralización de los Estados (decaencia del federalismo. i) Lucha contra los grupos de presión. j) Liderazgo y jefatura del Estado. k) Progreso técnico y científico. l) Masificación e industrialización de la sociedad actual. 11) Funciones del Estado moderno (planificación).

III. Causas del acrecentamiento del ejecutivo

a) Estados de emergencia.

9) La emergencia, que es ocurrencia o accidente que sobreviene proveniente de otra cosa, según lo pone de relieve Escribano, puede tener como antecedentes circunstancias humanas o hechos de la Naturaleza. Lo cierto es que constituyen episodios de excepción, graves y transitorios. Su producción engendra un verdadero estado de necesidad, al que hay que enfrentar mediante actos de Gobierno congruentes con su carácter, o sea también excepcionales. Trátase de normar la anomalía (16-17). Situaciones de peligro de las instituciones, el reclamo de asegurar niveles de vida compatibles con la dignidad humana, la urgencia de otorgar seguridad ante lo insólito de la Naturaleza, explican medidas por lo general ajenas al desenvolvimiento regular de la vida pública. La vieja afirmación russoniana es altamente significativa: "La inflexibilidad de las leyes, que les impide adaptarse a los acontecimientos, puede, en ciertos casos, hacerlas perniciosas y causar la pérdida del Estado en su crisis. No se debe, pues, pretender afianzar las instituciones políticas hasta el punto de no poder suspender su efecto. Esparta misma dejó dormir sus leyes".

10) Por su parte, Friedrich (18) recuerda que allí donde se considera el imperio del derecho como médula del sistema jurídico en razón que él garantiza una estabilidad de las relaciones jurídicas, una situación extraordinaria es, esencialmente, un estado de cosas que amenaza la continuidad del mantenimiento de ese imperio del Derecho. Para superar esa

(15) Loewenstein: The study of comparative government. Chicago, 1957; páginas 42/52. (Cit. por Meynaud).

(16-17) Romero: "Estado de emergencia", en Estudios Constitucionales, Córdoba, 1958; págs. 39 y sigs.

(18) Friedrich: Teoría y realidad de la organización constitucional democrática. México, 1946; págs. 234 y 237.

situación de excepción, el Derecho público acude a la vigencia de normas que se estiman adecuadas para enervar la anormalidad. Son instituciones que Friedrich agrupa bajo el título de dictadura constitucional, caracterizadas por ser métodos de concentración de poderes, que es la prueba decisiva del constitucionalismo. Las situaciones de emergencia -o, mejor, estados de emergencia- producen una restricción de derechos y libertades y el uso distinto de poderes concentrados. La emergencia no es creadora de poderes. Pero la dinámica que impone su enfrentamiento autoriza la concentración de los mismos, su uso diferente y la correlativa suspensión o restricción de derechos y libertades; todo en homenaje a la supervivencia del Estado (19).

11. Nuestro tiempo ofrece una frecuencia de estados de emergencia -revoluciones, golpes de Estado, crisis económicas, guerras, huelgas, hechos de la Naturaleza, etc.- que parece signo de instantes de mudanza en las instituciones o en las estructuras del Estado moderno. Esa frecuencia ha significado que los métodos de concentración de poderes -que los ejerce generalmente el ejecutivo- produzca un paulatino acrecentamiento de sus funciones y que la libertad humana y sus derechos fundamentales se hallen a cada instante, merced a la voluntad de los Gobiernos en su rama administrativa. La suspensión de garantías constitucionales se ha convertido en institución normal de la vida política comunitaria.

12. Es de doctrina que la declaración de emergencia sea facultad legislativa en razón de que el ejecutivo tiene a su cargo la aplicación de los poderes concentrados. Empero, Constituciones o leyes recientes han desplazado aquella facultad que hace a la defensa de los derechos y libertades. En Venezuela, la ley número 13.234, de organización de la nación para tiempo de guerra desde tiempos de paz, vigente desde 1948, autoriza al propio Poder ejecutivo la declaración de emergencia grave (art. 27 de la ley) (20). El artículo 16 de la Constitución francesa de 1958 -puerta abierta a la dictadura constitucional-, según palabras de Jiménez de Parga- (21), expresa: "Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales están amenazados de una manera grave e inmediata, y el funcionamiento regular de los Poderes públicos constitucionales está interrumpido, el Presidente de la República toma las medidas exigidas por las circunstancias, después de consulta oficial con el Primer Ministro, los presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional. De ello informa a la nación por medio de un mensaje..". La vieja dictadura romana, instituída para defender la República, ha sido superada en grado superlativo por la Constitución de Francia, que abre -así- la posibilidad, incluso, de su propia destrucción.

(19) Linares Quintana: Tratado..., tomo V, pág. 392 y sigs. Joaquín V. González: Obras completas, tomo V, pág. 141.

(20) Romero: "Constitución, ley 13.234 y plan Conintes", en Estudios de Ciencia Política, pág. 217.

(21) Jiménez de Parga: La V República francesa. 1958; pág. 68.

b) Atribuciones militares.

13. Todas las Constituciones conceden, salvo los poderes de organización en forma parcial, las atribuciones de mando militar al Poder Ejecutivo. Su ejercicio, de un tiempo a esta parte, aumentado por la situación de guerra fría -amén de las apetencias de poder de las instancias castrenses, hecho notorio en más de un país (22)-, ha traído, en la práctica, un acrecentamiento inusitado de su influencia política, ya que muchas actividades de la vida comunitaria están subordinadas, directa o indirectamente, a las competencias militares. Incluso, toda su política extranjera se hace en continua consulta con los mandos de las Fuerzas Armadas. Desde luego que la propia naturaleza de las atribuciones militares explica esas facultades ejecutivas; pero el uso concreto que los Gobiernos hacen de las Fuerzas Armadas es lo alarmante. Constituye un hecho ya notorio, cuando no acontece que el propio Poder ejecutivo sea un instrumento dócil de las presiones de los mandos castrenses, convertidos en verdaderos grupos de presión, que en muchos países realmente son los que gobiernan. En América latina -según lo pusimos de relieve en oportunidad reciente (23)-, el Poder militar ha sustituido en los hechos al Poder civil; es el único Poder político, o al menos, comparte, en forma decisiva, aquella potestad. Pero debe recordarse que, ciertamente, es un dogma de la democracia que el Poder militar debe estar subordinado al Poder civil. Las Fuerzas Armadas son consideradas como un instrumento del Estado, no como amos (24). Pero, desgraciadamente, el mundo parece marchar a lo que Lasswell califica de Estado-guarnición. Empero, adquieren vigencia nueva las palabras de Alberdi, escritas en su "Crimen de la guerra" (25): La democracia no se engaña en aversión instintiva al cesarismo. Es la antipatía del derecho a la fuerza como base de la autoridad, de la razón al capricho como regla de gobierno.

15. Anotamos este género de facultades entre las que han contribuido al acrecentamiento del Poder, porque la situación internacional, en lo que va de siglo, ha colocado a la Humanidad en trance, casi continuo, de conflictos armados. El antiguo adagio romano Si quieres la paz, prepara la guerra, parece consigna de nuestra época. Pero si ello explica la influencia militar en los países que tienen la responsabilidad de mantener la paz en el ámbito internacional por ser protagonistas del eventual enfrentamiento, carece en absoluto de fundamento en países que no tienen esa función monitora en las relaciones internacionales, salvo la que puede resultar de su conducta moral al servicio de las grandes causas de la Humanidad.

(22) Romero: "Crisis del Gobierno civil en América latina", en Revista de Estudios Políticos, núm. 122. Madrid, 1962, pág. 227; y en Cuadernos del Instituto de Derecho Constitucional, de la Universidad Nacional de Córdoba, Boletín núm. 6.

(23) Trabajo citado ut supra, que se leyó en el V Congreso Mundial de Ciencia Política de París.

(24) Luis Smith: La democracia y el poder militar. Buenos Aires; pág. 16.

(25) Alberdi: Obras selectas, t. XVI, pág. 18.

c) Conducción de las relaciones internacionales.

Aunque muchas Constituciones señalen que la política internacional sea determinada por los Organismos legislativos, lo cierto es que son los ejecutivos los que, en la práctica, la concretan. El manejo de esas relaciones, en un mundo achicado y unido por la técnica, otorga al ejecutivo posibilidades inmensas y una función rectora en un aspecto muy importante de la actividad estatal, que ha contribuido a un aumento, cada día mayor, de su poder. La conducta del ejecutivo en el orden internacional ha traído una suerte de internacionalización de su responsabilidad, al decir de Meynaud (26). Y agrega: "Ya en tiempo de paz, la necesidad se impone a seguir paso a paso las iniciativas y reacciones del adversario, y si es posible, aventajarlo para no ser superado, y cuando llega a registrarse un suceso notable, la opinión pública, así como también las Asambleas parlamentarias, responsabiliza inmediatamente al Poder ejecutivo". De otra parte, en caso de tensión internacional aguda entre los grandes Estados, la naturaleza de las armas actuales, el carácter decisivo de las primeras horas (si no de los primeros minutos) de un conflicto eventual, tendrían por efecto hacer pensar sobre el Poder ejecutivo solo una responsabilidad de alcance verdaderamente dramático. La responsabilidad de la conducción internacional de las relaciones políticas, por las consecuencias de las mismas en la comunidad, es tremenda por parte de los ejecutivos; acaso aplastante. Y a excesiva responsabilidad corresponde el ejercicio de poderes correlativos.

d) Política económica y planes de progreso social.

17. El Estado de hoy -dice Vedel- es un Estado desbordado. Ha salido de sus antiguos causes, a los que le ató la concepción liberal clásica. No es un Estado interdicto, sino que ha invadido zonas antes inéditas. El aforismo fisiócrata de laissez faire, laissez passer, carece ya de vigencia frente a un pluralismo de fuerzas, principalmente económicas -nacionales e internacionales-, que manejan las relaciones humanas en su ámbito y reducen a mera ilusión las leyes o armonías de Bastiat. El paso de la democracia gobernada a la democracia gobernante, puntualizada con agudeza por Burdeau (27), es episodio ineluctable de la época. Es decir, paso del mero control popular a la acción, de la simple independencia a la iniciativa del pueblo. Democracia, pues, que no sólo toma los instrumentos del Poder, sino que señala fines, y donde tiene ubicación el hombre situado. El cambio político operado, o en vías de operarse en todos los países de la comunidad occidental, obliga al Estado a una mudanza significativa de su con

(26) Meynaud, op. y loc. cit., ut supra.

Se ha dicho que tres son los principales factores del poder internacional: a) La situación geopolítica y demográfica, b) La estructura económica, c) El poder militar (Fraga Iribarne: Guerra y Diplomacia, Madrid, 1960, pág. 33). Y en todos, la acción del ejecutivo es fundamental. Al liderazgo político interno ha sucedido el liderazgo internacional. Las relaciones mundiales se han vuelto asunto doméstico en todas partes. La función diplomática, que es propia del ejecutivo, es faena de singular relevancia en el mundo de hoy, empequeñecido en las alas de los jets. Vivimos una época en que la diplomacia es total, porque todo está en juego y porque los actores emplean todos los medios (Aron: Tableau de la diplomacie mondiale en 1958, cit. por Fraga, Prólogo, Op. y loc. cit., pág. 12).

(27) Burdeau: Traité de science politique. Tomo IV, págs. 163, 443 y sigs.

ducta. Por eso impulsa la actividad económica y traza planes de promoción social. Debe hacerlo y le obligan el contorno y la circunstancia, como diría Ortega. La celeridad de su acción y la dinámica del proceso social o -torgan primacía al ejecutivo en su realización, a la par que aseguran una presunta eficacia en el menester gubernativo. Nadie puede detener el tránsito de la democracia política hacia la democracia económica; es decir, de la participación de los trabajadores -entre otros aspectos- en las decisiones que comporta la gestión de las Empresas (28).

18. Este tipo de gestión oficial, por su propia naturaleza y por la eficacia que debe presidir su realización, impele al Poder ejecutivo a la dirección o conducción económica, otorgándole real privanza en su concretización mediante planes atinentes a problemas de educación. Sanidad, vivienda o al control de precios; todo con el propósito de nivelar desigualdades económicas o injustas distribuciones de la riqueza.

19. Esta expansión de las funciones del Estado ha provocado el desequilibrio de los Organismos instituídos por las leyes fundamentales en todos los países. A mayor función, mayor responsabilidad y mayor competencia. La dirección de la vida económica -señala Meynaud- por las inquietudes del Poder público alcanza un grado variable según los países, pero no está ausente en ninguno de ellos. Ahora bien: esta gestión aparece esencialmente como un asunto del Poder ejecutivo, cuya función alcanza su punto culminante desde que entran en juego las técnicas de planificación o las medidas de industrialización acelerada (29). La función motriz del ejecutivo en este aspecto es digna de ponerse de relieve, porque actúa en el menester de determinación y lanzamiento de las operaciones. El Poder como impulso o libre energía tiene aquí cabal demostración.

20. Esta realidad nos enfrenta con dos aspectos fundamentales: finanzas públicas y desarrollo. Ambas tienden a un fenómeno central: las transformaciones estructurales. Las variaciones articuladas -expresa Tarantino (30)- se observan como productos de las mutaciones de la estructura. Los ciclos de la producción, del empleo y de los precios son reflejos de aquellas alteraciones que operan en la base del sistema. La población, los valores humanos, las transformaciones políticas, la presión de los grupos sociales, el crédito, la modificación en la distribución del ingreso, el sector urbano y el rural, operan como otras tantas energías impelentes de la actividad económica.

Todas estas actividades promotoras -pese a leyes generales dadas por los Congresos- constituyen un ámbito de instancias administrativas por medio de una burocracia especializada que pone en funcionamiento manifestaciones financieras que, por su naturaleza, son de poder o de autoridad políticas (31).

(28) Lapierre: Le pouvoir politique. París, 1959; pág. 108.

(29) Meynaud, op. y loc. cit., ut supra.

(30) Jacinto R. Tarantino: Finanzas públicas y desarrollo económico. Ediar. Buenos Aires, 1961; pág. 42.

(31) Duverger: Instituciones financieras. Ed. Bosch. Barcelona, 1960; pág. 17. (Cit. por Tarantino, Ibíd., pág. 51).

e) Dirección burocrática.

21. El Estado moderno está calificado por la presencia de una Administración. Es un Estado de funcionarios. La organización de la burocracia es fundamental en las actuales estructuras políticas. Aunque la misión de la burocracia no es gobernar, pero es un hecho evidente que sin ella no se puede gobernar. El impacto de esa evidencia es serio, y no puede subestimarse la cada día mayor importancia de la burocracia como ingrediente más y más importante de la realidad política. Ella otorga continuidad a la actividad del Estado y, a su vez, actúa como factor de permanencia de las estructuras políticas. Constituye el órgano de realización de la política del Gobierno (32). Para la burocracia no han existido las revoluciones (33). Por eso ella es el meollo del Gobierno moderno, al decir de Friedrich (34), o médula del sistema de Poder en el Estado contemporáneo (35).

La burocracia une lo que la Constitución ha separado o distinguido, ha expresado Frías (h) (36), produciendo una transferencia de Poder: de la política a la Administración, de la representación a la gestión. Con relación a su importancia específica, baste connotar que el Estado moderno presentase, casualmente, como Leviathán, por el crecimiento de sus funciones, y éstas son desempeñadas por funcionarios que conforman la burocracia. La Administración es el Gobierno en acción, decía Wilson, y, en efecto, la Administración constituye los pies y manos y hasta la inteligencia técnica del ejecutivo (37).

22. Kranenburg (38) ha observado igualmente cómo la burocracia, en gran medida, ha sustituido en la práctica a los Organismos legislativos, en cuanto a iniciativa se refiere. La realidad política nos muestra que el ejecutivo -que maneja la burocracia o es manejado por ella en más de una ocasión- es el que toma la iniciativa de leyes, y antes de formular las respectivas proposiciones al Congreso, tales proyectos han pasado -o fueron iniciados realmente- por la consideración burocrática, que conoce mejor las necesidades a satisfacer. Conviértese así el Parlamento en simple órgano registrador, que -como se ha dicho- tiene la virtualidad de convertir en leyes las directrices dimanadas de las "élites" burocráticas.

23. Basta lo señalado para concluir que por la vía burocrática el Poder ejecutivo ha ensanchado notablemente sus potestades, en razón que las Constituciones le erigen en jefe de la Administración del país (C.Nac. art. 86), y como tal, nombra y remueve funcionarios. El Estado de servicios debe valerse, para su prestación, de funcionarios y empleados. En el acrecentamiento de sus menesteres gubernativos halla el Estado moderno la clave del aumento de su poder, que le convierte en monstruo, al decir de Mac Iver. Al proporcionar a los ciudadanos servicios cada vez más numerosos el Estado está llamado fatalmente a aumentar el efectivo de su personal, lo que implica, además de una modificación cuantitativa, un cambio cualitati-

(32) Romero: "La burocracia en el Estado moderno", en Estudios..., pág.125.

(33) Carro Martínez, en Revista de Estudios Políticos, núms. 77 y 78. Madrid.

(34) Friedrich, op. cit., págs. 44 y sigs.

(35) Carro Martínez, op. y loc. cit.

(36) Pedro J. Frías (h): "El papel de los expertos en la nota política de América latina", en Revista de Estudios Políticos, núm. 128, marzo-abril 1963; págs. 193-199.

(37) Romero, op. cit., pág. 126.

(38) Teoría política. México, 1941.

vo, en razón que ha acontecido un aumento de la influencia de la Administración y alterado el equilibrio entre el mundo político y el sector administrativo. Aparecen, pues, los técnicos, cuyo impacto no puede ignorarse en la marcha de la gestión gubernativa, que en más de un país actúan como un cuarto poder (39). Burocracia y tecnocracia constituyen hoy problemas harto importantes que la ciencia política trata de esclarecer como dato insorteable que opera en el campo de las estructuras sociales y políticas de Occidente.

f) Delegación de funciones legislativas.

24. En este aspecto, la tripartición de funciones del constitucionalismo clásico ha sufrido serio quebranto. La legislación delegada es hoy una realidad que debe computarse seriamente. Ha desaparecido, acaso, la distinción de ley formal y ley material. La abdicación parlamentaria en este aspecto es bien significativa, y el Poder ejecutivo se ha visto así llamado a cumplir una tarea legiferante en gran parte, con grave deterioro de las seguridades y libertades de la persona. La declinación de las Asambleas legislativas es general. Su falta de eficacia es patente, y se han realizado esfuerzos para compensar ese déficit por medio de una transformación de los métodos de trabajo de los Parlamentos y por medio de una adaptación de los procedimientos. Pero hasta ahora su resultado ha sido bien relativo. La casi universalidad de la delegación del Poder legislativo es el reflejo de esta situación. Se manifiesta -observa Meynaud- como el reconocimiento, por parte de las Asambleas, de una cierta incapacidad para hacer frente a las necesidades del momento. Con respecto a algunos países, encuentra también su origen en la voluntad de los legisladores de conformarse con el criterio del Poder ejecutivo para impedir medidas inevitables o impopulares.

La antigua doctrina -expresa Root, recordado por Legon (40-41)- , que prohibía la delegación de poderes legislativos, se ha retirado virtualmente de la escena y ha renunciado a luchar.

25. El Tribunal Supremo norteamericano, no hace mucho, se vió precisado a poner dique a este vicio institucional, aunque marcando pautas que entrañan una concesión a la legislación delegada. Es lo que surge de la tesis del juez Cardozo en la causa U.S.A. v. Schechter Poultry Corporation: El Poder delegado -dijo el magistrado- no ha sido canalizado entre táludes que impidan su desborde. Es ilimitado e impreciso. De allí que los "standards" o pautas señaladas por la jurisprudencia de los Estados Unidos pueden resumirse así:

a) El objeto de la delegación debe ser claro y terminantemente definido. b) La legislatura debe sentar y delinear definidamente una política para ser cumplida por la ley. c) La legislatura debe establecer en la ley misma cierto criterio para limitar y guiar la discreción del ejecutivo. d) La legislatura no puede permitir o autorizar al ejecutivo para imponer, a su única discreción, ninguna sanción penal. A ello corresponde agregar que la delegación debe ser, en principio, temporal y con posibilidad para el Parlamento de reasumir, en cualquier momento, el uso de sus atribuciones constitucionales (42).

(39) Meynaud, op. cit.

(40-41) Legon, op. cit., tomo II, pág. 602. Cfr. Bidard Campos: Derecho Político. Editorial Aguilar. Buenos Aires, 1962; pág. 361.

(42) Alejandro Lastra: "Delegación del poder legislativo", en La Prensa, año 1946.

26. En cualquier forma, el vicio de la delegación, acaso impuesto por la ineficacia parlamentaria y el mejor conocimiento del ejecutivo de la problemática social y económica de la comunidad, ha venido a robustecer al ejecutivo, convertido así en supremo legislador. La actual Constitución francesa determina el ámbito del Parlamento (art. 34); lo demás es facultad reglamentaria (art. 37). Basta que el asunto sea así resuelto por el Consejo de Estado para que el ejecutivo lo modifique (art. 37 in fine). El artículo 38 de la ley Fundamental de 1958 determina que el Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento para adoptar, mediante órdenes ministeriales, durante un tiempo limitado, las medidas que corrientemente son del dominio de la ley.

En Inglaterra, según advierte Fraga (43), existe la tendencia similar de trasladar al Gabinete facultades legislativas, lo que se explica por la falta de tiempo del Parlamento ante la ingente tarea legislativa, el creciente tecnicismo de las normas, mayor flexibilidad y capacidad de adaptación de la acción ejecutiva.

g) Crisis del Parlamento y de los partidos políticos.

27. Siendo los partidos elementos insustituíbles del Estado democrático, empero, su decadencia y crisis es notoria en casi la totalidad de los países que tiene esa forma política. Su crisis ha producido la decadencia del Parlamento. La incapacidad e ineficacia de las legislaturas es la ineficacia y la incapacidad de los partidos políticos. La crisis de dirigencia política, acaso a raíz de la tendencia oligárquica que Michels señalara hace tiempo, es dato generalizado. Sin una clase dirigente alerta a la problemática de nuestro tiempo no puede haber Parlamento ni partidos políticos a la altura del proceso histórico.

Es raro el partido político que cumple las finalidades que la doctrina, la experiencia política y los actuales requerimientos del Estado contemporáneo exige. El asalto al Poder, la demagogia, el peculado -y no el desarrollo de un programa de bienestar social-, parecen ser los objetivos partidarios. El cambio de estructuras a que se asiste en la Era actual han quitado a los partidos gran parte de representatividad para transferirlas a los grupos profesionales. Van der Meersch (44) se pregunta, estudiando los poderes de hecho, si el recurso renovado a esos procedimientos no consagrara la desposesión progresiva de la representación política en beneficio de la representación profesional, que suplanta al Parlamento y al Gobierno en la orientación de la política general y en el poder de decidir.

(43) Fraga Iribarne: El Gabinete inglés, pág. 16. El problema en la Argentina ha sido examinado exhaustivamente en el II Congreso Argentino de Ciencia Política (Buenos Aires, agosto 1960). En la publicación de la Asociación Argentina de Ciencia Política, que organizó el certamen, pueden consultarse con provecho los trabajos de Linares Quintana, Bece - rra Ferrer, Pierandrei, Dalurzo, Mora Rodríguez, Rivas y Sporta, Aja Espil y Padilla.

(44) Ganshof van der Meersch: Pouvoir de fait y regle de droit. Bruselas, 1958; página 315.

28. En toda forma política asume caracteres fundamentales el modo de organización y ejercicio del Gobierno como sistema, el que, al final, se traduce en un complejo de controles y responsabilidades constitucionales. La responsabilidad implica la necesidad de gozar de la confianza del órgano controlador por parte del controlado y el deber de éste de dar cuenta de su obra (45). El Parlamento ha dejado de controlar y de responsabilizar al ejecutivo. Es decir, ha dejado de cumplir su función. Legisla poco y malo; y lo que hace es por iniciativa del ejecutivo. Su incapacidad es cosa que no requiere demostración. En ese proceso, los partidos políticos deben cargar con la mayor responsabilidad. Sus representantes en los Congresos han perdido sensibilidad republicana, subordinándose, a pies juntillas, a los ejecutivos o a las centrales partidarias que promueven decisiones parlamentarias con arreglo a requerimientos ajenos al bien común (46). Se ha observado, con harta razón, que en los regímenes presidencialistas -como el nuestro-, el Congreso, separado y hogtil en otros tiempos, se ha convertido en manso cordero, ligado al ejecutivo por vía extraconstitucional del partido (47). Friedrich ha puesto de relieve la decadencia del control parlamentario y el correlativo de la fe en la discusión general y en la ley (48), de resultas de lo cual es signo inequívoco el hecho de que los Parlamentos que quisieron ser demasiado en el pasado siglo, hoy están pasando a ser demasiado poco (49).

29. En síntesis: la realidad política actual muestra a Parlamento y partidos sin la vitalidad y el cabal sentido de su responsabilidad democrática e instrumentos dóciles de los ejecutivos. Si los partidos políticos no readquieren la noción de alta alcurnia cívica como Organismos conductores de la opinión pública y formadores del Poder político -y con ellos, el Parlamento-, el porvenir democrático queda seriamente comprometido y las estructuras del porvenir deberán integrarse con grupos y fuerzas sociales que están reemplazando a los partidos en la dinámica política de nuestros días. De esta realidad comprobada, el ejecutivo sale ganancioso; monopoliza aún más el Poder y el Gobierno; es el mayor centro de irradiación del Poder (50).

(45) Xifra Heras: Derecho constitucional. Tomo II. Barcelona, 1962; pág. 84.

(46) Romero: "Problemática del partido político", en Revista Argentina de Ciencia Política, núm. 1, año 1960.

(47) Carro Martínez: "La primacía del poder ejecutivo en el Estado con-temporáneo", en Revista de Estudios Políticos, núm. 98. Madrid; pág. 111.

(48) Cit., por Carro Martínez, Loc. cit., pág. 131.

(49) Fraga Iribarne: La reforma del Congreso de los Estados Unidos. Madrid, 1951; página 42.

(50) Carro Martínez, op. y loc. cit., pág. 111.

h) Centralización de los Estados (decadencia del federalismo).

30. El federalismo, que siempre fué garantía de libertad y forma de distribuir el Poder en el ámbito territorial, desde hace ya tiempo, viene marcado con un sino de decadencia creciente. En los países que han adoptado esta forma de Estado -los menos, tanto en Europa y América-, marchan, en los hechos, a un verdadero unitarismo. Se impone, pues, la forma consolidada en unidad de régimen, como decían nuestras frustradas Constituciones de 1819 y 1826. Los procesos históricos y sociales del presente, unidos a las demandas de tipo económico, han centralizado el Poder político en manos de los ejecutivos, o, al menos, se perfilan entidades regionales en lugar de las primitivas provincias o Estados federales o locales. El ritmo de las comunicaciones, del comercio, de los transportes, de la educación, de los problemas de la salud o de la miseria de las masas, la estructuración monolítica de los partidos, los liderazgos políticos, la acción internacional, entre otros factores de igual o mayor jerarquía, han coonestado esa periclitación del sentimiento federal y dado respaldo a una correlativa centralización de los Estados, que aparecen como unidades de Poder político. Y ya se sabe que el ejecutivo es quien siempre sale airoso en ese proceso de acrecentamiento en el ejercicio de las instancias de Poder. Súmese a ello la paulatina abdicación por parte de provincias, partidos y hombres de las entidades locales en los países con ese sistema de gobierno, para configurar un cuadro de cruda declinación de una forma política que nació con un sentido institucional bien claro, pero que ha sido rebasado por los hechos, dentro de un curso histórico a todas luces irreversible. El actual federalismo político ha pasado desde el ámbito interno al plano internacional, donde puede ser solución de técnica jurídica para la convivencia entre los países de Occidente, y aun en los nuevos que surgen a la vida comunitaria del mundo. Ese desplazamiento del régimen federal parece constituir un dato significativo (51).

i) Grupos de presión.

31. Los factores de Poder, grupos de intereses o de presión son hoy realidades que nadie puede negar. Si la democracia es régimen político de Poder abierto, su pluralismo se vuelve axiomático. Hay una realidad grupal que negó ingenuamente el liberalismo al proclamar un vacío entre el Estado y los ciudadanos abstractos que imaginó la burguesía. La democracia pluralista -expresa Burdeau- no es una democracia de voluntades, sino de fuerzas; no es una democracia de individuos, sino de poderes (52), y Sauvy (53) manifiesta con certeza tajante: La Constitución nos dice con claridad quién ocupa el Poder, pero aquélla ignora las presiones que pueden ejercerse sobre éste.

La actual problemática de los grupos de presión es el resultado, en parte, de la masificación contemporánea, y de otro lado, de la crisis de la democracia representativa; hay clara incompatibilidad entre el modo de actividad política de las masas y los postulados de la democracia clásica.

(51) Berger, Chevallier, Vedel y otros: *Le fédéralisme*. 1956.

(52) Burdeau: "Situación de la democracia pluralista", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82. Madrid, 1955; págs. 3 y sigs.

(53) "Lobbys y grupos de presión", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89. Madrid: pág. 1.

Agréguese a ello que la concepción del Estado, configurado por consideraciones de dogmática jurídica, despreciando las advertencias realistas y sociológicas, ha hecho, igualmente, crisis. El Estado contemporáneo se halla realmente configurado por partidos, ideologías, Sindicatos, Asociaciones, grupos confesionales, instancias militares, fuerzas sociales, etc., que, efectivamente, lo integran, porque ejercen Poder: son sus ingredientes materiales (54).

32. La lucha frente a los poderes de hecho debe hacerse aumentando el Poder legal, o sea ensanchando la potencia del Estado. La técnica de toda lucha, para que sea eficaz, debe ser unitiva en la acción. Y esa unidad en la acción sólo la proporciona el ejecutivo, que queda así avalado para la pugna en defensa del Poder estatal, hasta ahora única instancia política creada para la tutela del Derecho (55).

33. De otra parte, el ejecutivo actúa de árbitro en las luchas de grupo o en otras tensiones sociales; es el Organismo gubernamental llamado a resolver conflictos, incluyendo aun los más agudos y llevando en sí la responsabilidad de todo retraso en la investigación y ejecución de una solución (56). Para esa faena, acrecentada en su frecuencia fáctica, el ejecutivo debe contar con resortes burocráticos y económicos que la posibilite, es decir, poder legal para imponer criterios congruentes con los intereses colectivos que debe resguardar. De lo contrario se corre el riesgo -como observa Meynaud- de que el ejecutivo termine por someterse completamente a las presiones recibidas, y que en lugar de actuar como árbitro se conduzca como un prisionero o un rehén de las fuerzas en pugna. No debe olvidarse que los grupos de presión son, a su vez, víctimas de presiones de otros grupos o del propio Estado, aspecto este último que interesa al robustecimiento del Poder y a las técnicas de copamiento de los mismos (57), o, al menos, la actuación del Estado, por medio del ejecutivo, en los supuestos de fracaso o de frustración de los factores de presión (58).

34. La existencia y actuación de los grupos de presión política (59) promueven el fortalecimiento del Poder oficial para enfrentarlos o decidir las tensiones sociales producidas por su pugna, y aun para intervenir en el proceso de su integración al través de los partidos políticos o de

-
- (54) Lucas Verdú: "Ensayos sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo", en Revista de Estudios Políticos, núm. 99, pág. 119.
- (55) Loris: *Diritto amministrativo e cenni di Diritto costituzionale*. Milano, 1928; pág. 3.
- (56) Meynaud, op. y loc. cit., ut supra.
- (57) Marcel Gregoire: "Los sindicatos y la política", en Res Pública, Revue de l'Institut Belge de Science Politique, 2º semestre de 1959; pág. 94.
- (58) Meynaud y Chabanol: "Comportamiento de los grupos de presión en las situaciones de fracaso", en Revue Française de Science Politique, vol. XII, núm. 2, marzo de 1962. (Traducción de Graciela Sosa para el Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba).
- (59) Romero: "Nuevos factores reales de poder: los grupos de presión", en J. Arg., 1959, y en Estudios de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Córdoba, 1961; pág. 59. Puede verse sobre el particular la bibliografía allí citada, y en especial, los trabajos de Linares Quintana, Fayt (J. Arg., III, 1959), de Revidatti (Revista de la Facultad de Derecho de Córdoba, 1960), y el reciente libro de Bidart Campos sobre el tema (1961).

Organismos sociales y económicos, al margen de los clásicos poderes del constitucionalismo. Y todo ello, al final, justifica más poder en el Estado, que no puede, ni debe, perecer en manos de los contrapoderes que minimizan el bien común al servicio de sus propios intereses, que no son los del hombre eterno, cuya imponente estatura -en la frase de Burdeau- aparece deslumbrada por los resplandores de muchos siglos (60).

j) Liderazgo y jefatura de Estado.

35. El liderazgo político constituye hoy una tendencia tremendamente cierta en todos los países (democráticos y monocráticos o autoritarios). Lo imponen las circunstancias del contorno histórico de nuestro tiempo. Friedrich (61), en su obra publicada en español en 1946, advierte que la tendencia hacia el liderazgo monocrático (presidencial) parece ser casi universal. La despersonalidad del Estado ¿se bate en retirada? Con razón se ha observado (62) que si se quisiese sintetizar las características principales del líder, habría que atender a su naturaleza representativa -ya de mocrática o carismática, para usar la terminología de Weber- (cuanto más poder y más legítimo sea, mayor serán sus cualidades representativas), a sus posibilidades emprendedoras y a su inteligencia para adoptar resoluciones. Acaso nos hallamos ante una especie de sublimación del principio de autoridad, hecho de prestigio e influencia; del natural imperio que exalta a Gracián, en virtud del cual cautivo César de los isleños piratas, era más señor de ellos; mandábalos, vencido, y servíanle ellos, vencedores. Era cautivo por ceremonia y señor por realidad de soberanía (63).

36. Finer (64), por su parte, enseña que cuatro son las principales características de la leadership: conocimiento, coherencia, constancia y conciencia. Y agrega: "El ejecutivo es el epítome de todas estas cualidades que se encuentran difusas en todos los órganos de Gobierno. Conocimiento significa tener sentido de los principios y de los fines: la visión del futuro, claridad en razón de la eficacia de medios y fines y equidad. Coherencia significa que todos los hombres y agencias que sirven al Gobierno se mantienen juntos en la prosecución coordinada de un fin común, sin incongruencias ni obstrucciones. Constancia implica firmeza en la visión y en la conducta, lealtad de propósito desde el principio al fin, sin dudas, contradicciones y caprichos; significa dependencia dinámica. Conciencia implica sentido de responsabilidad".

(60) Burdeau: "Situación de la democracia pluralista", en Revista de Estudios Políticos, núm. 82, ya cit. Madrid 1955.

(61) Op. cit., pág. 350.

(62) Carro Martínez, op. y loc. cit., pág. 124.

(63) Gracián: "El Héroe", en Obras completas, Ed. Aguilar. Madrid, 1944 ; página 19.

(64) Finer: Theory and practice of modern government, New York, 1950; pág. 22. (Citado por Carro Martínez).

Ya en 1835, Tocqueville, en carta a Stuart Mill, le decía: "Para los partidarios de la democracia se trata menos de encontrar el medio de hacer gobernar el pueblo que de hacer escoger al pueblo los más capaces de gobernar para que puedan dirigir el conjunto de su conducta y no el detalle de los actos y de los medios de ejecución" (65). Es la vieja afirmación tomista: democracia es el gobierno de los más, ejercido por los mejores.

37. Nadie puede poner en duda el liderazgo político de Roosevelt, Eisenhower, Adenauer, De Gaulle y Kennedy. De su liderazgo han devenido a gobernantes. ¿No hay acaso ahora un liderazgo internacional? Y ello sólo puede darse en los ejecutivos. Sin reforma constitucional, los Estados Unidos han creado por vía legislativa una serie de Organismos al servicio del Presidente, institucionalizando así, indirectamente, su liderazgo. El Jefe del Poder ejecutivo norteamericano, a las funciones constitucionales asignadas, debe ahora agregar la tarea compleja de coordinar la actividad de los Organismos y colaboradores personales puestos directamente a su servicio (66). El artículo 65 de la ley Fundamental de Bonn asigna al Canciller la dirección política: El Canciller federal fija las líneas directrices de la política y responde de ella. En la determinación de estas directrices de la política, que no son más que el programa de Gobierno, el Canciller federal es formalmente independiente, y, por lo tanto, no vinculado a las decisiones del Presidente de la República ni a las del Parlamento (67).

Vemos, pues, cómo la tesis del liderazgo y la jefatura del Estado favorecen al Poder ejecutivo por la real posibilidad de su ejercicio (68).

k) Progreso técnico y espacial.

38. Los progresos técnicos y nucleares han promovido un serio reajuste en la política de las naciones, tanto interna como externa, que colocan a los ejecutivos, como cabeza de los Gobiernos, en posición de evidente primacía por las múltiples consecuencias de aquéllos y la necesidad de mantener unidad de acción, cuando no el secreto de esos progresos intimidatorios para la Humanidad y signo de la audacia del tiempo que vivimos, creadora quizá de nueva esclavitud. El portentoso avance de la técnica está llevando al límite la capacidad de resistencia y adaptación del hombre. Rodeado de comodidades, prisionero de mil pequeños artefactos, esclavo de infinidad de exigencias, el hombre moderno ha venido a convertirse en agónico servidor de un pueblo de máquinas. Los antiguos valores morales -amor, oración, verdad, responsabilidad- se hallan en crisis. La nobleza y dignidad humana han sido envilecidas. El hombre aparece burlado, y su libertad, negada (69).

(65) Tocqueville: Oeuvres complètes. Tomo VI, pág. 54. (Cit. por Carro).

(66) Meynaud, op. y loc. cit.

(67) Padilla Serra: "El canciller alemán y el régimen parlamentario", en Archivo de Derecho Público. Granada, 1956; pág. 43.

(68) Xifra Heras, op. cit., t. II, pág. 96.

(69) Eduardo Adsuara: "Notas sobre la crisis de la educación", en Revista Dominicana de Filosofía. Ciudad Trujillo, julio-diciembre de 1957; pág. 3.

39. Esa situación, generalizada ya, advierte al Estado nuevos requerimientos y obligaciones. Nuevas funciones le son, pues, asignadas por la técnica y el progreso científico en el plano de la conquista espacial. Otra problemática aparece en el contorno del siglo XX, y la incógnita aún está lejos de descifrarse. El último Congreso Mundial de Ciencia Política, de París (1961), ha recogido ya la demanda. Uno de sus temas fué el estudio de los problemas administrativos relativos a la utilización pacífica de la energía nuclear (70). Y la Administración es burocracia, y la burocracia está en manos de los ejecutivos. De allí es que hay que computar el progreso técnico como otro de los factores coadyuvantes del acrecentamiento funcional del Poder administrador, que viene convirtiéndose en todo el Poder del Estado. Una nueva realidad vital que no puede ocultarse.

II Masificación e industrialización de la sociedad actual.

40. La actual sociedad occidental es sociedad de masas y tiende, por lo general, a la industrialización acelerada como base de su progreso social y de su desarrollo económico "El lleno social y la pleamar humana", señalados por Ortega hace más de treinta años, son hoy una viviente realidad. Se ha engendrado el hombre-masa -sub-hombre, en la pluma de Gabriel Marcel-; hombre que acampa en la vida, inestable, que no se instala, versátil, materia prima de la propaganda, soldado de marchas rebañegas, comparación de hombre, sin interior, sin intimidad (Ortega y Gasset).

La concentración urbana y la huída del campo es fenómeno fácilmente perceptible. La transformación de la sociedad de economía agrario-artesana -dice Xifra Heras (71)- en una sociedad industrial, con los grandes desplazamientos de población, ha traído ese agrupamiento humano, que ha producido un cambio en la esencia misma de la sociedad. Ropke (72) expresa que la masificación es el aplanamiento de la pirámide de la sociedad, su atomización y la conglomeración de los individuos que la acompañan. Los individuos a los que se ha hecho saltar de la comunidad se ven colocados en una independencia caótica y se convierten en nómadas errantes, que ya no saben justamente de dónde son, ni cuál es su lugar en la sociedad, desprendidos cada vez más de los ataderos de la familia, de la profesión, de la vecindad, de la naturaleza y de la comunidad.

41. La industrialización ha producido un nuevo tipo humano. El trabajador de la sociedad de masas carece de prejuicios sociales y se acostumbra a contemplar las cosas desde el punto de vista de su ocupación remuneratoria; está dispuesto a permutar su actividad presente por otra que le ofrezca mayores ganancias y comodidades; no tiene el gusto estético, sino afición al cine en cuanto espectáculo; la higiene, la moto, el automóvil, el "frigidaire", la televisión (73).

(70) Hodgetts: Problemes administratius relatius a l'utilisacion pacifique de l'energie atomique. Comunicacion presentada en el V Congreso Mundial de IPSA. París, 1961.

(71) Op. y loc. cit., t. II, pág. 15.

(72) Cit. por Xifra Heras, Ibídem.

(73) Lucas Verdú: Introducción al Derecho Político. Barcelona, 1958; pág. 45.

42. El "rol" del Estado ante este problema es sumamente complejo y delicado. Requiere poder coactivo para los casos de enfrentamiento, poseer los resortes de su dirección y satisfacer sus demandas de seguridad y justicia. Nuevas funciones se adosan a las ya existentes, que, en verdad, lo transforman. El paso del Estado de poder al Estado de bienestar (74). Recuérdese el Plan Beveridge, en Gran Bretaña, como típico paradigma de esta transformación y de la necesidad del Estado moderno de enfrentar una nueva realidad social: la proletarización masificada. Y en la conducción política, el liderazgo del ejecutivo se impone, avalado con la acción de Organismos especializados para mantener la cohesión nacional. Aquí operan las oficinas de propaganda y la función integradora de los símbolos políticos, como entidades plásticas que expresan la intencionalidad de un grupo (75).

11) Funciones del Estado moderno (planificación).

43. Como se ha expresado anteriormente, las funciones del Estado moderno han aumentado en dimensiones colosales. Del Estado-gendarme se ha pasado al Estado social de derecho, o Estado de servicio, o Estado de bienestar. Se requiere dar respuesta al requerimiento perentorio de las cuatro libertades de la Carta del Atlántico. El Estado actual es intervencionista; nadie discute ya el principio. Sólo se debate la medida de esta intervención. Donde el individuo es impotente o los grupos, la función subsidiaria del Estado es categórica (76). El Estado social de derecho -puntualiza Lucas Verdú (77)- es la meta que pretende alcanzar la democracia actual en su esfuerzo de presentarse con veste jurídica, en su intento de legalizar las situaciones sociales creadas. Y para ello el Estado, de espectador, se vuelve actor del proceso social.

44. La acción del Estado no puede reducirse a parcializaciones; requiere operaciones generalizadas y de largo alcance, que ponen a su disposición instrumentos y Organismos que incrementan el Poder estatal mediante la incorporación de una nueva dosis de potencia: su poderío económico. Es decir, el Estado debe planificar, o sea la elección consciente y deliberada de prioridades económicas (78). La necesidad, la ignorancia, la salud, la educación, el confort de grandes masas reclaman una decidida actividad del Estado, previamente estudiada y conscientemente realizada. La planificación es, pues, necesaria lo mismo para lograr una mayor producción que para lograr una distribución más justa de la riqueza (79). Lo uno y lo otro exigen un amplio grado de control del proceso económico, de la educación, de la información, etc.

(74) Sánchez Agesta, Conferencia inédita en Instituto de Derecho Constitucional de Córdoba (3 de agosto de 1962).

(75) Lucas Verdú: Introducción..., pág. 166.

(76) Sánchez Agesta: Los principios cristianos del orden político. Madrid, 1962; páginas 79 y sigs.

(77) Lucas Verdú, op. cit., pág. 55.

(78) Wooton: Introducción..., págs. 66-67. (Cit. por Lucas Verdú).

(79) Fraga Iribarne: Crisis del Estado. 1959; pág. 238.

45. Constitución, Administración y planificación parecen ser los tres principios básicos reguladores de la convivencia política occidental (80), cumplidos y a cumplirse en tres etapas, lo que no implica, desde luego, su exclusión, sino que cada uno de ellos constituye el tipo regulador en la medida que es capaz de realizar la integración políticosocial con mayor intensidad que los demás. La planificación es, pues, la más reciente manifestación de la pretensión humana para ordenar racionalmente la convivencia (81). El auge adquirido por la planificación -anota Lucas Verdú- obedece a la importancia radical que en nuestros días tiene la economía. En tanto que la Constitución es principio regulador que intenta realizar su tarea desde la interpretación ideológica, en el cuadro de la legislación fundamental, y la Administración lo hace particularizando en las medidas administrativas las finalidades del Estado, la planificación supone la ordenación racional de la sociedad para conseguir el progreso económico.

46. Democracias y totalitarismos planificadores; pero hay una planificación para la libertad, al decir de Karl Mannheim (82). El ilustre pensador postulaba cinco máximas para una política de planificación preventiva: a) Solamente un fuerte Gobierno centralizado puede llevar a cabo la planificación. b) La centralización es necesaria, pues la coordinación de las distintas medidas es esencial para la planificación. c) La centralización en una sociedad planificada es esencial únicamente en cuanto a ciertos asuntos de capital importancia. d) En una sociedad planificada, el Gobierno y la comunidad no son ya entidades separables. e) La interferencia legítima del Estado en la vida económica, a través de su organización y de su Poder regulador, deberá servir para mantener una producción máximo y controlar los monopolios arbitrarios (83).

(80) Lucas Verdú: "Constitución, administración, planificación", separata del tomo II de Estudios Sociológicos Internacionales. Madrid, 1961; pág. 7.

(81) Lucas Verdú, *Ibidem*, pág. 29. Cfr. Sánchez Agesta: Derecho Político. Granada, 1959; pág. 595, que señala tres caracteres: a) Poder económico. b) Discrecionalidad burocrática; y c) Cercenamiento de las libertades económicas.

(82) Libertad, poder y planificación democrática, F.C.E. México, 1953; pág. 19. Prólogo.

(83) Mannheim, *op. cit.*, pág. 145. El profesor Lucas Verdú, en el estudio citado (pág. 31) expresa: "La planificación en nuestros días se explica teniendo en cuenta la complementariedad de las estructuras sociales y su interfuncionalidad... Existe una estrecha relación entre planificación y desarrollo económico social, de suerte que no cabe este último sin la primera... Para romper el anillo de pobreza, típico en los países subdesarrollados, es menester la planificación. En estos países no puede prosperar la economía social de mercado ("sozialmarktwirtschaft") del prof. Erhard. En general, las medidas de política económica neoliberales producen resultados positivos en los países capitalistas, altamente industrializados, en tanto que no operan satisfactoriamente en los subdesarrollados o en aquellos que todavía no han pasado al grado conveniente de industrialización". La frustración económica argentina es vivo ejemplo de las palabras del ilustrado profesor español.

La planificación como forma de actuación del Estado es obligación de la hora en una sociedad de masas industrializada y que asiste a cambios estructurales de profundidad. Ella comporta centralización y aumento de poder. El Estado ha salido de su quietud y avanza en la comunidad para posibilitar la seguridad y libertad positiva, creando realmente las condiciones para que el hombre realice su destino en plenitud y no viva bajo la amenaza constante de la miseria, la ignorancia, la enfermedad y la servidumbre. Aunque las legislaturas esbocen planes, es tarea de los ejecutivos su concreta realización y el monopolio de la acción respectiva. Su poder se ve, pues, acrecido en grado sumo.

IV. Institucionalización del Poder Ejecutivo

47. La realidad política reflejada al través de las consideraciones precedentes tiende a institucionalizarse, es decir, a adquirir carácter normativo en leyes fundamentales o cánones comunes. Las modificaciones introducidas en la legislación constitucional contemporánea muestra la recepción del proceso político mediante su normatividad. Es lo que Alberdi preconizaba en sus Bases: Dad al Poder ejecutivo todo el poder que sea necesario, pero dádselo mediante una Constitución. El temor al ejecutivo fuerte (84), propio del constitucionalismo decimonono, se ha superado. Hoy lo exige la realidad política y el acontecer históricosocial de la época. El Poder ejecutivo -observaba Laboulaye (85)- es, de suyo, tan absorbente, que atrae hacia sí con tanta facilidad todas las fuerzas del país, que la mayor dificultad de las Constituciones es el establecer un ejecutivo que no sea invasor. Ahora las leyes supremas de muchos Estados han abdicado de esa desconfianza porque así lo impone la finalidad de realizar un gobierno eficaz y que pueda cumplir las funciones que el cambio social operado requiere.

48. Esa tendencia comienza a institucionalizarse después de la primera guerra mundial y se traduce en un fortalecimiento del ejecutivo, debido al sufragio universal, que le convierte en el Poder fuerte en la democracia, como lo señaló Mirkiné Guetzevitch en su conocida obra (86). Es la supremacía política del ejecutivo. Después de la segunda guerra, Ollero (87) apunta que se nota en los nuevos textos constitucionales una tendencia a valorizar la institución y resaltar la figura de los jefes de Gobierno, y que esa mayor relevancia que ahora se da a la figura del ejecutivo está montada precisamente en beneficio de un desembarazo mayor de las Asambleas para el ejercicio de su superioridad política.

49. La Constitución francesa de 1958 es típica muestra de la tendencia señalada hacia la institucionalización del ejecutivo que demanda el contorno de nuestro tiempo. El futuro dirá del acierto del ensayo, acaso excesivo. Al punto que le convierte al Presidente de la V República en una verdadera realidad política o la representación de la nación, según palabras de Marcel Prélot (88). Parlamentarismo orleanista ha llamado al nuevo

(84) Alberto Demicheli: El Poder Ejecutivo. Depalma. Buenos Aires, 1950; pág. 2.

(85) Laboulaye: Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos. II, 158.

(86) Guetzevitch: Modernas tendencias del Derecho constitucional. Madrid. 1935; pág. 199.

(87) El Derecho constitucional de la postguerra. Barcelona, 1949; pág. 17.

(88) Prélot: Institutions politiques et Droit constitutionnel. Ed. Dalloz. París, 1961; páginas 636.

sistema el profesor Duverger, y Vedel, régimen de compromiso; mientras que para Burdeau, su defensor ardoroso, es restaurador del Estado, cuyo Poder es energía de la nación como totalidad (89). Empero, para otros, es régimen abierto a la dictadura (90).

El Presidente de la República es la pieza maestra del régimen constitucional francés. Su artículo 5º es altamente expresivo: El Presidente de la República vela por el cumplimiento de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. Es el fiador (o garante) de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respecto a los Tratados y Acuerdos de la comunidad. Sólo es responsable en los casos de alta traición y puede disolver la Asamblea Nacional. El artículo 16 le faculta para el ejercicio de poderes de emergencia que no tiene límites: toma las medidas exigidas por las circunstancias, dice el texto constitucional, y la situación de excepción la declara el propio Presidente.

50. En Inglaterra, el Primer Ministro es el protagonista de su escena política (91). Es el conducto democrático de la nación y ejerce un verdadero liderazgo. Recuérdese a Churchill, y se dará razón a las palabras de Laski, escritas en 1949, relativas a los cambios del régimen inglés, y que reedita Jiménez de Parga (92): "La más importante de estas modificaciones es el crecimiento del poder del Primer Ministro. Si hasta 1914 era casi certero caracterizarlo como un *primus inter partes*, ahora se coloca en un nivel considerablemente más elevado que ninguno de sus predecesores". El Primer Ministro inglés ejerce poderes estatales (designa los demás ministros, coordina la gestión gubernativa, aconseja la disolución del Parlamento, etc.) y poderes extraestatales (como líder del partido mayoritario controla los debates).

51. En los Estados Unidos, la figura del Presidente es eje de su política. La Presidencia -decía Roosevelt- es, ante todo, un liderazgo moral. Sus poderes constitucionales son inmensos;harto mayores que los de la Constitución argentina. Y a ellos se le agregan otros en virtud de la legislación y que las circunstancias históricas aconsejen por la rectoría del país en el mundo. La característica más sorprendente de la función presidencial -dice Macridis- es la mezcla de las numerosas tareas que el Presidente debe asumir; esta confusión de funciones no la encontramos en ningún otro régimen político...En la práctica, la preocupación por separar los poderes que padecieron los autores de la Constitución resulta hoy un poco extraña.

(89) Jiménez de Parga: Regímenes políticos contemporáneos. Ed. Tecnos. Madrid, 1960; págs. 149.

(90) Jiménez de Parga, op. cit., pág. 151.

(91) Jiménez de Parga, op. y loc. cit., pág. 288.

(92) Cit. por Jiménez de Parga, pág. 435.

52. Igual tendencia nótase en la Constitución italiana de 1947, donde el ejecutivo lo integran el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. El Presidente es el Jefe del Estado y representa la unidad nacional (artículo 87); convoca el referéndum popular y puede disolver las Cámaras legislativas (art. 88); es irresponsable, salvo en los casos de alta traición (artículo 90). El presidente del Consejo de Ministros dirige la política general del Gobierno y es responsable de ella. Mantiene la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los ministros (93).

53. Ya aludimos a la Constitución de la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949, quizá un paradigma del constitucionalismo coetáneo, que concede real primacía al Canciller federal, que traza las líneas directrices de la política y le incumbe la responsabilidad de las mismas (art. 65); propone el nombramiento y cese de los ministros al Presidente de la República, que es requisito obligatorio. El Presidente de la República está obligado a seguir las proposiciones del Canciller, que es el único responsable ante el Bundestag. En caso de guerra, se transfiere la dirección y mando de las Fuerzas Armadas del ministro de Defensa al Canciller federal (art. 65, a), personaje axial en el juego político establecido por la ley Fundamental de Bonn, y que, como expresión del fortalecimiento ineludible del ejecutivo, coincide con la arraigada tradición alemana de la selección de una personalidad como dirigente político. Trátase de un Poder fuerte, directivo y unificador, exigido por nuestro tiempo (94).

54. Y entre las Constituciones sudamericanas, la novísima de Venezuela, del 23 de enero de 1961, aunque tímidamente, afirma la tendencia señalada. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del ejecutivo nacional. Aparece, normativamente, ya la Jefatura del Estado (art. 181). Tiene el monopolio de la política internacional (art. 190, inc. 5°); declara por sí el estado de emergencia y decreta la restricción o suspensión de garantías (inc. 6° y arts. 240 al 244); adopta las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional (inc. 7°); dicta medidas extraordinarias en materia económica o financiera, cuando así lo requiera el interés público (inc. 8°); dispone, en caso de urgencia, durante el receso del Congreso, de la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes (inc. 11).

(93) Es interesante la creación del Consejo Nacional de Economía y del Trabajo, compuesto de técnicos y representantes de las categorías productoras, que es órgano de consulta de las Cámaras y del Gobierno, tiene iniciativa legislativa y colabora en leyes económicas y sociales.

(94) Padilla Serra, op. cit., Archivo de Derecho Público. Granada, 1956; pág. 79. Trátase un meduloso estudio sobre el Canciller Federal escrito en Wirzburg (Alemania).

55. Fuera del acrecentamiento normativo constitucional que se opera en las más recientes leyes fundamentales democráticas, Meynaud (95) observa otra tendencia, que consiste en dotar al Poder ejecutivo de un conjunto de aparatos modernos en el orden de la organización del trabajo y de la búsqueda de información. Este último punto es importante. Pocos materiales -expresa- serían más útiles para el estudio de la formación de las decisiones políticas que el examen de datos en los que los responsables se han apoyado para fijar y sostener su elección. ¿Cuál es el horizonte de los dirigentes? ¿Cómo están documentados? ¿Por qué vías? ¿Es cierto que el mejoramiento mecánico de las fuentes de información, el perfeccionamiento técnico de los medios de comunicación llegan, en definitiva, a mejorar seriamente en los responsables el conocimiento de los problemas?

V. Conclusiones

56. Lo expresado hasta aquí, y que tiene obvia comprobación en el aspecto fáctico de la casi totalidad de las comunidades democráticas y no democráticas, pone de manifiesto que se ha operado -o, al menos, se halla en trance de operar- un cambio fundamental en las estructuras políticas y sociales. Y a esa mutación corresponde un reajuste normativo que, efectiva y realmente, encauce el quehacer convivencial. Es sabido que no hay sector del Derecho más afectado por el cambio social que el Derecho constitucional (96), y que una cierta estructura de la comunidad integra -junto al hecho ideológico y la organización- toda fórmula política (97). Asirse obcecadamente a esquemas perimidos por la dinámica histórica es proclamar la ficción como regla jurídica y contribuir al desprestigio de la ley, como norma reguladora de la vida política.

57. La tendencia al fortalecimiento del ejecutivo es verdad hoy inconcusa. Duverger acaba de advertir (98): En adelante -dice- es técnicamente necesario un ejecutivo fuerte para asegurar la gestión de un aparato de producción mitad público y mitad privado. Por flexible e indicativa que fuere, la planificación exige un Gobierno firme y estable. Incluso en la derecha se habla de economía concertada; pero no hay concierto alguno sin director de orquesta, y el ejecutivo es el único que puede desempeñar tal papel. Las Asambleas, por su propia estructura, son incapaces de hacerlo; tan sólo pueden proponer reglas y velar por su respeto. Si el Gobierno permanece débil o inestable, o no se dirigirá al concierto económico, o se dirigirá por altos funcionarios. El ejecutivo sin poder ni prestigio, en el que sueñan los republicanos tradicionales, hace el juego de las fuerzas económicas privadas o de las camarillas tecnocráticas. En un Estado débil no es posible la planificación, y aun suponiendo que lleguen a definirse objetivos conforme al interés general, no se poseerán los medios para alcanzarlos.

(95) Op. cit., en Bulletin International des Sciences Sociales, U.N.E.S.C.O., 1958, manuscrito donde se insertan valiosos trabajos e informes sobre el rol del ejecutivo en el Estado moderno.

(96) Lucas Verdú: "La repercusión de los cambios sociales en las Constituciones rígidas", en Revista Internacional de Sociología, núm. 57, s/f.

(97) Lucas Verdú: Introducción al Derecho político, pág. 115.

(98) Duverger: "La democracia del siglo XX", en Revista de Estudios Políticos, número 120. Madrid, 1961; págs. 79 y sigs.

58. Gobierno y control parecen ser las dos vertientes del análisis funcional del Estado (99). El Gobierno es siempre poder de impulsión y dirección; los órganos que colaboran con él sólo ejercen una función de control, que significa poder de influir o impedir, pero no de decidir ni impulsar. Quizá a la primera de estas funciones corresponde la acción del ejecutivo de hoy; a las segundas, la actuación de los demás Organismos del Gobierno.

Planteada la problemática, la prudencia aconseja procurar con urgencia las soluciones adecuadas. El hombre enajena su humanidad si renuncia a la búsqueda y se imagina haber dicho la última palabra (100). La conformación de los textos constitucionales a la quemante realidad de los días ansiosos que vivimos es tarea impostergable de esta generación si se quiere continuar viendo en la norma jurídica la garantía de los derechos y libertades y el límite del Poder. El orden sólo viene por el camino de la ley.

No haremos ciencia política con el sentido integral que debe reconocérsele -señala Martínez Paz (h)- si nos movemos solamente dentro de las abstracciones conceptuales o jurídicas que la sabiduría del pasado o la penetración lógica de los contemporáneos nos proveen; menos en un mundo de hondas transferencias (101).

59. A más de cien años de distancia se impone hoy el consejo alberdiano que desoyeron nuestros constituyentes: En cuanto a su energía y vigor, el Poder ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarias los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para que es instituido. De otro modo habrá Gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo Gobierno, no podrá existir la Constitución, es decir, no podrá haber orden ni libertad...Y agregaba: En vez de dar el despotismo a un hombre, mejor darlo a la Ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre. Lo peor del despotismo no es su dureza, sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable (102).

En suma: trátase -nada menos y nada más- que de hallar salida con decoro a la actual tensión de norma jurídica y realidad vital que la desborda, volviéndola frustánea. En esa afanosa empresa al servicio del hombre habrá inseguridades y titubeos; pero hay que acometerla con decisión y encendida esperanza. Si los objetivos cimeros de la tarea son el orden, la libertad y la justicia, al fin han de quedar allanados todos los senderos.

El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea en REP, setiembre-octubre de 1963, num. 131, pp. 49-77.

-
- (99) Sánchez Agesta: "Gobierno y responsabilidad", en Revista de Estudios Políticos, núm. 113-114. Madrid, 1960; pág. 35.
- (100) Raymond Aron: "El sentido de la historia", en Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura, núm. 50. París, 1961; pág. 9.
- (101) Martínez Paz (h), Prólogo al libro "El concepto de Constitución en la doctrina contemporánea", de Alfredo C. Rossetti, Córdoba, 1962; pág. 10.
- (102) Alberdi: "Bases", en Obras selectas, t. 10. Ed. La Facultad. Buenos Aires, 1920; págs. 168 y 170.

Nota.- Algunas referencias legislativas, vinculadas con el Poder Ejecutivo, son las siguientes:

- 1) "Autorización al Presidente de la República para salir del territorio nacional durante un plazo no mayor de diez días", Resolución Legislativa núm. 11982 en RJP, marzo de 1953, núm. 110, pp. 281-282. Este tipo de autorización ha sido usado frecuentemente en los últimos veinte años, al amparo del art. 152 de la C.1933.
- 2) "Señálase pensión a los que ejerzan o hayan ejercido, por mandato popular, la Presidencia de la República" (ley 15116) en RJP, agosto de 1964, núm. 247, p. 896.
- 3) "Autoridades judiciales investigarán por delito contra la seguridad del Estado a peruanos que viajen a países comunistas", D.S. núm. 73 de 28 de diciembre de 1965 en RJP, diciembre de 1965, núm. 263, pp. 1461-1462. En su artículo 1 dice que " Las autoridades judiciales competentes, tan pronto tengan conocimiento del viaje a países comunistas de algún peruano, procederán a abrir la correspondiente investigación por delito contra la seguridad del Estado".
- 4) "Por Decreto-Ley núm. 2 (17064) de 3 de octubre de 1968...se ha designado Presidente de la República al Gral. de División Juan Velasco Alvarado, de conformidad con el art. 4 del Estatuto del Gobierno Revolucionario..." en ILR, núm. 93, noviembre de 1968, p. 1532.
- 5) "La defensa del Estado está encomendada a los Procuradores Generales de la República, quienes se ceñirán a la presente ley orgánica" Decreto Ley 17537, en ILR, núm. 98, abril de 1969, pp. 530-534.
- 6) "Ley Orgánica de la Presidencia de la República", Decreto Ley 17532, en ILR, núm. 98, abril de 1969, pp. 525-528.

Entre la jurisprudencia existente podemos señalar:

- 1) "El Estado está obligado a indemnizar los perjuicios causados y a pagar el valor de las tierras tomadas sin seguir el respectivo expediente de expropiación" en RJP, enero-febrero de 1948 , núm. 48-49, pp. 58-59.
- 2) "Los daños ocasionados a una firma comercial por la incompetencia, negligencia y mala interpretación de la ley por parte de los empleados públicos, deben ser indemnizados por el Supremo Gobierno" en RJP, noviembre de 1960, núm. 202, pp. 1357-1359.
- 3) "Corresponde al Estado asumir en forma exclusiva el cumplimiento de las obligaciones asumidas por una entidad administrativa carente de patrimonio propio" en RJP, abril de 1968, núm. 291, pp. 453-457.
- 4) "Toda demanda contra el Estado debe interponerse necesariamente ante el Juez de Turno de Lima" en R. de los T., 3 de setiembre de 1938, núm. 299, pp. 261-262.
- 5) "Corresponde al Estado el monto de la reparación civil en los delitos contra los deberes de función cometidos por los empleados públicos" en R. de los T., 30 de agosto de 1941, núm. 432, pp. 279-281.

- 6) "Corresponde al fuero militar el conocimiento de la causa seguida por el homicidio del Presidente de la República General Luis M. Sánchez Cerro", en R. de los T., 27 de mayo de 1933, núm. 86, pp. 117-120.
- 7) "La personería en juicio, a nombre de cualquier dependencia del Estado, corresponde exclusivamente a la Procuraduría General de la República" en ESDCP, tomo XI, pp. 11-12.
- 8) "En los litigios sobre propiedad de concesión de tierras del Estado, debe citarse con la demanda al Procurador General de la República; es nulo lo actuado en el juicio sin su intervención" en ESDCP, tomo XI, pp. 12-13.
- 9) "Es imprescindible, bajo pena de nulidad, la intervención del Procurador General de la República, en los juicios seguidos conforme a la legislación especial de los países signatarios del Pacto Tripartito" en ESDCP, tomo V, pp. 21-23.
- 10) "Los Procuradores Generales de la República representan al Estado sea éste actor o demandado" en ESDCP, tomo I, pp. 33-34.
- 11) "Procede indemnizar los daños y perjuicios sufridos por peruanos en Europa durante la Segunda Guerra Mundial. La indemnización la pagará el gobierno peruano con los bienes incautados a los súbditos alemanes y japoneses" en ESDCP, tomo XI, pp. 212 - 215.
- 12) "El Estado está obligado a indemnizar los daños y perjuicios causados en la propiedad privada, en casos de conmoción popular, por ser una de sus funciones tutelares la de garantizar el orden y la propiedad de los ciudadanos" en ESDCP, tomo XI, pp. 215-216.

5. 2. Ministros de Estado

Antecedentes históricos

Las leyes que rigen a los Ministros de Estado son muy antiguas, tales como la de 4 de diciembre de 1856, 26 de setiembre de 1862, y 19 de febrero de 1863. Al expedirse la ley de 4 de diciembre de 1856 existían cuatro ministerios y se creó el quinto. Los que habían hasta esa época eran los de Relaciones Exteriores, Hacienda y Comercio, Guerra y Marina; y Gobierno, creados por San Martín. Durante el gobierno del Mariscal Castilla se creó el quinto, de Justicia, Instrucción y Beneficencia. En 1896, durante la administración de Piérola se creó el Ministerio de Fomento y Obras Públicas. El gobierno de Leguía en 1919 creó el Ministerio de Marina, independizándolo del de Guerra. En 1935 se crearon los ministerios de Educación Pública y de Salud Pública. En 1941, el Ministerio de Aeronáutica y en 1943 el de Agricultura. En 1949, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, cuya denominación fue cambiada en 1966 por la de Trabajo y Comunidades. Esto significa, dice Luis Quiñe Arista en el trabajo que aquí utilizamos ("Reorganización de la Estructura del funcionamiento del Poder Ejecutivo..." en RJP, febrero de 1968, núm. 289) que en un lapso de cincuentaitres años (1896 a 1949) el Estado peruano creó siete ministerios. En la segunda parte de dicho artículo (RJP, núm. 290, marzo de 1968) Quiñe Arista propone la reestructuración ministerial a base de veintiún ministerios y de siete ministros sin cartera (pp. 261 ss.).

La reciente reestructuración ministerial, que se apreciará más adelante, ha dado un sesgo centralista al sistema. Gran parte de su funcionamiento -en períodos normales- sigue siendo normado por la C. 1933, arts. 156 a 179.

Manuel Vicente Villarán

POSICION CONSTITUCIONAL DE LOS MINISTROS EN EL PERU

El modelo norteamericano y la copia peruana.-

Nuestro país, como los demás de América, ha imitado la institución de la Presidencia de la República creada por los fundadores de los Estados Unidos cuyos caracteres principales son: que el Jefe del Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo; es inamovible durante su período, salvo que cometa algún grave crimen; tiene extensas atribuciones y las ejerce por sí mismo; dirige con poder propio la política y la administración; los Ministros son consejeros y colaboradores.

Pero al copiar en esta parte la Constitución americana, hemos introducido varias alteraciones: 1° El Presidente de los Estados Unidos carece constitucionalmente de la atribución de presentar al Congreso proyectos de ley. El Presidente peruano goza de ese derecho y lo ejercita constantemente. 2° El Jefe del Gobierno en Norte América nombra por sí solo a sus Ministros, los remueve libremente, no necesita obtener para la validez de sus actos la refrendación de los Ministros. Nuestro Presidente nombra a los Ministros de acuerdo con la propuesta de un Presidente de Consejo, no puede removerlos sino con el consentimiento de ese funcionario, no puede resolver nada sino con la autorización firmada del Ministro del respectivo ramo, y en algunos casos con el obligado acuerdo de todo el gabinete. 3° En los Estados Unidos los Ministros no pueden ser Representantes a Congreso ni Senadores, no concurren a las Cámaras, no toman parte en sus deliberaciones, no son interpelados, no son censurados, no están obligados a dimitir por votos adversos del Congreso. El Presidente tiene poder y libertad para nombrarlos, conservarlos y removerlos, las Cámaras no hacen ni destruyen ministerios. Entre nosotros los Ministros pueden ser Diputados o Senadores, concurren a las Cámaras, tienen el deber de contestar interpelaciones que se les dirijan, pueden ser censurados, están obligados a dimitir cuando reciben un voto de censura. Por consiguiente el derecho del Presidente de la República para conservar y remover a los Ministros está limitado por la acción de las Cámaras, que no han alcanzado el poder de crear gabinetes, pero tienen y practican el de destruirlos.

La refrendación ministerial de los actos presidenciales, el derecho de presentar proyectos de ley y la concurrencia de los Ministros a las Cámaras, existieron desde los primeros tiempos de la República. No así la institución del Consejo de Ministros y de su Jefe o Presidente, ni la intervención de éste en el nombramiento y la remoción de los demás Ministros, ni el voto de censura, ni la dimisión obligatoria de los Ministros censurados, ni la compatibilidad entre carteras ministeriales y las curules congresionales, que son principios y prácticas de nuestro derecho constitucional introducidos y aclimatados en tiempos posteriores.

Por obra de las innovaciones enunciadas, el sistema político que practicamos es una mezcla del régimen presidencial de los Estados Unidos y el parlamentarismo europeo. En su forma actual, nuestro gobierno plantea la necesidad de armonizar a tres entidades: el Presidente, el Gabinete y el Congreso. El Presidente tiene que marchar de acuerdo con ambas Cámaras legislativas. El régimen parlamentario europeo simplifica el problema privando al Jefe del Estado, monarca o presidente, de fuerza po

lítica personal y entregando el gobierno al ministerio. El acuerdo es necesario sólo entre dos términos, la mayoría parlamentaria y el Gabinete. El Jefe del Estado sanciona lo que el Gabinete decide con el apoyo de las Cámaras. Bajo el presidencialismo Norteamericano el problema se simplifica también, aunque por otro procedimiento. Allí se toman en consideración solamente dos factores, el Presidente y el Congreso. El Presidente tiene los Ministros que quiere y éstos hacen lo que el presidente desea o se retiran. No hay que preocuparse de que los Ministros gocen de la confianza de las Cámaras. En el Perú hemos combinado los dos métodos y nos hemos creado la dificultad de coordinar no dos sino tres voluntades. La precaria y débil posición de nuestros Ministros está determinada por la combinación de sistemas opuestos. Dependen a la vez del Presidente y de cada una de las Cámaras; caen cuando quieren los Diputados o los Senadores, aunque disfruten de la confianza del Presidente; y caen cuando quiere el Presidente, aunque tengan la confianza de los cuerpos legislativos. Vive amagados de un lado por los conflictos internos de Palacio y de otro por las tormentas parlamentarias.

En todo régimen gubernativo es de suma importancia la posición constitucional de los Ministros. El grado y la extensión de su poder, la manera como se coordina con la autoridad del Jefe del Estado y con la del Congreso, varían en relación íntima con los diversos tipos de gobierno, al punto de poderse afirmar que cada forma de gobierno representativo moderno se distingue y caracteriza en razón de la manera como los gabinetes se forman, funcionan y caen.

El presente escrito tiene por objeto describir la posición de los Ministros en el Perú, con el propósito de contribuir al análisis y crítica de la forma de gobierno establecida por nuestro derecho constitucional y por nuestros usos políticos.

Siendo los Ministros colaboradores del Jefe del Estado y órgano de relación entre el Gobierno y el Poder Legislativo, conviene, para el orden del estudio dividir el tema en dos partes:

- I. Los Ministros y el Jefe del Estado.
- II. Los Ministros y el Congreso.

Los Ministros y el Jefe de Estado

Las bases de nuestro sistema. La refrendación ministerial.-

La coordinación de la autoridad del Jefe del Estado y de los Ministros se halla organizada sobre esta doble base: 1° El Presidente de la República no puede practicar por sí solo actos de gobierno; necesita proceder de acuerdo con el Ministro del respectivo ramo y en determinados casos, con la consulta y aún con el acuerdo de la mayoría del gabinete; 2° Los Ministros no pueden, a su vez, practicar por sí solos actos de gobierno de cierta importancia; necesitan el acuerdo del Presidente. Si los Ministros no pueden armonizar su voluntad con la del Presidente deben dimitir. Si rehusaran, el Presidente podría removerlos. La libertad con que el Presidente los nombra y separa produce la dominación del Presidente sobre los Ministros.

Este régimen no se ha hecho en un día. Se ha formado gradualmente durante la evolución, todavía inconclusa, de nuestra revolución republicana.

La refrendación de los actos del Jefe del Estado por los Ministros es una institución de origen europeo. Nació en Inglaterra como uno de los recursos de la contienda para limitar el poder absoluto del trono. Tuvo por objeto localizar en los consejeros del Monarca, ejecutores de sus órdenes, la responsabilidad que no era posible hacer recaer sobre el monarca inviolable. La institución pasó de Inglaterra a los países del continente europeo y de éstos a los de América Latina.

Los organizadores de la República norteamericana pensaron que para asegurar la responsabilidad del primer magistrado, era necesario que su autoridad no estuviera limitada por un Gabinete como en Inglaterra. En una república, sostenía Hamilton, en que cada magistrado debe ser personalmente responsable del ejercicio de sus funciones, las razones que justifican en la constitución británica la existencia de un Consejo no solamente cesan de aplicarse, sino se vuelven en contra de la institución. "Un Consejo dado a un magistrado responsable de sus actos, no es, de ordinario, sino un obstáculo a sus buenas intenciones, y con frecuencia el instrumento y el cómplice de sus faltas; es casi siempre, un manto para sus errores" (1). Los actos del Presidente de Estados Unidos no necesitan pues la contrafirma ministerial. En la imitación que hemos hecho en el Perú de la Presidencia norteamericana nos ha parecido conveniente añadir la refrendación de los actos presidenciales por los Ministros como requisito de validez, al uso de Europa.

En el Estatuto Provisional promulgado por el General San Martín el 8 de octubre de 1821 se establecía que las órdenes y reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración irían firmadas por él y por el ministro a quien corresponda. La Junta Gubernativa establecida por el Congreso Constituyente para ejercer el poder ejecutivo provisional, tenía secretarios del despacho, y todos los actos de la Junta debían ser autorizados por el Secretario respectivo. (2) La Constitución de 1823 prescribía: "Los Ministros son el órgano del gobierno en los departamentos de su dependencia, debiendo firmar las órdenes que emanen de ese poder" (Art. 85). Bolívar consignó igual principio en la Constitución Vitalicia (Arts. 90, 92 y 93). La Constitución de 1828 dijo en forma precisa: "Los Ministros firmarán los decretos y órdenes del Presidente, cada uno en su respectivo ramo, sin cuyo requisito no serán obedecidos" (Art. 97). Con pequeñas variaciones de redacción, pasó este precepto a las Constituciones de 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920. La Constitución vigente de 1933 dice: "Los actos de gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministerio del ramo. Sin este requisito son nulos" (Art. 166).

Origen del Consejo de Ministros.-

En ciertos casos importantes se exige al Presidente oír la opinión de los Ministros reunidos en Consejo, y en algunos asuntos está obligado a proceder de acuerdo con el parecer de la mayoría del Consejo, o cambiar de Ministros. Esta institución ha sido también trasplantada directamente de Europa. En los Estados Unidos no existe ante la ley el Gabinete-

(1) El Federalista, N° LXX. Trad. Francesa 1902.

(2) Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo de 14 de Octubre de 1822, Capítulo 8°, Obin y Aranda, Anales Parlamentarios, pág. 458.

te o Consejo de Ministros. Hay solamente jefes o Secretarios de los departamentos ejecutivos. El lenguaje usual los designa colectivamente con el nombre de Gabinete y el Presidente los reúne y delibera con ellos, pero forman tan sólo un cuerpo consultivo creado por la costumbre. (1)

El Consejo de Ministros fué creado en el Perú por la Constitución de 1856. "Habrá un Consejo de Ministros cuya organización y procedimientos se detallará en la ley" (Art. 93). Antes de esa Constitución, ninguna de las que nos rigieron hizo referencia al Consejo. La de 1823, sin embargo, aunque no lo menciona, parece suponer su existencia, cuando dice que son responsables "in solidum" los Ministros por las resoluciones tomadas en común (Art. 84) (2).

(...)

Los casos en que el Presidente debe oír el voto deliberativo del Consejo de Ministros son éstos:

1º.- Cuando suspenda las garantías individuales en los casos permitidos por la Constitución (C. 1933 Art. 70, Ley 1863 Art. 4º).

2º.- Cuando pida permiso al Congreso para salir del territorio nacional. (C. Art. 144 inc. 4º. Ley 1863 Art. 4º).

3º.- Cuando solicite permiso del Congreso para mandar personalmente la fuerza armada (C. Art. 153. Ley 1863 Art. 4º).

4º.- Para decretar bloqueos o abrir alguna campaña después de autorizado para ello (Ley 1863 Art. 4º).

5º.- Para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (C. Art. 108).

6º.- Para aprobar los mensajes que debe presentar el Presidente al terminar su período presidencial y al inaugurar el Congreso sus funciones en legislatura ordinaria, y los mensajes que puede presentar en cualquier época (C. Art. 149).

7º.- Para proponer al Congreso reformas de la Constitución (C. Art. 236).

8º.- Para celebrar tratados, concordatos y convenciones internacionales y someterlos a conocimiento del Congreso (C. Art. 164 inc. 2º).

9º.- Para nombrar y remover a los agentes diplomáticos (C. Art.

(1) "El Presidente puede utilizar los consejos del gabinete mucho, poco o nada". "Las decisiones a que se llega en el gabinete son simples recomendaciones. Así como el Presidente tiene libertad para someter o no un asunto a su consideración, así es libre para resolverlo como quiera ...Es él y no ellos quien tiene que soportar la responsabilidad ante el país de lo que haga". Ogg and Ray, Introduction to American Government, 4a. edición, págs. 264, 265.

(2) El Reglamento de Ministros dictado el 1º de Junio de 1826, por el Consejo de Gobierno formado por Unanue, Pardo, y Larrea y Loredó, establece que los Secretarios de Estado (así llamaban a los Ministros) deberán reunirse siempre que fuere necesario para conferenciar sobre aquellos negocios que puedan tener relación con dos o más de ellos, consultarse recíprocamente sobre materias graves y tratar de la situación de la República y del Estado de sus respectivos departamentos a fin de que haya unidad en el sistema gubernativo y se consiga la indispensable uniformidad en el despacho de los negocios. Ordena que haya un libro de acuerdos para anotar las resoluciones que se adoptasen en común sobre asuntos de importancia, consignándose en él los votos de cada uno de los secretarios.

154 inc. 17).

10°.- Para nombrar Prefectos (C. Art. 185).

11°.- Para decretar la expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública (Ley de 12 de Noviembre de 1900 Art. 6° inc. D).

12°.- Para aplicar sobrantes de las partidas del Presupuesto General de la República a otros gastos ordinarios o extraordinarios distintos del objeto para que han sido votados (Ley de 6 de Diciembre de 1893 Art. 3°).

13°.- Para hacer transferencias de créditos entre partidas de un mismo capítulo del Presupuesto, o entre capítulos, distintos de un mismo pliego, en este caso con cargo de dar cuenta al Congreso (Ley N° 4598 Art. 17).

14°.- Para la apertura de créditos adicionales dando cuenta al Congreso (Id. Art. 18).

Oirá el voto consultivo del Consejo:

1°.- Para hacer observaciones a las leyes (derecho que quedará abolido cuando se constituya el Senado). (Ley 1863 Art. 4° C. 6° Disposición transitoria).

2°.- Para pedir facultad para levantar empréstitos (Ley 1863 Art. 4°).

3°.- Para proponer Vocales y Fiscales de la Corte Suprema, nombrar Comandante en Jefe del Ejército (Id. Art. 4° Ley de Organización del Ejército N° 6599), Almirante de la Escuadra, Director General de Hacienda, Presidente del Tribunal Mayor de Cuentas y presentar para Arzobispo y Obispos (Ley 1863 Art. 4°).

4°.- Para nombrar Superintendente de Bancos (Decreto-Ley N° 7159 ratificado y modificado por ley N° 8050 Art. 3°).

Función moderadora de los Ministros.-

Las dos instituciones que acabamos de mencionar: acuerdo del Ministro del respectivo ramo y consulta o consentimiento del Consejo de Ministros, dan a nuestro Poder Ejecutivo su fisonomía especial. El senador Silva Santisteban decía en su Cámara en 1862: "Entiéndase que el Presidente no es el Ejecutivo. Es el Presidente y nada más; es el Jefe de la Administración; el Poder Ejecutivo lo constituye el Consejo de Ministros con el Presidente a su cabeza" (D.D. 1862 pág. 1025). Era ésta, cuando menos, una manera impropia de expresarse. El Poder Ejecutivo no reside en el Consejo de Ministros, no es un Ejecutivo colegiado. No es tampoco estrictamente unipersonal. La autoridad suprema pertenece al Presidente de la República, pero se ejerce con la colaboración obligada de los Ministros. La extensión y naturaleza de esa colaboración imprimen su peculiar carácter a nuestro régimen. Los ministros aisladamente o reunidos en Consejo son un elemento moderador de la autoridad presidencial; pueden producir temporal resistencia a la voluntad del Jefe del Estado y paralizarla momentáneamente. Pueden ejercer una presión amistosa y política que en ciertas ocasiones determine al Presidente, por acto propio, a ceder ante la insistente oposición de un Ministro o Ministros de quienes no quiere o le es difícil deshacerse. Pero con estas reservas, la teoría de la Constitución, acorde con los hechos, es que la refrendación y los votos consultivo y deliberativo del Consejo de Ministros son nada más que resortes amortiguadores, no son frenos que impidan al Presidente de la República hacer su propia política en todos los departamentos del gobierno. Este resultado no debe sorprendernos. Se halla en la naturaleza del tipo de gobierno presidencial, que ha sido y continúa siendo el nuestro.

Nombramiento de los Ministros.-

El Presidente domina sobre los Ministros por varias causas, siendo la primera su libertad para nombrarlos y removerlos. Este derecho ha pasado por dos épocas. Hasta 1856, el Presidente peruano, como el de los Estados Unidos, nombraba por sí solo a los Ministros. La ley de Ministros de ese año creó el cargo de Presidente o Jefe del Consejo y le confirió como principal atribución proponer al Presidente de la República a las demás personas llamadas a componer el Ministerio. La ley de 1862 reprodujo y reglamentó esa forma de nombramiento. El Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo, y éste propone en una carta oficial a las personas que, a su juicio, deben obtener los ministerios. Si el Presidente acepta, expide a continuación un decreto nombrándolos (Ley 1862 Arts. 2º, 3º, y 4º). Cuando no se renueva todo el gabinete, sino se reemplaza a uno de sus miembros, el Presidente del Consejo propone a la persona o personas que deben entrar al Ministerio, haciendo la propuesta "con acuerdo de los otros Ministros" (Art. 6º).

En el Congreso de 1860, al discutirse estos artículos de la ley, se objetó su constitucionalidad, alegando que la Constitución confería al Presidente de la República, sin restricción alguna, el derecho de nombrar a los Ministros de Estado. Miguel del Carpio, Presidente del Senado, sostuvo que la participación conferida al Presidente del Consejo en los nombramientos no desnaturaliza el derecho del Presidente de la República y ofrece varias ventajas. Pone en armonía a todos los individuos que componen el Poder Ejecutivo; la fuerza de éste, por ser colectiva, es más fácil acertar en la elección de las personas dignas de desempeñar las carteras". (D. D. Ord. 1860 pág. 469).

El Congreso, inclinado a mermar la autoridad del Presidente, no tomó en gran consideración la tacha de inconstitucionalidad. Actualmente las disposiciones sobre el modo de nombrar a los Ministros, que eran preceptos simplemente legales, se han convertido en constitucionales. La Constitución de 1933 establece que el Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo de Ministros, que refrenda su propio nombramiento; y nombra a los demás Ministros a propuesta del Presidente del Consejo, con la refrendación de éste. (C. Art. 154 inc. 7º, Arts. 158, 159). Estos son los preceptos escritos. La costumbre es que el Presidente designa de acuerdo con el Presidente del Consejo, a las personas que deben figurar en la propuesta y que el Presidente del Consejo se conforma, por lo general, con los compañeros que aquel tiene por conveniente darle. Si presenta resistencia a la voluntad presidencial, la combinación fracasa. Obtiene quizás una que otra cartera para sus propios candidatos, a condición de no objetar a los favorecidos por el Jefe del Ejecutivo. A esta práctica se debe en parte a la escasa significación del Presidente del Ministerio, pues careciendo de libertad para proponer a sus colegas, no puede contar generalmente con su apoyo en los desacuerdos con el Presidente de la República. Los Ministros deben su nombramiento a la voluntad del Jefe del Estado y se inclinan por ese motivo a complacerlo.

Bajo la influencia de nuestras arraigadas tradiciones de autoridad presidencial efectiva y sólida, es muy improbable que los Presidentes se resignen a no ejercitar por sí mismos la facultad de escoger a sus Ministros y consientan dócilmente en nombrar a los que prefiera el Presidente del Consejo. Si así lo hicieran empezaría pronto la ruina de la autoridad presidencial. La suerte del Gobierno depende en gran parte del acierto o desacierto con que el Presidente elige a sus consejeros; pero ningún Presidente quiere renunciar a decidir por sí mismo la suerte de su Gobierno.

Remoción de los Ministros.-

Todas nuestras constituciones dieron al Presidente la facultad de remover a los Ministros. En consecuencia, la ley de 1862 declaró que el cargo de Ministro no tiene duración determinada y el Presidente de la República puede remover a uno, o varios o a todos los Ministros (Art. 21). La prerrogativa para separar a los Ministros no se hallaba sujeta entonces a ninguna limitación. No era necesario consultar la remoción al Presidente del Consejo. La Constitución de 1933 ha modificado en parte esa situación. El Gabinete, una vez constituido, no puede ser desintegrado alejando a uno o varios de sus miembros por la voluntad del Presidente de la República si no lo consiente el Presidente del Consejo. Según el artículo 158 de la Constitución vigente, el Presidente de la República remueve a los Ministros con el acuerdo del Presidente del Consejo. No tiene apreciable fuerza esta restricción limitativa del derecho de remoción. Cabe suponer que el Presidente del Consejo rehuse consentir en la separación de uno de sus colegas, pero su resistencia carecería de eficacia. El Jefe del Estado tiene en sus manos el arma decisiva de separar al propio Presidente del Consejo si no encuentra otro medio para realizar su propósito.

El Presidente no necesita para provocar una crisis, llegar hasta la penosa descortesía de destituir a los Ministros o pedirles su carta de renuncia. Le basta dejar entender su deseo por medios indirectos. El movimiento iniciador de la caída del gabinete parte quizás de uno de sus miembros, que a la vez que renuncia su cartera, plantea la conveniencia de la dimisión total. El iniciador interpreta en muchas ocasiones, la secreta intención del Presidente, que no hace nada para retener al gabinete y con jurar la crisis. Otro medio usado y fácil es provocar frecuentes desacuerdos. El Ministro que no armoniza con el Presidente debe dimitir. Esta necesidad es consecuencia del poder presidencial de remoción. Ningún Ministro en pugna con el Presidente, intenta seriamente sostenerse en el puesto, exponiéndose a ser destituido.

Desacuerdos entre el Presidente y los Ministros.-

La ley de Ministros de 1856, consecuente con su intención de fortalecer la posición de los Ministros, dispuso: "Artículo 31. Si hay desacuerdo entre el Presidente de la República y uno de los Ministros, resistiéndose aquel a rubricar algún decreto, o éste a autorizarlo, se someterá el asunto al acuerdo del Consejo de Ministros". Nada más decía esta ley; no determinaba lo que debía hacerse cuando el Consejo daba la razón al Presidente o al Ministro. El vacío fué salvado en la ley de 1862. " Si no hay acuerdo entre el Presidente de la República y uno de los Ministros, sobre cualquier asunto de su ramo, se someterá éste al Consejo". " Siendo acertada la opinión del Presidente e infundada la del Ministro, el Consejo resolverá que se lleve a efecto aquella; y si el Ministro insiste en su parecer, renunciará al cargo". Respecto de los desacuerdos entre el Presidente y el Consejo de Ministros, dispuso la ley de 1862: "En caso de que se presente alguna oposición de gravedad o trascendencia entre las opiniones del Presidente de la República y el Consejo, hará éste su dimisión, no pudiendo quedar en el gabinete ninguno de los Ministros, si ha sido unánime el juicio del Consejo" (Arts. 23, 24 y 25).

La ley modificatoria de 1863 mantuvo ambos principios atenuando los. Según ella el Ministro cuya opinión el Consejo considera infundada no renuncia necesariamente; el Presidente encarga a otro de los Ministros que autorice lo resuelto por el Consejo (Ley 1863 Art. 5º). No es tampoco for

zoso que el Consejo dimita siempre que esté en desacuerdo con el Presidente. Sólo rige la obligación si la contradicción existe entre el Presidente y el Consejo sobre algunos de los asuntos que demandan el voto deliberativo. (Id. Art. 6º). Cuando se produce en asuntos en que el voto es simplemente ilustrativo o consultivo, el Gabinete no tiene el deber de retirarse. La primera de estas reformas se encuentra en desuso. Ningún Ministro autoriza resoluciones pertenecientes a la cartera de otro sino en los raros casos en que éste se encuentra legalmente impedido. La segunda reforma no ha tenido apreciable trascendencia. La naturaleza del voto, sea consultivo o deliberativo, que emite el Consejo, no influye en su decisión de renunciar o no cuando el asunto es estimado de importancia si el Consejo se encuentra en abierta oposición con las ideas del Presidente. O el Consejo cede o la dimisión es inevitable. El Presidente no convive mucho tiempo con un Ministro o gabinete con quien tiene serias desavenencias o irreductible desconformidad de opiniones. Ningún Ministro o Ministros intenta la aventura de sostenerse contra la manifiesta voluntad de un Presidente descontento.

Discusión en el Congreso de 1862.-

A propósito de la libertad de que dispone el Presidente para separar a los Ministros, merece recordarse un discurso de Miguel del Carpio pronunciado en el Senado cuando se discutía el artículo 24 de la ley de Ministros de 1862. Su disertación expresa el deseo de dar a los Ministros un amplio poder de resistencia y colaboración. En ciertos pasajes casi llega hasta pretender colocar al Gabinete encima del Presidente. El Senador Manuel Irigoyen había sostenido que cuando ocurra algún desacuerdo grave entre el Presidente y un Ministro, no hay otro modo de salvar la dificultad que la separación del Ministro; someter la cuestión al fallo de los demás Ministros, como se proponía en el artículo en debate, no conducía a otra cosa que a dar al conflicto una corta moratoria y exaltar el amor propio de los contendientes (D.D. 1860 Ord. pág. 492). "La consecuencia lógica de las ideas del señor Irigoyen, replicó Carpio, es que siempre prevalezcan las determinaciones especiales del Presidente de la República, sean del carácter que fuesen". Si el Presidente pudiera libremente poner en ejercicio la facultad que la Constitución le concede de separar Ministros a su arbitrio, separaría uno tras otro a los Ministros que pensasen de distinto modo que él, hasta dar con el Ministro blando y sumiso que acatase los errores del Jefe del Estado, lo mismo que se debe acatar sus aciertos y sus disposiciones acomodadas a la ley. Y entonces qué sería de la sociedad que cayese en manos del capricho, o de la ignorancia, o de precipitación del Presidente del Estado que, sin respetar personas ni títulos, arrojase a los Ministros porque le contradecían o impugnaban? En ese estado, el principio de la responsabilidad nada significaría, la homogeneidad del Gabinete o no existiría o existiría sentada sobre la servidumbre del Ministerio..." (Id. pág. 493).

A fin de evitar el exceso de poder presidencial, es necesario, según creía Carpio, que el Ministro cuyas ideas sufren una repulsa del Presidente de la República, tenga derecho de ocurrir al Consejo de Ministros, para que éste califique por cuál de las dos partes está el error y por cuál el respeto a la ley y al deber. El Consejo puede dar la razón al Presidente, y entonces el Ministro, condenado por el voto uniforme de sus colegas y del Presidente, debe dejar la cartera. Pero cuando se da la razón al Ministro y no logra que su opinión colectiva triunfe sobre las resistencias opuestas por el Presidente, están en la obligación todos los Ministros de dejar un puesto que los compromete a faltar a su deber y los expone a las

persecuciones de la justicia. Sin duda, el Presidente, en uso de su prerrogativa constitucional, puede sustituir con otro al Ministerio dimisionario. Pero Carpio creía en la posibilidad de que un nuevo Gabinete asumiese la misma actitud de resistencia que el anterior. "Establecida, decía, la unidad ministerial que debe formarse en la homogeneidad de principios y hasta de relaciones individuales, una, dos, tres o cuatro separaciones colectivas de todo el Ministerio, o enfrenan los arranques de la autoridad que abusa o cuando menos anuncian a la Nación que el Jefe del Estado no quiere respetar las leyes y que, por consiguiente, se hallan en grave peligro las libertades públicas". (D.D. 1860 Ord. págs. 493-494).

La argumentación de Carpio apreciaba mal el poder efectivo de presidentes y Ministros. No ha habido ningún presidente de amigos y partidarios a quien no le haya sido relativamente fácil reemplazar a un Ministerio o Ministro en discordia con otro dispuesto a acompañarlo en su política. La especie de huelga de Ministros que sugería Carpio es apenas realizable, en casos muy señalados, bajo gobiernos de tipo parlamentario, sustentados por fuertes partidos y por electorados poderosos, cuando la mayoría de las Cámaras, a fin de dominar al Presidente, le niega su colaboración y lo pone en la imposibilidad de gobernar. Este fenómeno no ha ocurrido nunca entre nosotros. Ningún partido ha tenido suficiente fuerza parlamentario ni popular, ni enérgica voluntad de poder, capaces de crear ministerios, imponerlos, sostenerlos y obligar al Presidente a gobernar con ellos y de acuerdo con ellos, ni para impedir al Presidente que se desprenda de Ministros que carecen de su confianza o que les son molestos. Ningún partido ha intentado hacerlo.

Si la Constitución da al Presidente de la República la facultad de nombrar a sus Ministros decía acertadamente el senador Irigoyen, es con el objeto de que escoja a los individuos con quienes crea que podrá regir mejor los elevados destinos que le están encomendados. El Presidente de la República no sólo busca, pues, en un Ministro capacidad, ilustración y probidad, sino también y de un modo particular homogeneidad de ideas políticas y de plan gubernativo. Si desgraciadamente un Ministro no tiene esta última cualidad, no puede dar un paso y su permanencia en el Ministerio llega a ser imposible. (...)

(...)

El voto de desconfianza en la Constitución de 1920.-

Al reunirse la Asamblea Nacional de 1919, la práctica de la censura por una Cámara con efectos decisivos, había tomado la consistencia de costumbre más poderosa que la ley. La Comisión de esa Asamblea que preparó el proyecto de la Constitución de 1920, propuso sin explicaciones el siguiente artículo: "No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales una de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza". En esos mismos términos fué aprobada sin debate por 72 votos contra 2 (Asam. Nac. 1919. t. I. pág. 379 etc.; t. II págs. 218, 219). Así quedó elevado el voto político contra los Ministros, por primera vez de modo durable, a la categoría de un precepto de la Constitución. Su antiguo carácter de sanción motivada por faltas del Ministro en el ejercicio de su cargo, fue alterado, adquiriendo la naturaleza de un acto subjetivo de desconfianza. La práctica de censurar a los Ministros por una sola de las Cámaras fue así mismo reconocida y legalizada. En fin se declaró la fuerza obligatoria del voto, prohibiendo al Ministro que lo recibía continuar en el desempeño de su cartera. Púsose así término, por vía constitucional, a las antiguas, aunque ya un tanto olvidadas quere -

llas, sobre la razón de ser, el origen y las consecuencias del voto de censura.

El voto de censura en la Constitución de 1933.-

El Congreso Constituyente de 1931-1936 admitió sin debate, como cosa ya indiscutible, que el voto de censura debía producir la caída del Ministro. El dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución no se detiene a justificar ese principio. Se limita a declarar que "el voto de censura ha producido siempre la caída del Ministerio censurado y que la institución está definitivamente incorporada en nuestro derecho parlamentario". (Cong. Const. t. III pág. 2591).

La nueva Constitución declaró en términos precisos: "El Ministro censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión. (art. 173).

La expresión "falta de confianza" usada por la constitución de 1920, quedó abandonada en el nuevo texto, restableciéndose la tradicional expresión "censura". No hay en el diario de los debates ningún indicio de que este cambio haya tenido particular trascendencia según la mente de sus autores; pero jurídicamente la tiene, pues hallándose vigente la ley de Ministros de 1862, el significado de la censura, a falta de una nueva definición constitución, es el mismo que desde entonces tiene conforme al artículo 44 de dicha ley, y que no es, como ya hemos indicado, el de manifestación subjetiva de desconfianza o desacuerdo, sino el de sanción política por faltas cometidas en el ejercicio de la función ministerial.

Hubo un momento en que los grupos políticos representados en la Comisión de Constitución, parecieron estar persuadidos de la necesidad de reglamentar el voto de censura para evitar posibles excesos producidos por la ligereza o la pasión política. Así manifiesta en los diversos dictámenes suscritos por miembros de la Comisión. (Cong. Const. t. II págs. 1276 a 1281). Propúsose que la moción de censura fuese suscrita por no menos de veinte representantes; que fuese motivada; que se votase en la sesión siguiente o en la subsiguiente a aquella en que hubiese sido presentada; que para su aprobación fuese nominal, que el Ministro fuese citado para concurrir al debate.

Hasta entonces, según la costumbre, el derecho de proponer la censura se había reconocido a cualquier diputado o senador, solo o acompañado con otros colegas. La taxativa de que la moción llevase veinte firmas fué combatida. "Puede haber en una Cámara, dijo el Dr. J. Matías Manzani-lla, un partido representado por un solo miembro y no podemos guillotinar a ese partido; no le podemos impedir que manifieste su voluntad de censurar al Ministro. Exigir veinte miembros es estrangular el derecho de censura de la minoría". (Cong. Const. t. II pág. 1291).

En cuanto a la sesión en que debía votarse la proposición de censura, no había práctica que obligara a votar en la misma sesión en que era presentada, ni tampoco que exigiera aplazar la votación para el día siguiente o subsiguiente. En algunas ocasiones se había sostenido que la censura debía siempre ser votada inmediatamente y que no procedían las mociones de aplazamiento. El Dr. Mariano H. Cornejo, oponiéndose al aplazamiento de la censura al gabinete Almenara, decía que no era costumbre aplazar los votos de censura. "Es menester que si la Cámara tiene o no confianza en el Gabinete lo exprese sin dilaciones". (Dip. 1901 t. I págs. 35, 36). Ha habido mociones de censura que se han votado varios días después de ha

berse presentado. La censura al Gabinete Almenara, presentada el 31 de julio de 1901, fue aplazada para que el Gabinete concurriese a contestar los cargos contenidos en los fundamentos de la moción, y el voto de censura fue aprobado el 13 de Agosto. Aún más, la práctica no ha excluído siempre el envío a Comisión de las mociones de censura, o la necesidad de dispensarla de ese trámite (1).

Pero no ha existido sobre esto nada rígido que limite la libertad de la Cámara sobre el momento en que las mociones de censura pueden o deben ser votadas.

Al proponerse en el Congreso Constituyente de 1931-1936 que la censura fuese votada el día siguiente o subsiguiente de presentada, y no el mismo día, buscábase un correctivo a la impremeditación y a la pasión personal y política. También en este punto de su dictamen la Comisión halló resistencia. El Dr. Manzanilla dijo: "Tampoco puede admitir que el voto de censura se vote al día siguiente de presentado, es decir, que se vote en frío. La política es ardor. La serenidad puede existir en medios de otra naturaleza". Agregó que la mayoría, que estaba dispuesta a censurar al Ministro, puede ser convertida al día siguiente en minoría por las intrigas del Gobierno. Era necesario defender a las mayorías contra tales intrigas. (Id. t. II págs. 1291, 1292). Después de este debate, la Asamblea acordó que el artículo propuesto volviese a la Comisión. Cuando se discutió de nuevo, trece miembros de ésta habían cambiado su primer dictamen sustituyéndolo por otro en que se lee lo siguiente: "Es evidente que el voto de censura puede algunas veces responder a la pasión política y no ser usado con la discreción con que debe usarse tan delicado instrumento. Pero esta posibilidad no es suficiente para dificultar, exigiendo la presentación del voto de censura por determinado número de representantes, el ejercicio de un derecho inherente a la alta función controladora del parlamento. En todo caso, la mayoría, si acompaña al Ministro, rechazará el voto de censura, haya sido propuesto por uno o por varios representantes". (Id. t. III pág. 2591). El nuevo artículo de la comisión era éste: "El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por un solo diputado o senador y se

(1) Ya hemos mencionado la proposición de censura del Diputado Cavero en la Convención Nacional de 1856, que fué enviada a una comisión especial, la cual opinó en contra de la censura. El Senador Quiñones presentó en la sesión de 4 de Noviembre de 1864 una moción de censura contra el Ministro presidido por el General Allende que pasó para dictamen a una comisión. (1864 págs. 530, 531). El mismo año en la Cámara de Diputados, una moción de censura del representante L.G. Astete contra el Ministro de Gobierno fué enviada a la comisión de infracciones (id. pág. 726). El voto de censura propuesto por Luciano B. Cisneros con motivo de la muerte de los coroneles Herencia Zevallos y Gamio, fue sometido a la comisión de infracciones, que opinó porque fuese desechada (Dip. 1872 Ext. t. II págs. 11, 12 y 15). El voto de censura propuesto en la Cámara de Diputados el 21 de agosto de 1876 contra el gabinete presidido por Antonio Arenas pasó a las comisiones de Gobierno y Legislación (Dip. 1876 págs. 164 a 166). En la legislatura ordinaria de 1886, la Cámara de Diputados envió a la Comisión de Constitución un voto de censura propuesto contra los Ministros de Justicia, Gobierno y Hacienda. (Dip. 1886 Ord. págs. 515, 517).

puede votar en la misma sesión". (Id. pág. 2593). El artículo fue aprobado reemplazando la palabra "se puede votar en la misma sesión", por "se debe votar en la misma sesión" (Id. pág. 2606).

(...)

El programa del Gabinete.-

Una novedad introducida en la Constitución de 1933 es el programa del Gabinete. Se dispone que "El Presidente del Consejo al asumir sus funciones, concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política del Poder Ejecutivo" (Art. 167). Ninguna Constitución ni ley anterior contiene disposición análoga ni tampoco hubo práctica alguna en tal sentido. "En el Perú nunca hubo programa sujeto al voto de las Cámaras y los diputados del 95 denegaron el pedido concerniente a exigirlo" (J.M. Manzanilla. El Poder Legislativo en el Perú) (1). La Comisión de Constitución de la Asamblea Constituyente explicó esta iniciativa diciendo que el Presidente del Consejo de Ministros tendrá oportunidad de penetrarse de las corrientes que dominan en las Cámaras y éstas tomarán oficialmente conocimientos de la política gubernamental (Cong. Cons. de 1931-36, tomo II pág. 2590). En el breve debate del artículo, el Dr. Clemente J. Revilla afirmó que si alguna de las Cámaras desaprobaba el programa del Gobierno expuesto por el Presidente del Consejo, eso bastaba para que cayera el Gabinete (Id. págs. 2603, 2604). El objeto de la presentación del programa no era pues solamente dar al Congreso conocimiento de la política del Gobierno, sino conferirle la grave atribución de aprobarla o desaprobala al ser informado de ella, y en este último caso, impedir que el Gabinete entrase en funciones obligándolo a dimitir. Tal parece haber sido la intención de los autores del artículo, a juzgar por el tácito asentimiento con que fué recibida la declaración del Dr. Revilla. El diputado Dr. Luciano Castillo de acuerdo con ese concepto, y al oponerse posteriormente a una moción de confianza al Gabinete que presidió el Dr. Ricardo Rivadeneyra, sostuvo que era prematuro censurarlo o expresarle confianza mientras no hubiese concurrido y expuesto su programa de Gobierno. Dijo que cuando el Congreso se pronunció en el sentido de prescribir a todo nuevo Gabinete la exposición del programa del Ejecutivo, estableció ese acto previo para que el Congreso, conociendo el programa, pudiera dar o rehusar al Ministerio un voto de confianza (Id. t. IV. pág. 840). Sin embargo, una moción para que el Gabinete Rivadeneyra concurriese fue desechada y el voto de confianza se produjo (Id. págs. 650-857). Cuando esto ocurría la Constitución de 1933 no estaba aún sancionada y el precepto del citado artículo 167 no había comenzado a regir. Una disposición transitoria de la Constitución establece que el artículo 167 sólo entrará en vigor cuando se constituya el Senado, lo que aún no ha ocurrido.

(1) Podría estimarse como un lejano y aislado precedente la actitud del Gabinete constituido el 4 de agosto de 1868, de que era Presidente Pedro Gálvez, que al ser nombrado, envió a las Cámaras un extenso oficio exponiendo el programa de la política que se proponían seguir el Presidente de la República y sus Ministros.

Nada puede anunciarse sobre la manera como los futuros Congresos entenderán y ejercerán sus funciones respecto del programa ministerial, si alguna vez el precepto en referencia llega a tener fuerza de ley. Desde luego, cabe advertir que el texto del artículo 167 no confiere a las Cámaras la atribución ni la obligación de pronunciarse sobre el programa ni señala a los Ministros el camino de la dimisión, si aquel es desaprobado directa o indirectamente. La interpretación dada en este sentido en los mencionados debates de la Constituyente, aunque tradujera realmente el pensamiento del Congreso no equivale a un precepto legal que, por su gravedad, necesitaría ser expresamente consignado en el texto. Si aquella interpretación prevaleciera y si lograra incorporarse en las futuras prácticas parlamentarias, se habría hecho en nuestro sistema político una alteración sustancial. Las Cámaras habrían adquirido el derecho de oponerse al nombramiento de los Ministros elegidos por el Presidente de la República. Los Gabinetes necesitarían pedir un voto de confianza a las Cámaras al entrar en funciones. El Jefe del Estado habría perdido la libertad de que goza en la elección de sus consejeros. Tendría que consultar la voluntad de las Cámaras antes de nombrarlos, para no exponerse a que fuesen despedidos en el acto de presentarse ante ellas. En realidad, los Gabinetes serían la obra del Congreso, no del Presidente. El Congreso tendría la primera y decisiva palabra en la determinación del personal ministerial y en la dirección de su política. Se habría entrado de lleno en la ruta del régimen parlamentario.

Puede dudarse seriamente de que la innovación que comentamos llegue a aclimatarse. Existen para impedirlo las mismas causas que han impedido hasta ahora y que probablemente seguirán oponiéndose a que nuevos Congresos dominen al Presidente y a los Ministros y adquieran la efectiva supremacía política inherente al parlamentarismo. Tal vez el precepto en referencia no alcance nunca a entrar en vigencia, o sea derogado, o caiga en desuso, o funcione como una operación rutinaria que llevará descontada la actitud favorable o tolerante de mayorías desprovistas de voluntad y de medios para disputarle al Jefe del Estado la elección de sus Ministros y la dirección de la política.

El parlamentarismo discutido en la Asamblea Nacional de 1919.-

En la Asamblea Nacional de 1919 algunos partidarios del régimen parlamentario movieron debate sobre este tema. En una orden del día contra el Gabinete que presidía el Dr. Melitón F. Porrás, se dió como uno de los fundamentos de la proposición, que "para la mejor marcha de la administración pública y la mayor eficacia de la acción parlamentaria, los consejeros del Gobierno deben recibir sus inspiraciones en el Poder Legislativo" y que "corresponde al prestigio del nuevo régimen la inauguración del sistema parlamentario" (As. Nac. t, I. pág. 437). Javier Prado, Presidente de la Comisión de Constitución, dijo que el régimen parlamentario debe aplicarse en el Perú únicamente al voto de confianza o desconfianza contra el Gabinete. Rechazó la idea de que el personal de los Gabinetes debe salir necesariamente de las Cámaras, lo que privaría al país del concurso de personal distinguidas y meritorias que no forman parte del Congreso (Id. págs. 470, 471). Sostuvo que estableciendo, como lo hacía el proyecto de la nueva Constitución, que los Ministros censurados deben dimitir; concediendo a las Cámaras facultad para crear comisiones de investigación; autorizando a todo representante para pedir informes a los Ministerios; consagrando el derecho de interpelación y ampliando las facultades fiscalizadoras y otras atribuciones del Congreso, se daba al Poder Legislativo toda la autoridad de dirección y de control que le era neces

rio. No se debía ir más adelante en el régimen parlamentario, porque ello podría producir desequilibrio en la constitución de nuestros Poderes Públicos e inevitables perturbaciones y conflictos en las condiciones políticas del país (Id. págs. 478 y 479). Estas ideas prevalecieron en la Asamblea.

Contrastando con la actitud de los que creían posible establecer el parlamentarismo, el diputado Dr. Emilio Rodríguez Larraín señaló algunos de los obstáculos. "En el Perú, dijo, no puede haber régimen parlamentario. Gabinete parlamentario significa Gabinete con independencia. Gabinete con fuerza política, Gabinete que gobierna con los presidentes de los partidos que están en mayoría en el Congreso o con personas designadas por éstos. En países donde se observa el régimen parlamentario el Monarca o Presidente de la República... representa decorativamente el poder, el poder soberano si se quiere, pero no ejerce las facultades del Gobierno. Lo que aquí se quiere establecer es ministerios formados con personal de las Cámaras Legislativas y nada más, lo que sólo tiene de parlamentarismo el nombre. Para establecer entre nosotros el régimen parlamentario sería indispensable antes efectuar una grave revolución en nuestro sistema político y preparar la cultura nacional de manera que el pueblo sepa hacer un buen congreso para hacer un buen gobierno. ¿Cómo pensar en el régimen parlamentario si con la ley de Ministros que tenemos, éstos son simples secretarios que no tienen facultad para nombrar un portero ni para disponer el gasto de un centavo?" (Id. págs. 473, 474).

El parlamentarismo "moderado" o "atenuado" de los Constituyentes de 1931-1936.-

En uno de sus dictámenes la Comisión de Constitución del Congreso de 1931-36 decía: "En el Perú no hay Presidencialismo ni Parlamentarismo puros. Los Ministros son nombrados y removidos por el Presidente de la República, pero pueden ser derribados por el Congreso o por las Cámaras con un voto de censura o desconfianza". Afirmaba en seguida la Comisión que nuestro mecanismo Constitucional "deriva hacia el Parlamentarismo", pero este sistema no ha adquirido vigor porque en la práctica el Parlamento no ha ejercido una influencia eficaz y directa en la designación de los Ministros, o por lo menos en la del Presidente del Consejo ni por consiguiente en la política general del Poder Ejecutivo. La Comisión se declara convencida de la dificultad de implantar en toda su pureza el sistema del parlamentarismo, no obstante "las interesantes sugerencias de algunos de sus miembros, partidarios del parlamentarismo puro". Opta por un sistema que llama parlamentarismo atenuado o moderado, por un sistema "eclectico", que así como se aparte de las exageraciones del presidencialismo, quiere evitar los peligros del parlamentarismo incontrolado (Cong. Const. 1931-36, t. II, pág. 1276; t. III págs. 2589, 2590). Este régimen existe ya entre nosotros, según la Comisión. El actual tipo de gobierno, modelado en el presidencialismo norteamericano, "ha sido modificado por el libre juego de la vida parlamentario y por algunos preceptos constitucionales y legales, como los que legislan el voto de censura" (Id.) Pero la Comisión y el Congreso mismo no se contentan con aprobar los elementos del parlamentarismo ya introducidos en la Constitución; intentaron darles mayor eficacia y sancionaron otros que no habían sido aún ensayados. Hemos expuesto en páginas anteriores cuales son las disposiciones que con ese propósito fueron incorporadas en la constitución de 1933; a saber: la posición conferida al Presidente del Consejo de Ministros como representante ante el Parlamento de la política general del Gobierno; las nuevas

reglas constitucionales sobre la presentación, votación y efectos del voto de censura: la introducción por primera vez de la "cuestión de confianza"; las prescripciones reguladoras de las interpelaciones; la que permite a los senadores y diputados nombrados Ministros no sólo conservar sino ejercer sus funciones de representantes; la que fortalece la solidaridad de los miembros del Gabinete haciéndolos responsables de los acuerdos ilegales del Consejo, aunque salven su voto, si no renuncian inmediatamente. Todas estas innovaciones corresponden a la idea común de una mayor aproximación a los métodos propios de los gobiernos parlamentarios.

En realidad, la constitución de 1933 contiene, sobre el papel, todos los resortes legales que permitirían a nuestros congresos establecer el régimen parlamentario si tuvieran el grado necesario de poder político efectivo de que han carecido hasta ahora. Esta Constitución representa el punto más avanzado de la serie de reformas que los Congresos han venido acumulando en la dirección del gobierno parlamentario. Casi nada falta, en la letra de la legislación, para hacerlo posible. Sin embargo, al lado de la literatura constitucional, y en oposición a ella, prevalece en la vida real con inexorable perseverancia el Gobierno presidencial, hondamente arraigado en las costumbres y cuyo vigor parece acentuarse como reacción contra las fórmulas escritas que intentan sustituirlo.

Nuestros Ministros no dirigen a las Cámaras. El Presidente de la República verdadero líder del Congreso.-

A diferencia de lo que ocurre bajo sistemas realmente parlamentarios, la ingerencia de nuestros Ministros en la actividad del Congreso no va más allá de una limitada e intermitente colaboración. No es una ingerencia de dirección política. La mayoría parlamentaria, aunque sea adicta al Gobierno, no reconoce la jefatura del ministerio. El Presidente del Consejo de Ministros que, como antes dijimos, no tiene dentro de su propio Gabinete efectiva supremacía, no la tiene tampoco en el Congreso. El valimiento de que algunos Ministros gozan ante las Cámaras es un valor reflejo de la autoridad del Presidente, cuyos propósitos interpretan y ejecutan, realizado, naturalmente en ocasiones, por sus propias dotes personales o por sus relaciones amistosas o partidaristas con los representantes.

El verdadero líder del Congreso es, cada vez más, el Presidente de la República. El es el espíritu director de la política parlamentaria, como de la política general. La adhesión de los representantes que militan en filas gobiernistas se dirige a la persona del Presidente, no a su Gabinete. Con frecuencia atacan al ministerio y lo obligan a renunciar, guardando al mismo tiempo fidelidad al Jefe del Estado.

El Presidente de la República ha sido calificado, con alguna exageración, como el gran elector nacional. A nadie se le oculta que una de sus grandes preocupaciones es formar mayorías parlamentarias favorables a su Gobierno, y con ese propósito interviene en las elecciones por variados medios, visibles e invisibles; fomenta y combate candidaturas; arregla los "elementos legales" o se sirve de ellos para tratar de crear un Congreso a su imagen. El mayor o menor éxito de estas operaciones depende de la destreza y la moral del Presidente, del grado de su popularidad, de los colaboradores con que cuenta y de variable tolerancia o resistencia de los pueblos y de los partidos. Una vez constituidas las Cámaras, el Presidente mantiene contacto personal con diputados y senadores, para asegurar el apoyo a sus iniciativas y la defensa de su persona y de su régimen. Realiza una obra cotidiana de captación de voluntades, de organiza

ción de agrupaciones auxiliares, de neutralización de fuerzas hostiles y de cultivo a la disciplina de la mayoría, si logra formarla. Algunos representantes activos y devotos lo ayudan en esta tarea. Colaboran comúnmente en ella los Presidentes de las Cámaras. El Presidente de la República no descuida ejercer su influencia para que sean elevados a esos cargos personajes unidos a él por vínculos políticos seguros o relaciones estrechas de amistad y aún de cercano parentesco (1).

Sería inexacto afirmar que todos los Presidentes han gobernado siempre con mayorías parlamentarias dóciles. No son pocos los episodios de rebeldía del Congreso que registra nuestra historia parlamentaria. Pero ese fenómeno es raro y poco duradero. Los Congresos se asocian normalmente a la política presidencial, salvo divergencias secundarias, y tienden a admitir al Presidente como el supremo jefe de la mayoría formada en torno de su persona. Lo lamentable es que a este resultado no se llega siempre por caminos derechos y que el propósito de armonía degenera a veces en perniciosas complacencias y exagerado rendimiento, que amenguan la dignidad de la institución parlamentaria y la incapacitan para cumplir con esenciales deberes de fiscalización.

Páginas Escogidas, Lima, 1962, pp.
71-75, 80-87, 178-181, 190-195.

(1) Bajo el gobierno de Piérola fue Presidente de la Cámara de Diputados por dos años su hermano Carlos de Piérola; bajo la administración de Candamo sirvió el mismo cargo su cuñado Nicanor Alvarez Calderón; en el primer gobierno de don José Pardo fue Presidente de Diputados por dos años su hermano don Juan Pardo, y nuevamente por dos años en su segundo Gobierno; y bajo el Gobierno de Leguía, su hermano don Roberto Leguía presidió la misma Cámara en 1911-1912 y la de Senadores en 1927-1928 (20-30-7).

JURISPRUDENCIA (I)

Fe Pública.- Delito contra la.- Ampliación del auto apertorio de instrucción contra ex Ministro de Estado. Nulidad de resolución.

- 1°- De acuerdo con lo dispuesto en el art. 111 de la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde a la Corte Suprema, conocer de las causas que se siguen contra los ex-Ministros de Estado, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en el cargo.
- 2°- Para la apertura de instrucción debe mediar denuncia en forma, directamente ante la Corte Suprema.
- 3°- Es nulo el auto apertorio de la instrucción en la que se comprende a ex Ministros de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el inciso undécimo del art. 298 del Código de Procedimientos Penales.

DICTAMEN FISCAL

Denuncia 15/68.- 2a. Sala.- Procede de Lima
Señor:

Por auto de 18 de setiembre último, que en copia corre a fs. 3 vta., se mandó abrir instrucción contra los que resulten responsables del delito contra la fé pública en agravio del Estado y por auto del 5 del actual, que en copia corre a fs. 4, se mandó ampliar el anterior por el delito de concusión, comprendiéndose en éste a los ex Ministros de Estado Pablo Carrquiry Maurer, Manuel Ulloa Elías y Guillermo Hoyos Osoreo, contra quienes se ha dictado orden de detención. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a la Corte Suprema, conocer de las causas que se siguen contra los ministros de Estado, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en el cargo. En consecuencia, el auto ampliatorio del Juez Instructor, en cuanto comprende en él a los tres ex-Ministros citados, y las medidas dictadas contra éstos, adolecen de nulidad, porque el Juez carece de facultad y de jurisdicción para juzgar a dichos funcionarios, quienes de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 28 de setiembre de 1868, aún vigente, tienen fuero privativo. Por las razones expuestas, este Ministerio es de parecer que debe declararse nulo todo lo actuado en la instrucción en cuanto se refiere a los tres ex Ministros mencionados.

Lima, 11 de octubre de 1968.

Arnillas

RESOLUCION SUPREMA

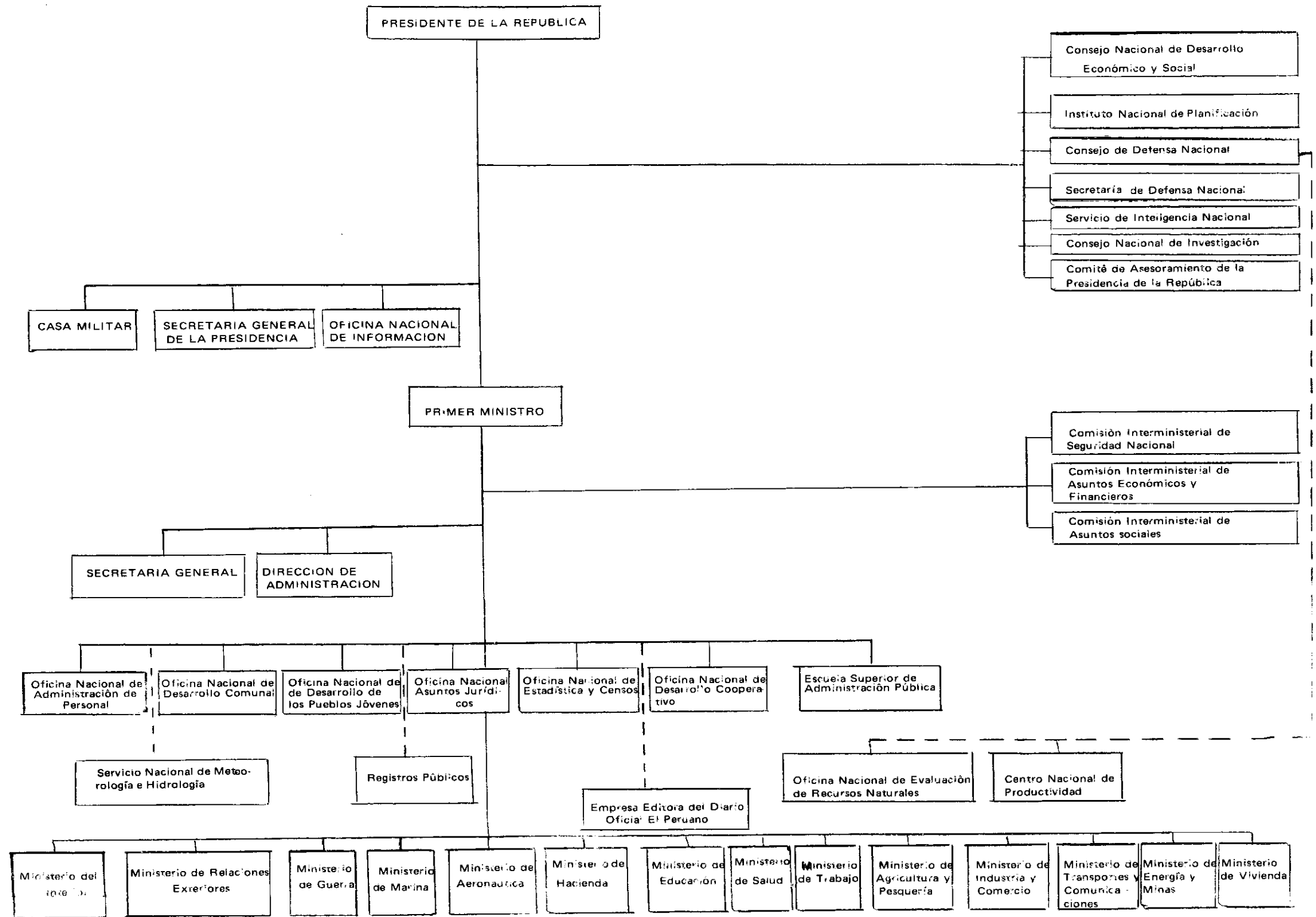
Lima, catorce de octubre de mil novecientos sesentiocho.

Vistos; de conformidad con el dictamen del Señor Fiscal y considerando, además: que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo ciento catorce de la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a la Corte Suprema el conocimiento de las causas que se siguen contra los Ministros de Estado, aunque hayan cesado en el cargo, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, que para la apertura de instrucción, debe mediar denuncia en forma, directamente, ante la Corte Suprema; que en el caso de autos, el Juez ad-hoc, extralimitándose en las funciones que le confiere la ley, ha procedido a ampliar la instrucción abierta contra los que resulten responsables por delito contra la fé pública en agravio del Estado, comprendiendo en ella a los ex Ministros de Estado, don Pablo Carriquiry Maurer, don Manuel Ulloa Elías, y don Guillermo Hoyos Osos, por delito de concusión; que, en consecuencia, se ha incurrido en la causal de nulidad, prevista en el inciso undécimo del artículo doscientos noventaiocho del Código de Procedimientos Penales: declararon NULO é INSUBSISTENTE el auto ampliatorio, de fojas cuatro; dispusieron la inmediata libertad de los expresados ex-Ministros de Estado, don Pablo Carriquiry Maurer, Don Manuel Ulloa Elías, y don Guillermo Hoyos Osos, pasándose los oficios correspondientes; y en uso de la facultad que a la Corte Suprema confiere el artículo doscientos noventinueve del citado cuerpo de leyes; ordenaron que la instrucción instaurada por delito contra la fé pública, a que se ha hecho referencia, continúa instruyéndose por otro Juez ad-hoc, designándose como tal al doctor Luis Mendoza, Secretario de la Tercera Sala de la Corte Superior de Lima; y los devolvieron.- LENGUA.- EGUREN.- PALACIOS.- PORTOCARRERO.- NUÑEZ VALDIVIA.- Se publicó.- Luis Marroquín, Secretario.

RJP, octubre de 1968, núm. 297,
pp. 1231-1232.

Nota.- Por Decreto Ley 17417 de 4 de febrero de 1969 (ILR, núm. 97 marzo de 1969, p. 385) la situación ha variado notablemente. Se ha considerado que el fuero especial había sido otorgado por la C. 1933 (arts. 121 y 122) a los Ministros, y que el inciso 1 del artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial extendió indebidamente ese fuero extraordinario a dichos funcionarios y aún cuando hubiesen cesado en el ejercicio de sus funciones", agregaba "que no existe razón justificativa para esa extensión de jurisdicción" que esta ley deroga, señalando en su artículo 2 que "los procesos que se encuentren actualmente en trámite ante la Corte Suprema continuarán hasta su conclusión de acuerdo al régimen legal anterior".

ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO CENTRAL DEL PERU



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PROGRAMA ORGANISMOS DE APOYO
PROGRAMA ORGANISMOS DE APOYO
PROGRAMA ORGANISMOS DE APOYO
PROGRAMA ORGANISMOS DE APOYO
PROGRAMA ORGANISMOS DE COORDINACION
PROGRAMA ORGANISMOS DE APOYO
PROGRAMA ORGANISMOS MULTISECTORIALES
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
INSTITUCIONES PUBLICAS
EMPRESAS PUBLICAS

Nota.- Los cambios estructurales en los ministerios han sido realizados por los siguientes dispositivos:

- 1) Ley Orgánica de la Presidencia de la República, Decreto Ley 17532 ILR, num. 98, p. 525 ss. Contiene un título sobre el Primer Ministro (arts.14 a 26). Ahí se señalan sus atribuciones, entre otras, mantener el nexo con el Poder Judicial, la Jerarquía Eclesiástica y el Clero, presidir las comisiones inter-ministeriales, etc. El art. 32 señala que el Jefe del Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República tiene rango de Ministro de Estado y voz en el Consejo de Ministros. Por Decreto Ley 18064 (El Peruano, 24 de diciembre de 1969) se ha señalado que " El Comando Conjunto de la FF.AA. es un organismo dependiente de la Presidencia de la República".
- 2) "Estructuración de nuevos Ministerios", Decreto Ley 17271 (ILR, num. 95, pp. 91 ss.). En su art. 2 se denominan los catorce nuevos ministerios, en su art. 3 se indica que el Primer Ministro, entre otras prerrogativas, actuará como titular del pliego de la Presidencia de la República, sin tener ministerio alguno a su cargo.
- 3) "Ley Orgánica del Ministerio del Interior", Decreto Ley 17519 (ILR , num. 98, abril de 1969, pp. 498-499).
- 4) "Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores", Decreto Ley 17520 (ILR, num. 98, abril de 1969, pp. 500-502).
- 5) "Ley Orgánica de Hacienda", Decreto Ley 17521 (ILR, num. 98, abril de 1969, pp. 502-504). Por Decreto Ley 17703 (ILR, num. 101, pp. 996-997) se cambió el nombre de Ministerio de Hacienda por el de Economía y Finanzas (art. 1).
- 6) "Ley Orgánica del Ministerio de Educación", Decreto Ley 17522 (RJP , marzo de 1969, num. 302, pp. 310-320).
- 7) "Ley Orgánica del Sector Salud", Decreto Ley 17523, (ILR, num. 98 , abril de 1969, pp. 505-507).
- 8) "Ley Orgánica de Trabajo", Decreto Ley 17524 (ILR, num. 98, abril de 1969, pp. 507-510).
- 9) "Ley Orgánica del Sector Industria y Comercio", Decreto Ley 17525 , (ILR, num. 98, abril de 1969, pp. 510-512).
- 10) "Ley Orgánica del Sector Transporte y Comunicaciones", Decreto Ley 17526 (ILR, num. 98, abril de 1969, pp. 513-516).
- 11) "Ley Orgánica del Sector Energía y Minas", Decreto Ley 17527, (ILR , num. 98, abril de 1969, pp. 516-519).
- 12) "Ley Orgánica del Sector Agricultura", Decreto Ley 17533. Se refiere al Ministerio de Agricultura y Pesquería (ILR, num. 98, abril de 1969 , pp. 519-522).
- 13) "Ley Orgánica del Sector Vivienda", Decreto Ley 17528 (ILR, num. 98, abril de 1969, pp. 522-525).

En el mismo Decreto Ley 17271 de reestructuración de Ministerios se señala que los de Marina, Guerra y Aeronáutica se regirán por sus propias leyes, en tanto se realicen los estudios necesarios para crear una sola entidad que los agrupe bajo el nombre de Ministerio de Defensa (arts. 7 y 17). El Ministerio de Justicia desaparece. En las Disposiciones Transitorias (tercera) se señala que durante el mandato del Gobierno Revolucionaria-

rio, el Ministro de Guerra desempeñará la función de Primer Ministro. Aunque estaba establecido desde antes en dispersas disposiciones administrativas, el Decreto Ley 18060 (El Peruano, 24 de diciembre de 1969) ha especificado por vez primera que los magistrados de la Corte Suprema tienen categoría de Ministros de Estado (art. 4).

Las decisiones judiciales en este tema son muy escasas. Entre ellas destacamos:

1) "De conformidad con los arts. 10 y 26 de la ley general de responsabilidad de funcionarios públicos de 28 de setiembre de 1868, para hacer efectiva la responsabilidad penal que puede incumbir a un ex Ministro de Estado por actos cometidos en el ejercicio de las funciones de su cargo, se observará el mismo procedimiento que se utiliza respecto de los funcionarios en actual ejercicio; y en consecuencia sólo procede la apertura de instrucción ciñéndose a las prescripciones de los arts. 121 y 122 de la Constitución vigente" en RJP, julio de 1959, num. 186, pp. 787-789. La misma ejecutoria , aunque con distintos actores se halla en RJP, agosto de 1959, num. 187, pp. 902-904.

2) "Los actos practicados por los Ministros en ejercicio de sus funciones están sujetos a la ley de responsabilidad de funcionarios públicos", R. de los T., 31 de agosto de 1935, num. 178, pp. 256-258.

5.3. El Poder Legislativo

Carlos E. Checchi

ANTECEDENTES HISTORICOS

(...)

El sistema bicameral tiene su origen en Inglaterra, en la primera mitad del siglo XIV.

Antiguamente en aquel país, cuna del parlamentarismo, existía una sola cámara formada por representantes de la alta nobleza, más íntimamente ligada al rey. En una etapa posterior se admiten representantes de los distritos y condados, quienes acostumbraron a reunirse en lugar aparte. De esta manera terminó por materializarse la idea de un parlamento compuesto por dos cámaras, la de los Lores y la de los Comunes, con la única finalidad de hacer posible un doble criterio representativo. En la primera, de la aristocracia, y en la segunda, de la comunidad, del hombre común.

Pero el bicameralismo toma un sentido nuevo a partir de los precedentes de la Convención de Filadelfia de 1787.

Los padres de la Constitución Norteamericana debieron esforzarse para hacer coincidir los intereses de los diversos Estados que formaban la Unión. Los de mayor población querían una representación parlamentaria proporcional a la misma; en tanto los otros bregaban decididamente por la representación igualitaria.

La solución de tan enojosa controversia se halló precisamente instituyendo un congreso bicameral; una cámara representaría a todo el pueblo de la Nación, integrándose en forma proporcional a la población de cada Estado, mientras que la otra lo haría a cada una de esas entidades regionales autónomas, componiéndose por igual número de miembros por Estado.

Históricamente, por tanto, la idea de un parlamento compuesto por dos cámaras está referida solamente a hacer posible en cada una de ellas un distinto principio representativo: El pueblo en su totalidad, por una parte, y los intereses sociales o regionales, por la otra.

En un tercer estadio cronológico, al aparecer después de la Revolución Francesa las asambleas populares con una marcada tendencia a concentrar para sí la suma del poder, se recurrió a este mecanismo de la división legislativa como una forma de conjurar tal situación, afianzándose desde entonces el sistema, atento el excelente resultado que se advirtió en los países anglosajones que lo habían adoptado, y la creencia generalizada a lo largo del siglo XIX de que el mejor resguardo de la libertad individual residía en la división del Poder.

De las tres instancias en que dividimos el proceso evolutivo, las dos primeras están enderezadas a fijar pautas en materia de representación, en tanto que la tercera guarda relación con el aspecto funcional.

Algunas reflexiones en torno a la composición y funcionamiento del Poder Legislativo, en La Ley, t. 121, enero-marzo de 1966, p. 739.

Debate Constitucional

UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO

(sesión del 20 de enero de 1932)

El señor PRESIDENTE.- Se va a hacer dar lectura a los dictámenes de la Comisión de Constitución en el asunto de la organización del Poder Legislativo.

Dictámenes de la Comisión de Constitución en Mayoría y en Minoría, así como fundamentos de los miembros de Comisión, en lo relativo a la Constitución del Poder Legislativo.

El RELATOR leyó:

Congreso Constituyente de 1931.- Comisión de Constitución en Mayoría.

Señor Presidente:

Vuestra Comisión, dictaminando en Mayoría, se pronuncia porque el Congreso del país según la nueva Constitución se componga de una sola Cámara; fundándose en las siguientes razones:

1.- Uno de los motivos con que se ha tratado de merituar la existencia de dos Cámaras es el del llamado control parlamentario. Pero estando compuesto el Parlamento, como lo está la Asamblea, por la Mayoría y la Minoría, ese control existe eficientemente dentro de esta clase de Parlamento unicameral. Ya no hay motivo para sobrecargar al Poder Legislativo con otra Cámara más.

2.- También se dice que la coexistencia de dos Cámaras evita la celeridad en la dación de las leyes. Este argumento ya no tiene valor cuando, por el control entre la Mayoría y la Minoría, del mismo Congreso, a que nos hemos referido, ya no hay el temor de la celeridad aducida. Y precisamente el actual funcionamiento de esta Asamblea nos está mostrando que no sólo no hay celeridad sino que hay una escrupulosa discusión para cualquier punto de la carta que estamos confeccionando; discusión que hasta parece morosidad y que sin embargo, evita aquel temor de la celeridad. Además si aún hubiese la posibilidad de la celeridad, no podríamos afirmar hasta qué punto resulta perjudicial ella; ya que en muchos casos puede ser beneficiosa, como en el caso de la ley de divorcio, por ejemplo, cuya dación retardada nos ha hecho ver la grande necesidad que de ella tenía nuestro pueblo y el perjuicio causado a muchísimos hogares por aquella tardanza en que buena parte tuvo la existencia de dos Cámaras. Por lo dicho, tampoco hay pues inconveniente alguno para la existencia de la Cámara única.

3.- Otra razón que abonaba a favor de las dos Cámaras era la de que en cada una de ellas estaba representada la ideología del país en sus dos sectores: joven y vieja o moderadora. Como dijimos en el número 1 hoy con la composición por Mayoría y Minoría están perfectamente representadas en la Cámara única las dos corrientes indicadas; tal como sucede en esta Asamblea. Por tanto ya no tiene objeto dividir el Congreso con tal pretexto.

4.- El Congreso unicameral es más simple; no introduce en el funcionamiento estadual la inútil complicación que introduce el bicameral. Y na-

die niega que una mayor simplicidad funcional, deviene una mayor eficiencia de resultados.

5.- El Congreso unicameral es más económico, cuesta mucho menos al erario nacional. Si se creara otra Cámara, aunque se dividiera el actual, siempre habría que agregar más representantes, es decir, recargar el presupuesto con más dietas; y además sostener otro tren de personal de empleados y de servicio, para un Senado cuya existencia no compensaría hoy con el recargo que significaría para el exangüe erario nacional.

6.- El Parlamento unicameral tiene más personalidad, más cohesión y más fuerza. Si queremos prevenir en el Perú la frecuente propensión del ejecutivo o la dictadura, debemos establecer un fuerte Parlamento unicameral. Cuando el Congreso se compone de dos Cámaras, por aquel dogma de "Dividir es reinar", el Ejecutivo tiene más facilidad de hipertrofiarse. No se puede decir lo contrario sin disentir del hecho experimental que nos muestra la dictadura lequifista con sus dos Cámaras. Tampoco se puede temer el parlamentarismo, aunque creemos que no es de temérsele; muchos de nosotros pensamos que debemos ir hacia el parlamentarismo. Y si, como se argumenta, el sistema unicameral nos puede conducir a la dictadura del Parlamento, no importa mucho. Porque es mil veces preferible la dictadura de un colegio de representantes del país a la odiosa tiranía de un solo hombre. Por la expresada razón fundamental, conviene pues el Congreso unicameral para el Perú.

7.- El electorado del Perú es pequeño. Pocos países habrá como el nuestro en que el representante popular apersona un ínfimo número de electores. Esta deficiencia electoral da pues una indicación contraria al aumento de representantes y a la bifurcación del mecanismo legislativo, como implicaría el Congreso bicameral.

8.- Nada se puede inferir de que en otros países del mundo exista el sistema bicameral o unicameral, o que haya dado tal o cual resultado. Los que suscriben piensan que siempre ha sido un vicio de nuestros legisladores el eruditismo imitador de leyes extranjeras, europeas, en especial. El Perú es un pueblo de peculiarísimas condiciones y de problemas propios; y es esta circunstancia de realidad la que debe primar para hacer una nueva Constitución peruana. Y si por analogía simple, secundariamente, tuviéramos que ver la sistemación de otros pueblos, veríamos además que tanto el sistema bicameral como el unicameral tienen acogida y ejemplo satisfactorio.

9. Tampoco se puede inferir nada efectivo de nuestro antecedente histórico. Bien sabemos que en el Perú, precisamente por el afán imitativo, el proceso jurídico no ha seguido al proceso sociológico. El exotismo académico y más el interés político han definido el tipo constitucional. Por ende la experiencia ha resultado infiel. En nuestra historia constitucional han figurado los dos sistemas cuestionados. Y honradamente no podrá decirse que haya habido una verdadera experiencia social. No tenemos, pues, tradición jurídica; y sí el remedo de formas importadas. Por tanto debemos atenernos a los datos de la realidad presente y endógena. Estos datos inclinan el criterio hacia el sistema unicameral. Por todas estas razones la mayoría de la Comisión se pronuncia por el sistema unicameral.

En cambio, si es verdad que no debe persistir el sistema de dos Cámaras de igual origen y composición como las que cayeron junto con la dictadura lequifista, no podemos desconocer la necesidad de una entidad legislativa de carácter técnico y gremial. No sólo la ciencia constitucional con

temporánea, sino la orientación social actual reclaman la creación entre nosotros también de una Cámara funcional. Esa Cámara en la que no se re - presenta circunscripciones geográficas sino funciones, apersonadas por gre - mios, es indispensable. Los suscritos creemos que en el Perú deberá exis - tir; pero no de inmediato, porque no creemos que ya haya las entidades so - ciales que respaldan ese organismo. Actualmente, fuera de algunas poblacio - nes de la costa, creemos que los sectores funcionales de trabajo y produc - ción no están aún canalizados en gremios orgánicos. Y como no se ha de in - currir en el absurdo de poner el órgano antes de que exista la función (en sociología aquello de "la función crea el órgano", es limitadísimo), es pre - ferible o constatar honradamente si ya existe la función, o esperar a que se concreción dicha función, y contribuir más bien a un estímulo. Es de - cir, creemos que debe crearse la cámara funcional (o senado funcional) que coexistirá con la cámara popular; pero no de inmediato. Que se dé más bien a la nueva constitución cierta tendencia a preparar el ambiente para dicha creación.

En resumen: Congreso unicameral ahora, y creación futura de otra cámara funcional; tal es en síntesis nuestra opinión.

Lima, 29 de diciembre de 1931.

M. Cuculiza.- F.C. Pastor.- Por la unicameralidad, y en el futuro la unicameralidad funcional, L.A. Sánchez.- Toribio Sierra M., por la uni - cameralidad y en el futuro unicameralidad funcional.- E. Avila.- Por la Cá - mara única y en el futuro la cámara funcional, N.S. Vara Cadillo. Estoy de acuerdo con las conclusiones del dictamen. C. Doig y Lora.- Por la Cámara única a base de sufragio universal, integrada en lo futuro, cuando hayan sido organizados los sindicatos por un Senado corporativo, E. Lozada Bena - vente.- Fuertes Aragón.- Por la cámara única y en lo futuro la cámara funcio - nal, R. Feijóo Reina.- Voto por el sistema unicameral, sin abundar en to - dos los fundamentos de este dictamen, Wieland. Dentro de la actual organi - zación económica y social no creo que el Senado funcional dé representa - ción a las auténticas y efectivas fuerzas del trabajo. En tal sentido, es - toy por una sola cámara y que se planteen las bases de la organización fun - cional futura, E. Romero.

Comisión de Constitución en Minoría

Señor:

La Comisión de Constitución en Minoría, al estudiar la organiza - ción del Poder Legislativo, sostiene la necesidad de que la nueva carta po - lítica mantenga la coexistencia de dos cuerpos: el Senado y la Cámara de Diputados.

Con escasas excepciones, las constituciones diversas que se han dictado en el Perú han coincidido en sostener la vigencia, simultánea del Senado y de la Cámara de Diputados.

Tal razón histórica, inclina, con otras de carácter dialéctico y político, a la Comisión de Constitución a opinar en el sentido de que para el país es útil que el poder legislativo se bifurque en dos cámaras.

La cámara única parece exótica y, en todo caso, no responde a nues - tra experiencia histórica.

Cree la Comisión que el Senado y la Cámara de Diputados han de prestar servicios importantes en la evolución política del Perú. Cree, tam - bién, que la base del sufragio universal es la más juiciosa para la elec -

ción de senadores y diputados, y por tal motivo, la reproduce. El pensar en cámaras cuyo personal hubiere de ser designado por gremios o cuerpos funcionales, parece que significa error clamoroso, tanto porque la elección popular es la más auténtica y expresiva, cuanto porque los gremios e instituciones sociales, son todavía, por desgracia, débiles y su personalidad aun diminuta.

En consecuencia, la Comisión de Constitución en Mayoría, os propone la aprobación del siguiente artículo:

DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo...- El Poder Legislativo está constituido por el Senado y por la Cámara de Diputados. Los senadores y los diputados serán elegidos por sufragio universal.

Sala de la Comisión.- Dése cuenta.

Lima, 29 de diciembre de 1931.

Clemente J. Revilla.- M. Jesús Gamarra.- Carlos Sayán Alvarez.-P. A. del Solar.- Carlos Chirinos Pacheco.- J.E. Maraví.

Estoy por las conclusiones del dictamen, discrepando en cuanto a sus fundamentos.- Gerardo Balbuena.

Considero que en la actualidad no es posible organizar el sistema bicameral, indispensable en el Perú, sino a base del sufragio popular, única fuente expresable de soberanía. Por eso estoy de acuerdo con la conclusión de este dictamen, aunque no con los términos de su fundamentación. - Alfredo Herrera.

Congreso Constituyente de 1931

Comisión de Constitución en Minoría

Señor:

Vuestra Comisión, después de discutir con todo detenimiento el trascendental problema de la dualidad de las cámaras, se ha pronunciado por el mantenimiento del Senado elegido por el sufragio gremial, fundándose en las razones siguientes:

Tiene el carácter de axioma político que todo poder único tiende al absolutismo y necesita, aun dentro de su propia esfera, una limitación. El poder Presidencial ha sido limitado por la refrendación ministerial: El Poder Legislativo exige la limitación de la revisión de sus resoluciones o por una segunda cámara o por el pueblo mediante el referendum.

Consecuencia de lo anterior es que solo es aceptable el Parlamento único cuando existen instituciones limitativas como la disolución y el referendum. La historia constitucional de los tiempos modernos da una confirmación práctica al principio enunciado. Los pequeños países que han establecido la cámara única lo han hecho estatuyendo al mismo tiempo la disolución o el referendum. Véase los casos de Letonia, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Bulgaria, Estonia y Finlandia.

De acuerdo con la ciencia y la experiencia política, en el Perú no podía funcionar el Parlamento único sino estableciendo las inevitables y conexas instituciones limitativas a que hemos hecho referencia. Saltan a la vista los peligros que en un país habituado a la magnipotencia presiden -

cial que culminó en la pasada dictadura, envolverían esas avanzadísimas instituciones de control. El veto presidencial, demandando una aprobación de la ley por dos tercios, que existe en algunos países, pondría prácticamente la obra legislativa en manos del gobierno. La disolución del Congreso destruiría entre nosotros toda independencia parlamentaria. El referendun sería el fácil instrumento de un constante plebiscito cesarista.

La revisión de las leyes por una segunda Cámara es un instrumento más adecuado de limitación y una garantía de acierto. En el Perú, dado nuestro temperamento y nuestra escasa tradición de cultura política, esta revisión aparece absolutamente indispensable. Y no se objete que habría demora en la dación de las leyes. Nuestro defecto es el de una legislación excesiva y precipitada. Se legisló prematuramente en vista de intereses personales o para conservar la clientela electoral.

Todos los países en que la democracia ha logrado consolidarse y organizarse han mantenido y mantienen el Senado. Los países federales han hallado en él el medio de la representación de los Estados.

En las repúblicas el Senado es aún más necesario que en las monarquías. En éstas hay instituciones que representan, además de una limitación, principios de estabilidad, continuidad y sentido técnico. Se concibe que en Inglaterra haya tratadistas que aboguen por la supresión de la Cámara alta. En las repúblicas el Senado de origen democrático o funcional encarnará la estabilidad, la continuidad y el sentido técnico que de otra manera no puede lograrse.

No cabe afirmar que el Senado, tal como aparece en la historia constitucional de las modernas repúblicas, ha sido una institución retardataria y reaccionaria. Su papel ha consistido en encarnar los intereses permanentes y generales del país por encima de las variaciones de opinión en lo relativo a cuestiones ligadas a un determinado momento político. Ello explica por qué el Senado americano es la piedra angular de la Constitución de ese país y por qué la República Francesa conservó el Senado que se adaptó a la nueva forma de gobierno y ha contribuido enormemente a su consolidación. Las constituciones dadas a comienzo del siglo XX, inspirándose seguramente en estos ejemplos, mantuvieron el Senado: tal es el caso del Portugal al pasar de la monarquía a la República; de Cuba, al advenir a la vida independiente; y de Méjico, en la radicalísima de Querétaro. En la post guerra el Senado aparece abolido en países pequeños para simplificar la marcha democrática y para ensayar el referendun; pero se mantiene en las constituciones de los estados más importantes como Polonia, Rumania, Yugoslavia, Checoeslovaquia, Grecia, Austria y Albania. Merece especial mención el caso de Alemania. El Reichstag, tiene incuestionable supremacía; más el consejo del imperio puede oponerse a cualquier ley y esa oposición sólo es vencida por el voto de los dos tercios en el Reichstag o por el referendun. La constitución de Prusia establece el mismo principio. Cabe mencionar aquí también las avanzadas constituciones de las democracias que forman la república británica de naciones. Todas ellas mantienen el Senado con éxito definido.

En la historia del Perú el único caso de Cámara única fué el del Congreso del 22 al 23, ya que no cabe considerar el establecido por la Constitución del 67, que no llegó a regir. Aquel Congreso, glorioso por lo que se refiere a las primeras bases de nuestra democracia, demostró la inconveniente tendencia al absolutismo parlamentario que se reflejó en la Constitución del débil triunvirato responsable de nuestros primeros desastres militares y políticos. La historia constitucional en el Perú revela

que el Senado ha sido un cuerpo de personal selecto de sentido técnico, de independencia respecto al Poder Ejecutivo y de acierto en los grandes problemas nacionales.

La cámara única no es en nuestra historia ni en la general de América y del mundo una innovación, sino la resurrección de una vieja idea descartada por la experiencia y fracasada casi al nacer. La sociología política ha señalado los defectos de la convención francesa, las cortes de Cádiz o las Asambleas de las imperfectas constituciones de la etapa anárquica de la revolución americana de los años 1810 a 1815.

La idea central de las corrientes modernas es diferenciar las funciones técnicas y políticas del Congreso; estableciendo en cierto modo, un Parlamento técnico y un Parlamento político. A la Cámara de Diputados le corresponde dentro de esa tendencia, la primacía en las cuestiones de tributación y presupuesto y las cuestiones de carácter político y al Senado la legislación de carácter técnico.

La diferenciación de funciones y el mejor éxito de la revisión de las leyes impondría respecto del Senado un origen distinto de la Cámara de Diputados. Aun elegido por sufragio universal y cooptación o por sufragio universal indirecto, el Senado ha desempeñado con éxito su papel de revisión y de control.

El Senado funcional no se ha realizado en ninguna parte, excepción hecha en el Ecuador en que acaba de ensayarse, aunque ha sido postulado por tratadista de nota y por el partido campesino de Servia.

En el Perú el hecho de haberse reunido una Asamblea Constituyente con un número que casi iguala al de las antiguas cámaras reunidas nos puede dar oportunidad para ensayar al mismo tiempo dos métodos en boga en la constitución del Senado: el método noruego y de algunas democracias inglesas recomendado por la propia Inglaterra por la conferencia nombrada al efecto o sea la elección de algunos de sus miembros de la cámara popular; y al mismo tiempo la designación de buen número de senadores por las principales actividades económicas y culturales del país. Proclamándose el principio de que el Senado debe ser funcional integralmente para cuando concluya el período del presente Congreso, el país gozaría de las ventajas de un Senado inmediato constituido en parte por miembros del presente Congreso y en parte por los gremios.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, vuestra Comisión os propone las siguientes bases:

Artículo 1º- El Congreso se compone de la Cámara de Diputados y el Senado.

Artículo 2º- Los diputados serán elegidos mediante voto directo por los distritos electorales que establezca la ley para garantizar la representación de las minorías con tendencia a la proporcionalidad.

Artículo 3º- Los senadores serán elegidos mediante el sufragio gremial y por las circunscripciones a las que la constitución acuerde autonomía económica o administrativa de acuerdo con la respectiva ley.

Artículo transitorio.- Por el período legislativo del actual Congreso, el Senado se compondrá de 40 senadores: 25 serán designados por el propio Congreso, de acuerdo con estas bases:

a) Representación proporcional de los diversos grupos de la cámara; y

b) Arreglo y rectificación de las listas, de modo que ningún departamento quede excluido y de que los senadores que excedan al número de departamentos correspondan al de mayor electorado.

15 senadores serán elegidos en representación del trabajo, del capital y de la cultura, en el plazo de tres meses, de modo que el Senado pueda instalarse con su personal completo el 28 de julio de este año. Un senador será elegido por cada una de las instituciones o gremios que se indiquen:

TRABAJO

- 1°- Empleados de comercio y de la Banca.
- 2°- Empleados y obreros de la agricultura.
- 3°- Empleados y obreros de la industria minera.
- 4°- Empleados y obreros del transporte.
- 5°- Artesanos y obreros de las industrias.

CAPITAL

- 6°- Cámaras sindicales de propietarios urbanos.
- 7°- Sociedades de agricultura.
- 8°- Sociedades de minería.
- 9°- Sociedades de industria.
- 10°- Cámara de Comercio

CULTURA

- 11°- Colegio de Abogados.
- 12°- Sindicatos médicos.
- 13°- Sociedades de ingenieros.
- 14°- Asociación de Periodistas; y
- 15°- Universidades.

Una ley provisional fijará las reglas a que debe sujetarse esta elección.

El temperamento propuesto por la Comisión, además de las ventajas de establecer un Senado inmediato, ensayando la representación gremial, deja abierto el estudio durante el período legislativo del presente Congreso, de la mejor forma para establecer definitivamente un verdadero Senado funcional, sobre los dos principios básicos: el de la representación de las instituciones, con autonomía; y el de los gremios con vida efectiva.

Dése cuenta.

Sala de la Comisión.

Lima, 7 de enero de 1932.

V.A. Belaunde.- M.J. Bustamante de la Fuente.

De acuerdo con las conclusiones del presente dictamen, dejo constancia de mi desacuerdo con parte de sus fundamentos.- Erasmo Roca.

De acuerdo con la organización del sistema bicameral con una Cámara de Diputados y otra de senadores con composición mixta: representativa, regional y gremial o profesional, divergiendo en los considerandos.- Victor J. Guevara.- V. M. Arévalo.

Jorge B. Vivas

ASESORAMIENTO EN LA FORMULACION DE LAS LEYES

SUMARIO: I. La ley y su preparación.- II. Las oficinas de los asesores legislativos del Congreso norteamericano.- III. Asistencia técnica a la labor de las comisiones legislativas.- IV. Ayuda y asesoramiento a los legisladores individuales.- V. Tareas y formación del personal.- VI. Análisis de la labor de los últimos años.- VII. Esquema para la redacción legislativa. VIII. Conclusiones.

I. La ley y su preparación.-

Es evidente que la elaboración y estructuración de la ley que da forma a la idea legislativa, constituye la parte más delicada y difícil de la labor legisferante. Es por ello que debe dársele suma importancia a la correcta formulación y redacción del futuro texto jurídico legislativo.

No obstante los más cuidadosos esfuerzos hechos para evitar la presencia de errores tanto en la redacción del texto como en su ordenamiento y estructura legal, siempre se deslizan algunos, de una forma u otra, que pueden oscurecer su significado o cambiar su justa interpretación.

Si el proyecto de ley es redactado individualmente por alguien que no tiene a su disposición, para consulta y asesoramiento, un equipo técnico de asesores, analistas y redactores especializados en la materia, para llevar un control eficiente tanto de forma como de contenido, mayores son las probabilidades de que se produzcan errores.

A los efectos de lograr la más óptima perfección y ahorrar así, sustancialmente, el valioso tiempo legislativo, es indispensable que antes o inmediatamente después de su presentación a las cámaras legislativas y tomado el correspondiente estado parlamentario, cada proyecto introducido sea estudiado, analizado y revisado por un equipo de asesores y técnicos especialistas en la materia, a fin de asegurar al máximo, exactitud, perfectibilidad y practicabilidad del texto legislativo.

II. Las oficinas de los asesores legislativos del Congreso norteamericano.-

En la visita de observación y estudio que hiciéramos en 1961 al Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica y a las más importantes Legislaturas estatales, por invitación especial del Departamento de Estado, conforme al Programa de Líderes y Especialistas, se me brindó la magnífica oportunidad de interiorizarme en profundidad y detalle del procedimiento y práctica parlamentaria y de los distintos métodos empleados para asesorar y asistir técnicamente a los legisladores federales y estatales.

Es nuestro propósito destacar aquí las observaciones y las experiencias obtenidas durante nuestra estada en el Capitolio, de Washington D. C., en cuanto a los procedimientos, prácticas, métodos, funciones y normas de las oficinas de los asesores legislativos del Senado y de la Cámara de Representantes, y a las actividades desarrolladas por las mismas en el quinquenio último.

En aquella oportunidad mantuve con los entonces respectivos jefes, doctor John H. Simms, del Senado, y Allan H. Perley, de la Cámara de Repre

sertantes, y sus principales ayudantes, muy interesantes y altamente ilustrativas conferencias, tanto en lo que respecta a las funciones de dichas oficinas, como a los diferentes servicios que prestan a los inquietos legisladores norteamericanos y muy especialmente al proceso seguido en la formulación y redacción de una ley.

Ambas oficinas funcionan de idéntica forma, es decir, asisten a las Comisiones permanentes y especiales y a los miembros individuales de las cámaras, en la redacción de los proyectos de ley y de resolución, y en las propuestas de enmiendas o reformas a los mismos y a la legislación vigente, a su requerimiento, nunca por propia iniciativa de la oficina.

La Oficina del Asesor Legislativo del Senado y la correspondiente a la Cámara de Representantes del Congreso norteamericano fueron creadas en virtud de la sección 303 de la Ley de Rentas Internas de 1918, aprobada el 24 de febrero de 1919.

El Asesor Legislativo del Senado es nombrado por el Presidente pro tempore del Senado y el Asesor Legislativo de la Cámara de Representantes lo es a su vez por el Speaker, sin tener en cuenta, en ambos nombramientos, sus afiliaciones o inclinaciones políticas y sólo sobre la base de la idoneidad probada para cumplir las obligaciones y funciones del cargo.

Estas oficinas fueron creadas luego de haberse evaluado debidamente, durante el período 1918/19, el servicio de redacción profesional prestado al Congreso por Middleton Beaman, quien fue nombrado primer Asesor Legislativo de la Cámara de Representantes en 1919.

Todo el personal de asistentes, sean éstos abogados, empleados o estenógrafos, son nombrados directamente por el Asesor Legislativo de cada cámara, sin considerar su filiación partidaria, previa aprobación de los respectivos presidentes. Tanto las remuneraciones del personal, sujetas a limitaciones estatutarias, como así también los gastos administrativos, son determinados por los Asesores Legislativos y sometidos a la aprobación final de los presidentes de las cámaras.

Toda vacante es llenada por nombramiento directo como resultado de una selección previa, realizada entre abogados recientemente graduados, que resulten mejor calificados y demuestren un especial interés en la tarea específica de la Oficina del Asesor Legislativo, sobre la base de realizar carrera dentro de ella, especializándose en la labor técnica de redactar y preparar proyectos de ley, y de resolución y textos definitivos de leyes. Debido a la naturaleza altamente especializada de la oficina, un nuevo miembro incorporado al equipo resulta poco valioso hasta que hayan transcurrido dos o tres años de servicios efectivos que le sirven de aprendizaje. Es norma desechar a los jóvenes abogados que sólo desean colaborar por unos pocos años y luego dedicarse a otra especialización.

Mr. Perley, Asesor Legislativo de la Cámara de Representantes en 1961 -último año de su actividad, pues se retiró en enero de 1962-, nos expresó que, en cuanto a política, ningún legislador ni nadie jamás le había preguntado sobre su posición o pensamiento político y que él mismo no conocía la identificación partidaria de miembro alguno de su oficina, ni tampoco, desde 1949 -en que asumió el cargo de Asesor Legislativo al retirarse Middleton Beaman-, ningún miembro de la Cámara de Representantes o del Senado, ni las más altas autoridades legislativas, ejercieron presión alguna sobre él para lograr el nombramiento de alguien en la oficina.

La naturaleza totalmente alejada de la política partidaria de la Oficina del Asesor Legislativo, se halla fehacientemente demostrada por la índole del trabajo específico que realiza, ya que colabora y trabaja continuamente, y al mismo tiempo a veces, para ambas partes interesadas en un mismo asunto, sin haber despertado jamás sospecha alguna, por parte de alguien, de que se revelarían los secretos de una parte a la otra o a terceros.

Estos organismos de asistencia técnico-legislativa desempeñan un papel de trascendental importancia en la formulación, estructuración y sanción de la mayor parte de la legislación importante del Congreso norteamericano, aunque su labor sea realizada en silencio y sin ninguna clase de publicidad, siendo todas las tareas de carácter absolutamente confidencial.

Las funciones, tal como se hallan descritas en la ley orgánica citada, consisten en "ayudar en la redacción de los proyectos de ley y de resolución, y sus respectivas enmiendas, a requerimiento de una Comisión de alguna de las cámaras". La ley no establece que la Oficina del Asesor Legislativo preste ayuda individual a los miembros del Congreso, pero, en la práctica, la oficina hace extensivos sus servicios, con la aprobación de los presidentes de ambas cámaras y de las respectivas comisiones de presupuesto, para redactar todo tipo de proyectos de ley, resoluciones y enmiendas o reformas a las leyes, siempre que ello no implique interferencia alguna con la asistencia proporcionada a las comisiones que, siempre, tienen precedencia.

La asistencia que se presta a las comisiones o miembros es hecha únicamente a requerimiento de los mismos y nunca más allá del alcance requerido. Ni el Asesor Legislativo ni ningún miembro de su personal presta asesoramiento en cuanto a normas y políticas a ser incorporadas en la legislación propuesta. En todo momento, se observa una actitud imparcial y objetiva respecto de las disposiciones a ser incluidas en las propuestas en estudio. Su único y fundamental interés en lo que respecta a normas, políticas o disposiciones a incluir, consiste en asegurarse, en cuanto sea posible, que el proyecto de ley, resolución o enmienda, en cuya preparación, formulación y redacción se presta asistencia técnica, refleje exactamente las normas y políticas que constituyen la intención legislativa de la comisión o del congresal para quien se realiza la tarea.

Al iniciarse en 1919 la labor de la Oficina del Asesor Legislativo de la Cámara de Representantes, el doctor Middleton Beaman, primer Asesor, contaba con la ayuda de un abogado y un asistente. En 1946, con anterioridad a la sanción de la ley que dio lugar a la reorganización del Congreso, su personal era de seis abogados y tres asistentes. La ley de reorganización legislativa de 1946 autorizó el aumento del personal de ambas oficinas, al otorgar fondos adicionales para ese fin; además, el espíritu de la ley reconocía la necesidad de hacer que los servicios fueran más accesibles a los miembros individuales del Congreso y, consiguientemente, ambas oficinas duplicaron gradualmente su personal hasta llegar a contar, actualmente, la Oficina del Senado con 11 abogados y 5 asistentes y 11 abogados y 6 ayudantes la Oficina de la Cámara de Representantes.

Al finalizar la primera etapa del 89° Congreso e iniciar la segunda en 1966, el equipo de la Oficina del Asesor Legislativo de la Cámara de Representantes se halla en pleno estado de madurez, después de la incorporación de los nuevos miembros en el bienio 1947/48 como resultado de la ley en 1946. El Asesor Legislativo actual, Mr. Edward O. Craft -que se hizo cargo de la oficina en 1962 al retirarse el doctor Allan H. Perley que

había ejercido la jefatura desde 1949-, considera que va a ser necesario incorporar gente joven para que se vaya formando en el difícil arte de formular y redactar la legislación, a fin de reemplazar en la próxima década a los que se retirarán y que ya, al presente, no pueden trabajar en el grado de intensidad y agitación que acostumbraban hacerlo.

III. Asistencia técnica a la labor de las comisiones legislativas.-

Al analizar en general la labor que realizan ambos organismos legislativos, en relación con las comisiones de las cámaras, hallamos que ella puede variar desde el simple trabajo secretarial hasta la más compleja y laboriosa investigación legisferante. Así, algunas veces sólo se revisa el proyecto de ley o de resolución, preparado por otros, a los efectos de controlar si están bien ordenadas, numéricamente, sus disposiciones y siguen un orden lógico; en otros casos se interviene en la preparación de una reforma a un proyecto ya redactado, o se revisa en general un proyecto para "ponerlo en forma apropiada", "aunque nunca -nos expresó el doctor Perley- entendí qué quieren decirle a uno con ello".

Pasemos a enumerar algunas de las diversas tareas que se realizan, a fin de tener una idea cabal y precisa de la labor y funciones de la Oficina del Asesor Legislativo, en este caso, de la Cámara de Representantes.

Así, debe responder ante una Comisión a las preguntas que se le hagan sobre aspectos o detalles técnicos de algún proyecto de ley que la Comisión cree que es de conocimiento de la oficina, aunque ésta no haya tenido nada que ver con la preparación, formulación o redacción del proyecto en cuestión; también, a requerimiento de una Comisión, el personal de la oficina debe colaborar con los técnicos de algún organismo del Poder Ejecutivo, en la elaboración de algún aspecto o detalle de un proyecto de ley en estudio; ahora bien, todas estas intervenciones son sólo parciales. Lo ideal para el equipo de asesores es realizar una labor completa que, en verdad, es la única forma en que funciona y actúa efectivamente la oficina.

En efecto, lo ideal es actuar desde los primeros momentos en que la comisión legislativa inicia la consideración de un proyecto de ley. Si se tiene tiempo, se asiste a todas las audiencias públicas y reuniones de la Comisión, no sólo para obtener así la información necesaria, sino para lograr establecer y determinar el punto de vista de los miembros individales de la Comisión que se van moldeando durante la exposición de los testigos llamados a declarar y exponer sus ideas, de forma tal que al reunirse posteriormente la Comisión y exponer los miembros de la misma sus ideas sobre el proyecto en estudio, el personal de la Oficina del Asesor Legislativo se halla ya en posesión de todos los antecedentes, para saber cómo piensa la Comisión sobre la materia, aunque sus miembros no hayan expuesto claramente su posición.

Este tipo de labor completa se realiza también al colaborar con una subcomisión de la Comisión, reuniéndose con ella frecuentemente y presentándose con sus integrantes ante la Comisión en pleno, en oportunidad de la entrega de su informe; permaneciendo en las reuniones de la Comisión hasta que ésta prepara y da término a su informe y la acompaña luego al recinto de la Cámara para asesorar a los legisladores que deben informar sobre el proyecto de ley en consideración, con el propósito de ayudarlos en cuanto a las reformas que se puedan introducir inesperadamente en el texto durante el debate y para explicar aquellos detalles o particularidades del proyecto que no han podido cubrir en su informe original.

A veces, existe reciprocidad de colaboración con el Senado y, así, un especialista en algún campo en particular y que ya ha participado en la elaboración de un proyecto de ley en la Cámara de Representantes, es llamado a colaborar, cuando dicho proyecto pasa a consideración de la otra cámara, a fin de seguirlo en sus nuevas etapas y asesorar a la nueva Comisión encargada de su estudio e informe. Veamos un ejemplo clásico, en la Cámara de Representantes, donde se originan los proyectos de ley sobre impuestos y recaudación de rentas internas, la Oficina del Asesor Legislativo asiste y colabora con la Comisión de Medios y Arbitrios (Ways and Means) y luego concurre al Senado para colaborar con la Comisión de Finanzas. Además, la labor asistencial se extiende hasta la colaboración directa, en el recinto de la cámara, con los miembros de las comisiones legislativas informantes; colaboración que se hace extensiva a la Cámara en Comisión y a las reuniones intercamerales de conferencia, que se producen en ciertas oportunidades para allanar diferencias.

Durante una "labor completa" se realizan trabajos de investigación con el objeto de conocer a fondo los problemas y asuntos en consideración y los antecedentes legislativos que pudieran existir. Se colabora con los expertos de los organismos de la rama ejecutiva del gobierno o quienquiera que la Comisión llame a su seno para exponer su opinión técnica o especializada, o que autorice para ser consultado en su nombre. De esta actividad de buceo de la opinión pública se va tomando una idea de lo que realmente quiere hacer la Comisión sobre la materia en estudio. Al respecto, el doctor Perley expresa que "a menos que sepamos qué es lo que realmente piensa la Comisión en pleno y sus miembros como individuos, no podemos hacer nada al respecto, pues no podemos cumplir con el objetivo básico de nuestra organización, o sea, la asistencia técnica a la Comisión en la redacción del proyecto de ley".

La oficina asesora, además, a las comisiones en cuanto a las tácticas y procedimientos parlamentarios a seguir, proporcionándoles los precedentes necesarios sobre las cuestiones que pueden plantearse en la discusión del proyecto. Para ello, la oficina investiga las fuentes de la sabiduría reglamentaria legislativa, tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, a fin de hallar y citar la disposición, caso o interpretación pertinentes.

Colabora también con las comisiones en la preparación del informe que por lo general acompaña al proyecto de ley y, muy especialmente, en aquellas partes en que se efectúa un análisis detallado de artículo por artículo -sección se le denomina en el lenguaje técnico parlamentario norteamericano- del proyecto de ley informado, para que los tribunales judiciales y los organismos ejecutivos interesados puedan oportunamente interpretar debida y fielmente la intención legislativa de la Comisión.

En otras oportunidades se ayuda a las comisiones en la redacción de la parte general del informe, que contiene los argumentos que sustentan el proyecto de ley en cuestión, pero, como es norma clásica de la Oficina del Asesor Legislativo, no se interviene en la formulación de normas y políticas y, por lo general, se evita la intervención directa en estos aspectos. También se asiste a la preparación de aquellas partes de los informes que requieren que los cambios o modificaciones propuestos al texto de las leyes vigentes, sean indicados en tipografía especial.

Finalmente, se asesora y ayuda a las comisiones de las cámaras en la realización de conferencias intercamerales y en la preparación de los informes correspondientes y declaraciones de los árbitros, por parte de

la cámara respectiva. Sucede algunas veces que, sin haber participado en los trabajos previos o en las conferencias intercamerales, la oficina recibe el pedido de ayuda y asesoramiento para redactar el informe final de la conferencia, sin tener conocimiento alguno de lo tratado, lo cual hace bien difícil y hasta indeseable la tarea encomendada.

Asimismo, el Asesor Legislativo emite opiniones legales, en forma oral o escrita, pero el número de estas últimas es menor en la Cámara de Representantes que en el Senado.

IV. Ayuda y asesoramiento a los legisladores individuales.-

Si bien la ley orgánica que creó la Oficina del Asesor Legislativo en ambas cámaras no preveía ayuda alguna a los miembros individuales de las mismas, desde los primeros instantes en que comenzaron a funcionar, con la anuencia y aprobación de los sucesivos Speakers de la Cámara de Representantes, de los presidentes pro tempore del Senado y de las comisiones de presupuesto y muy en especial de la subcomisión legislativa, ante la cual se debe informar respecto de las actividades anuales, se ha prestado una amplia colaboración y efectuado trabajos para los legisladores, individualmente, siempre que los mismos no interfirieran la labor específica realizada para las comisiones de las cámaras. Esta situación fue reconocida por la ley de 1946 que estableció que se proveyera plena asistencia técnica a los miembros individuales de la Cámara de Representantes y del Senado.

Así, se presta asistencia individual en la redacción de proyectos de ley, de resoluciones, etc., que se presentan a las cámaras. Las demoras producidas en la atención y entrega de los trabajos encomendados dependen siempre de la atención que demanden las comisiones y del número de pedidos pendientes a satisfacer. Por lo general, si se trata de un proyecto de ley extenso, es lógico que se demore largo tiempo en su preparación, formulación y redacción, pero si es muy breve, frecuentemente se hace en poco tiempo.

Ahora bien, la mayor parte de los legisladores, conforme lo demuestra la experiencia de ambas cámaras del Congreso, no comprenden el tiempo que insume el control de la legislación vigente, las reglamentaciones del ejecutivo, las decisiones e interpretaciones judiciales relacionadas con el proyecto en estudio, y las demás informaciones y datos que es necesario reunir, consultar y analizar para formarse una opinión, además de la notable diferencia que existe entre el tiempo que se necesita para preparar una ley extensa y una breve.

Al preparar los proyectos de ley para los miembros individuales de ambas cámaras del Congreso norteamericano se trata de determinar, primero, qué es lo que desean hacer, o sea, cuál es la idea matriz de la legislación que se proponen presentar en su respectiva cámara, para poder así ayudarlos eficazmente en su elaboración y redacción. En este proceso se consulta, frecuentemente, a técnicos de los departamentos ejecutivos y a cualesquiera otros, siempre que el miembro interesado autorice expresamente a hacerlo.

También se asiste a los miembros individuales en la preparación de enmiendas y reformas a proyectos pendientes de tratamiento, conforme a sus instrucciones, aunque algunas veces se da el caso de que sólo desean saber el lugar exacto en que deben insertarse en el proyecto en consideración, y en otros, si pueden hacer una cuestión de orden de sus ideas. Al-

gunas veces se les ilustra, informándoles que no es necesario que presenten proyecto o enmienda alguna, porque su idea ya es ley o se halla contemplada, con distinta fraseología, en el proyecto en consideración, o que el punto en cuestión puede ser objeto más bien de reglamentación por parte del ejecutivo, que ser incluido en un texto legislativo.

Los legisladores, además, suelen solicitar asesoramiento para la preparación de modificaciones a los reglamentos de las cámaras; en esos casos se les presta toda la ayuda posible, pero se les hace saber que es preferible que consulten al correspondiente secretario parlamentario para su mejor ilustración. También se les proporcionan opiniones legales por escrito o verbalmente y se les preparan memorándum sobre cuestiones jurídica, referentes a asuntos de toda índole.

V. Tareas y formación del personal.-

"Si cada Comisión del Congreso, aun aquellas que piensan que no necesitan ayuda alguna, asistieran a una demostración práctica de lo que trata de hacer la Oficina del Asesor Legislativo, y se convencieran de que no se propone decirles lo que deben hacer, sino ayudarlos a realizar lo que ellos desean, utilizarían nuestra oficina mucho más de lo que lo hacen actualmente", nos expresó el doctor Perley en la entrevista celebrada en 1961, y agregó: "Pero, si esto sucediera, la oficina no podría hacer frente al aumento de tareas por varios años, porque para producir buenos resultados, pese a todos los fondos de que se pueda disponer, no se cuenta con los hombres capacitados y entrenados, necesarios para la tarea y, en segundo lugar, no serían de ayuda sustancial alguna, hasta que tuvieran una larga práctica en esta especialísima tarea".

Hay que tener en cuenta que un hombre joven, que reúna las condiciones e idoneidad requeridas -se exige que sea abogado recién recibido y admitido en el foro-, inicia su entrenamiento, manejando primero pedidos simples de legisladores individuales y luego los más complejos, que, si bien pueden presentarle cuestiones legales difíciles y complicadas, su responsabilidad no es tanta como si trabajara para una Comisión de la cámara. Luego de pasar dos o tres años consecutivos en esta tarea, y si demuestra habilidad para comparecer ante una Comisión y desempeñarse ante la misma, se lo pone, por lo general, como ayudante de uno de los asesores antiguos que lo llevará como observador adjunto, para que observe y estudie en la práctica cómo se manejan los asuntos, cómo funcionan las comisiones y, si demuestra mayor habilidad, se le asignará alguna parte pequeña de un proyecto de ley extensa y que pueda ser fácilmente desglosada, para que la estudie a fondo, se presente ante la Comisión y asesore a ésta al respecto. Finalmente, si en sus experiencias ha demostrado suficiente habilidad, se le deja solo y se le permite manejar un proyecto de ley por su cuenta, pero con ciertas indicaciones por parte del personal más experimentado en la tarea de asesoramiento y asistencia técnica.

Gradualmente, de la forma descripta arriba, el personal nuevo que se incorpora a la Oficina del Asesor Legislativo va siendo entrenado y capacitado, bajo la supervisión directa del personal con experiencia, en la difícil tarea de participar objetivamente en la preparación, formulación y redacción de la legislación norteamericana.

La asignación de tareas se efectúa conforme a las circunstancias especiales prevalecientes en la oportunidad en que se requiere la colaboración del personal de la oficina, teniendo en cuenta quién está relativa

mente libre en ese momento y quién, por su experiencia, se halla mejor calificado para la labor en particular, llegándose, de esta forma, a una máxima eficiencia en el cumplimiento de las funciones específicas de la Oficina del Asesor Legislativo.

La Comisión intercameral sobre organización del Congreso que en 1946, tras valiosos estudios e investigaciones, realizó la redacción final y presentó el proyecto de reorganización legislativa ante las cámaras, declaraba en su informe que: "El testimonio recogido acordó, en general, que la labor realizada por la Oficina del Asesor Legislativo, dentro de sus limitaciones, es muy valiosa y constructiva. Tan valiosa y exitosa ha sido esta labor de proporcionar asesoramiento legal experto a las comisiones permanentes, que, muchos miembros han solicitado su expansión, de forma que estos servicios de redacción de leyes estén a disposición de todas las comisiones y miembros del Congreso"... "Creemos que el Congreso debe desempeñar un mayor papel en la preparación de la legislación y en la determinación de la política nacional; y que debe atenerse menos a los proyectos redactados por los departamentos ejecutivos interesados y otros grupos que alientan y propician legislación. Con la expansión progresiva de la Oficina del Asesor Legislativo, esto sería posible. Hábiles redactores de proyectos y la comprensión de los métodos y procedimientos legislativos, pueden dar una mayor claridad a la expresión, uniformidad de estilo y forma, y a la interpretación correcta y adecuada de la legislación propuesta".

Desde la sanción en 1946 de la Ley de Reorganización Legislativa, las tareas de ambas oficinas han aumentado constantemente, no obstante que las disposiciones de esta ley suprimieron la presentación de ciertos tipos de proyectos referentes a demandas, pensiones privadas y construcción de puentes; aunque la oficina muy rara vez ha intervenido, en el curso de los años, en la preparación de proyectos de esta clase.

Ambas oficinas funcionan en estrecha relación con la mayor parte del personal técnico de las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes; el conocimiento que este personal tiene respecto al campo de operaciones de estos organismos asesores, ha producido, lógicamente, un aumento constante de las tareas de formulación y redacción de leyes para las comisiones legislativas.

VI. Análisis de la labor de los últimos años.-

El tiempo empleado en el Senado por la Oficina del Asesor Legislativo para asistir a los miembros individuales, iguala y muy probablemente excede el tiempo dedicado a la labor de las comisiones. Se hacen cinco trabajos para los senadores, individualmente, por cada trabajo hecho para una comisión senatorial, pero el tiempo promedio dedicado a la asistencia individual es sólo una fracción del tiempo empleado en la asistencia técnica de una comisión.

Las estadísticas referentes al número de trabajos realizados por la Oficina del Senado, en los cinco Congresos anteriores al de la sanción de la ley de reorganización legislativa de 1946, comparadas con las cifras de los cinco Congresos más recientes, indican claramente que el número de trabajos realizados se ha duplicado. En efecto, el promedio de trabajos hechos para las comisiones dentro del período que comprende del 75° al 79° Congreso, fue aproximadamente de 250 y de 1,700 para los miembros individuales. Las cifras para el período comprendido entre el 84° y el 88° Congreso es, aproximadamente, de 625 para las comisiones y de 3.300 para los miembros individuales.

En la Cámara de Representantes, durante el 79° Congreso se prestó asistencia a 150 requerimientos de las comisiones y a 2.060 pedidos de representantes. Durante el 88° Congreso, las cifras para las comisiones totalizan 747 trabajos y 4.748 para los representantes individuales.

Muchos de los trabajos que se ejecutan se realizan bajo la presión de la limitación de tiempo para la entrega, siempre escasísimo en la labor legisferante. Es muy frecuente que los miembros del Congreso pidan la preparación de proyectos con gran premura y a plazo fijo, a veces de horas minutos. Por lo general, las enmiendas o reformas a proyectos que se hacen en las comisiones o se presentan en el recinto, deben ser redactadas en muy escaso tiempo, sin tener en cuenta la complejidad de la cuestión.

Cuando un proyecto de ley es considerado por una comisión legislativa, en sesión ejecutiva, frecuentemente es necesario redactar enmiendas o reformas difíciles, o hallar respuestas a cuestiones legales, a través de la noche o durante un intervalo breve entre la reunión de la mañana y la de la tarde. La mayor presión de tiempo tiene lugar cuando se presta asistencia a las comisiones intercamerales de conferencia y, muy especialmente, cuando se logra consentimiento unánime para presentar el informe a altas horas de la noche.

Si bien las estadísticas que damos en el cuadro que sigue, son bien indicativas de la ingente labor desarrollada por ambas oficinas, el trabajo real, ejecutado por las mismas, es más del doble, pues en dichas cifras no figuran los innumerables proyectos de ley estableciendo el pago de compensaciones por daños, otorgando pensiones, autorizando la construcción de puentes, extendiendo permisos de residencia a extranjeros, etc. que, prácticamente, no requieren mucho tiempo para su redacción standard. Por otra parte, las leyes referentes a seguridad social, vivienda y agricultura, son al presente tan complejas que la redacción de proyectos introduciendo reformas a las mismas requiere mayor tiempo.

Número de trabajos realizados por las oficinas de los Asesores
Legislativos

Congreso	Senado			Cámara de Representantes		
	Comisiones	Miembros	Total	Comisiones	Miembros	Total
79° (1946)	303	2151	2454	150	2060	2210
80° (1947/48)	514	2687	3201	285	1930	2215
81° (1949/50)	643	3801	4444	302	2702	3004
82° (1951/52)	436	2713	3149	313	2560	2873
83° (1953/54)	471	3173	3644	302	3249	3551
84° (1955/56)	643	3280	3963	452	4265	4717
85° (1957/58)	612	3871	4483	614	4637	5251
86° (1959/60)	623	3064	3687	755	4284	5039
87° (1961/62)	637	3099	3736	824	4704	5528
88° (1963/64)	609	3040	3649	747	4748	5495

La Oficina del Asesor Legislativo del Senado ha intervenido en más del 75% de la legislación sancionada en la primera sesión del 89° Congreso (1965), si bien no en todos los casos se redactó el proyecto original, en otros se introdujeron reformas de mayor o menor importancia y extensión. En realidad, establecer un porcentaje exacto es difícil, dado que un proyecto de ley en el que ha trabajado la Oficina del Asesor Legislati-

vo que fuera presentado en un período congresal, ha sido presentado nuevamente en otro y otros subsiguientes, con o sin reformas, hasta llegar finalmente a ser sancionado y convertido en ley.

Lo más difícil y que ha requerido mayor esfuerzo por parte de los asesores legislativos del Senado y de la Cámara de Representantes, es el haber constituido una carrera especial, la de redactar leyes, en la que se incluye tanto a los abogados como al personal no profesional. Esta labor ha tenido tanto éxito que los senadores y representantes, en diversas oportunidades han hecho pública su satisfacción por los servicios prestados por ambas oficinas en la tarea legisferante de lograr que una idea legislativa formulada en un proyecto de ley sea redactado y estructurada correctamente y que el estilo de las reformas introducidas sea uniforme al del texto de la ley original.

En lo que respecta a la Oficina del Asesor Legislativo del Senado transcribimos el testimonio del senador A.S. Mike Monroney, co-presidente de la Comisión Conjunta sobre Organización del Congreso (89° Congreso), quien expresó recientemente que "como miembro individual del Congreso, deseo que el Asesor Legislativo apruebe el proyecto de ley, porque al considerarlo como un documento que debe aguantar la prueba de la Corte Suprema, quizá de ser objetado y puesto en tela de juicio, y examinarlo cuidadosamente para que guarde la forma legislativa, justifica ampliamente el costo de mantenimiento de la Oficina del Asesor Legislativo".

La principal razón del porqué las oficinas de los asesores legislativos son tan capaces para hacer frente a la impropia e inagotable tarea de redactar leyes para el Congreso norteamericano, es la cuidadosa selección efectuada al incorporar nuevo personal profesional y al hecho de que el promedio de años de experiencia de todo el equipo, excede de los 15 años de labor efectiva.

En la práctica, son muchos los pedidos de proyectos de ley o de enmiendas que se reciben y que son similares a cuasiduplicados, lo que facilita la labor de las oficinas y mecaniza en algo el trabajo de redacción en muchos casos, aunque se requiere un control exhaustivo a fin de asegurarse que nada haya ocurrido, desde la presentación de la legislación anterior, que requiera algún cambio.

La redacción de las leyes es una ocupación exigente; los redactores deben hallarse totalmente capacitados y ser idóneos para considerar y tratar en forma efectiva el amplio campo de materias que comprende la legislación federal norteamericana.

La naturaleza del proceso legisferante es tal, que la rapidez en el cumplimiento de las tareas inherentes es a veces vital. Estas exigencias son cubiertas, en cuanto ello es posible, al permitir que los abogados y especialistas legislativos trabajen regularmente en las áreas especiales en que, a través de la experiencia, puedan desarrollar una especial competencia. Es por ello que la continuidad y permanencia de este personal en los servicios de asistencia técnica legislativa, sea de tanta importancia.

La calidad de la labor de la oficina se resiente en esas demasiado frecuentes ocasiones, en que deben ser preparadas leyes complejas en límites de tiempo que no permiten un estudio cuidadoso y concienzudo de la materia objeto de legislación.

Algunos temas legislativos son de tanta complejidad en su administración y aspectos pragmáticos que hacen necesarios la consulta y consiguiente asistencia de otros organismos legislativos y aun ejecutivos. Un caso típico lo constituyen las leyes impositivas y la legislación sobre seguridad social.

A fin de dar una idea respecto a las responsabilidades funcionales del redactor legislativo y las diversas consideraciones que debe tener en cuenta en la preparación, evaluación y formulación de una medida legislativa, transcribimos un esquema de los controles que se deben tener en cuenta al programar actos legislativos que deben tener una suficiencia técnica adecuada. Este esquema es observado tanto por la Oficina del Asesor Legislativo del Senado como por la de la Cámara de Representantes.

Ahora bien, el esquema que sintetiza la forma de diagramar y formular una ley, debe necesariamente ser interpretado y acompañado de la suficiente competencia e idoneidad del redactor legislativo (v. Vivas, Jorge B., "Normas para la formulación y redacción de la legislación", en J.A. , año XXV, núm. 1514, marzo 19 de 1963).

VII. Esquema para la redacción legislativa.-

Este esquema que establece las normas a que debe ajustarse el redactor legislativo para preparar un proyecto de ley, de carácter complejo, comprende siete aspectos distintos, a saber: análisis, formulación, ejecución, suficiencia técnica, relación con la legislación vigente, precisión de la mecánica y revisión. Veamos ahora, en detalle, cada una de estas diversas etapas por las que debe pasar una medida legislativa en estudio y proyección.

1.- Análisis

a) Especificación precisa y detallada del objetivo a ser logrado en el contexto, relativo a los hechos.

b) Establecimiento de la existencia de leyes estatutarias y de terminantes, referentes a la materia en tratamiento.

c) Necesidad de legislación adicional para lograr el objetivo deseado.

d) Identificación de todos los problemas legales involucrados en la nueva legislación requerida.

e) Formulación de posibles soluciones legislativas alternativas, para los problemas planteados, manteniendo la flexibilidad de la interpretación.

f) Selección de la solución legislativa, después de considerar y tener en cuenta:

1) La suficiencia legal de la solución adoptada para la consecución del objetivo que se tiene en mira, incluyendo la consideración de todos los aspectos constitucionales.

2) Consideraciones pragmáticas tendientes al logro de la efectividad y conveniencia de la solución elegida; y

3) Consistencia de la solución, cotejándola con otros intereses del patrocinador.

2.-Formulación

a) Selección del tipo adecuado de medida legislativa, verbigracia, proyecto de ley, resolución, resolución conjunta, resolución concurrente.

b) Forma de la legislación:

1) Debe la medida ser formulada como una nueva ley, como una o varias enmiendas o reformas a la ley vigente, o como una combinación de dichas formas; y

2) Ubicación de la nueva materia en el contexto del cuerpo vigente legislativo.

c) Consideraciones pertinentes de derecho parlamentario, incluyendo:

1) Jurisdicción deseada de comisión, cuando dicha elección es posible.

2) Evitación de bases para la objeción parlamentaria, como, por ejemplo, la incorporación de legislación sustantiva en medidas de carácter presupuestario; y

3) Satisfacción de las normas y políticas de la comisión a cuya jurisdicción compete.

3.- Ejecución

a) Organización y división del material:

1) Estructuración en la forma más simple posible.

2) Ordenamiento de los elementos para que fluyan en una progresión lógica.

3) Subdivisión adecuada, pero no excesiva, de la materia para facilitar la revisión durante el proceso legislativo y futuras reformas posteriores a la sanción; y

4) Uso efectivo de definiciones para simplificar la estructura del texto.

b) Exposición:

1) Oraciones breves, simples y directas, siempre que ello sea posible.

2) Identificación clara de los antecedentes para referencia.

3) Evitación de ambigüedades de expresión y variación en el sentido de los términos empleados.

4) Precisión de las definiciones empleadas.

5) Uso exacto de términos definidos y términos del oficio.

6) Exclusión de superfluidades; y

7) Uso efectivo de medios mecánicos para facilitar la comprensión y entendimiento de elementos complejos.

4.- Suficiencia técnica

a) Completa descripción e investigación de situaciones referentes a hechos, para reducir a un mínimo el área de interpretación estructural en la aplicación, incluyendo:

- 1) Consideración de todas las contingencias que puedan ser anticipadas; y
- 2) Disposición adecuada de situaciones a las que no responden los requerimientos estatutarios.
 - b) Especificación adecuada, en disposiciones sustantivas, incluyendo:
 - 1) Declaración precisa y adecuadamente circunscripta de derechos, facultades y remedios conferidos.
 - 2) Descripción específica y asignaciones de obligaciones y deberes impuestos.
 - 3) Condiciones, calificaciones, limitaciones y excepciones necesarias; y
 - 4) Exactitud, precisión y certidumbre de todas las penalidades criminales para hacer frente a los requerimientos de debido proceso.
 - c) Compatibilidad interna, en el tratamiento de la materia.
 - d) Disposiciones administrativas y de procedimiento necesarias para cumplimentar y ejecutar la ley, incluyendo instrumentos tales como:
 - 1) Disposiciones para tomar resoluciones necesarias.
 - 2) Prescripción de normas adecuadas para decisión, en la aplicación de conceptos huecos, verbigracia, interés público; y
 - 3) Disposiciones necesarias o deseables pertinentes a la revisión administrativa y judicial, visualizando todos esos procedimientos, paso a paso.
 - e) Evitación de consecuencias procesales o sustantivas que no se tengan en mira, incluyendo la consideración de:
 - 1) Organización, funciones y prácticas administrativas existentes.
 - 2) Efecto sobre los procedimientos administrativos y judiciales, pendientes a la fecha de vigencia.
 - 3) Imposibilidad o impracticabilidad del cumplimiento de algunos de los requerimientos impuestos; y
 - 4) Necesidad de consulta a especialistas para determinar la practicabilidad de la medida.
 - f) Mecanismo de observancia adecuado, si es necesario, incluyendo la consideración de:
 - 1) Naturaleza del mecanismo, verbigracia: remedio civil, administrativo-judicial, penalidad criminal o ambos.
 - 2) "Quantum" adecuado de las penalidades establecidas; y
 - 3) Observancia, por acción gubernamental o por parte privada afectada, o ambas.
 - g) Disposición especial para la vigilancia congresal de la administración de la ley, si ello fuera deseable.

5.- Relación con la legislación vigente

- a) Especificación adecuada de reciprocidad de relación y compatibilidad con disposiciones relativas de la legislación vigente.
- b) Concordancia necesaria y reformas o enmiendas técnicas, incluyendo:
 - 1) Enmiendas o reformas del derecho sustantivo o procesal vigente.
 - 2) Enmiendas de análisis de división y subdivisión de los títulos del Código de los Estados Unidos (U.S. Code), sancionado en ley positiva.
 - 3) Ajustes adecuados, a ser hechos, si disposiciones de la ley vigente son incorporadas por referencia.
 - 4) Evitación de redesignaciones innecesarias de disposiciones de la ley vigente.
 - 5) Disposiciones derogativas y de excepciones, si son requeridas; y
 - 6) Disposiciones de fecha de vigencia efectiva, si es requerida.
- c) En el caso de enmiendas o reformas a la legislación vigente:
 - 1) Clave del texto adecuado, verbigracia: con referencia a los Statutes at Large (Leyes Generales), o a los títulos del U.S.Code sancionados como ley, que están en vigencia al tiempo de la preparación del proyecto de ley; y
 - 2) Ajustarse a la estructura y esquema de la ley reformada o encomendada.

6.- Precisión de la mecánica

- a) Citas y menciones.
- b) Designación de divisiones y subdivisiones.
- c) Referencias internas, de unas partes a otras.
- d) Gramática y puntuación.
- e) Ortografía.

7.- Revisión

- a) Examinar la medida, con una actitud de crítica imparcial, llevando un control separado con respecto a cada uno de los factores arriba indicados, y cada uno de los otros factores afines a los requerimientos especiales de la medida en cuestión.
- b) Si el tiempo lo permite, exámenes sucesivos posteriores de la medida permitirán una mejora apreciable de la misma, si es que la objetividad puede ser lograda o el redactor puede librarse del encasillamiento mental producido en el curso de preparación de la medida en cuestión.

VIII. Conclusiones.-

La valiosísima experiencia que hemos adquirido en la observación y estudio, "in situ", de los diversos y altamente calificados servicios que prestan y el papel que desempeñan en la asistencia técnica legisferante, ambas oficinas de los Asesores Legislativos del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, nos impele a aconsejar su adopción por parte de los órganos legislativos latinoamericanos.

En cuanto a nuestro país, la etapa legisferante que ha poco se ha iniciado requiere, técnicamente, para la investigación, formulación y redacción de las leyes, la asistencia y el asesoramiento de especialistas en información, documentación y referencia legislativas, con probada experiencia en la labor investigativa (research), análisis, síntesis e interpretación jurídico-parlamentaria y acostumbrados a rastrear, indagar, buscar, y comparar toda clase de materiales y problemas de interés legislativo con el objetivo de hallar la solución necesaria y adecuada a los problemas planteados.

Del asesoramiento técnico en la formulación y redacción de las leyes en LA LEY, tomo 124, octubre-diciembre de 1966, pp. 1186-1195.

JURISPRUDENCIA (I)

NO FAVORECE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA AL DIPUTADO QUE, HABIENDO ESTADO SUJETO A LA JURISDICCION COMUN, FUGA Y ES RECAPTURADO DENTRO DEL PERIODO DE DICHA INMUNIDAD

Dictamen Fiscal

Causa N° 393/48. Procede de Apurímac.

Señor: El Diputado por la Provincia de Aymaraes del Departamento de Apurímac, se hallaba detenido en el Hospital de Abancay, por seguirse contra él instrucción por las lesiones inferidas al Guardia Civil Rodolfo Dolores Fernández Rodríguez, lesiones que resultaron mortales pues el herido falleció.

En esta instrucción se ha dictado ya auto de detención definitiva contra el encausado don Leonidas Dongo Garay quien fugó del Hospital en que, a su solicitud, se hallaba para ser atendido.

Las autoridades de policía en cumplimiento de su deber capturaron a Dongo Garay el 29 de junio próximo pasado y le restituyeron a la Cárcel Departamental de Abancay.

Ocurre ahora que la hermana señora Lucila Dongo de Quino, presenta un extraño recurso de habeas corpus, pretendiendo que se ordene la libertad de su citado hermano. La tesis que sustenta la recurrente es de una originalidad extraordinaria, pues afirma que como desde el 28 de junio empezó a correr el período de la inmunidad para los Representantes a Congreso, el día siguiente 29 su hermano no pudo ser legalmente detenido puesto que ya lo amparaba la inmunidad parlamentaria. Pero como del recurso de habeas corpus están específicamente excluidas las personas que se hallan sometidas a juez competente, caso del Diputado Dongo Garay, es evidente que su libertad no procede. Así lo ha resuelto el Tribunal Correccional de Apurímac en el auto de que recurre la hermana del encausado.

Basta la relación que antecede, para concluir que no hay nulidad en el auto materia del recurso.

Lima, 22 de julio de 1948.

Villega

Resolución Suprema

Lima, veintiséis de agosto de mil novecientos cuarentiocho.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal, y considerando: que abierta instrucción contra Leonidas Dongo por delito de lesiones que causaron la muerte del Guardia Civil Rodolfo Fernández Rodríguez, se dictó contra aquél detención definitiva; que hospitalizado el nombrado Dongo en razón de enfermedad, logró evadirse del nosocomio siendo recapturado el veintinueve de junio del presente año; que aunque el día de su recaptura comenzaba a correr el término de inmunidad parlamentaria conforme al artículo ciento cinco de la Constitución del Estado, dicha inmunidad no le favorece por haber estado ya sujeto a la jurisdicción común, sin que sea admisible que el hecho de la evasión altere un orden jurídico preestablecido; que en tales condiciones no se ha infringido la

garantía constitucional invocada en el escrito de fojas una: declararon no haber nulidad en el auto recurrido de fojas dos, su fecha treinta de junio de mil novecientos cuarentiocho que declara infundado el recurso de habeas corpus interpuesto por doña Lucila Dongo, a favor de su hermano el diputado Leonidas Dongo; y los devolvieron.

Zavala Loaiza.- Frisancho.- Fuentes Aragón.- Lainez Lozada.-Checa. Se publicó conforme a ley.- Jorge Vega García, Secretario.

RJP, marzo-abril de 1949, num. 62-63, pp. 209-210.

Nota.- Algunas referencias legales en relación con la función legislativa, son las siguientes:

1) "Autorízase a don Walter Vargas M. a prestar servicios en las FF.AA. de los Estados Unidos", Decreto-Ley 14505, El Peruano, 19 de junio de 1963. Este permiso fue dado en conformidad con el inciso 1) del art. 7 C. 1933.

2) "Autorización al Ejecutivo para abaratar las subsistencias" Ley 16701 (ILR, num. 82, p. 1745), dada en conformidad con el art. 49 de la C. 1933. El artículo primero de la ley señala que dicha autorización comprende las medidas que "requiere la necesidad social"; el art. 2 que ella tendrá una vigencia de siete meses, y el art. 3, que el Poder Ejecutivo "dará cuenta al Congreso mensualmente de las medidas que adopte y de sus resultados." Este tipo de leyes ha sido muy frecuente en los últimos años.

Entre las referencias jurisprudenciales tenemos:

1) "La duración del mandato legislativo es de abono al tiempo de servicio de los representantes a Congreso" en RJP, junio de 1960, num. 197, pp. 720-721.

2) "Conforme al art. 225 de la Constitución no pueden ser nombrados para ningún cargo judicial los miembros del Poder Legislativo mientras estén en el ejercicio de sus funciones, sin hacer distinciones entre los miembros de la justicia ordinaria o de la privativa" en RJP, febrero de 1951, num. 85, pp. 152-155.

3) "Quien siendo Diputado Nacional utiliza el pasaporte diplomático y las prerrogativas inherentes a su cargo, a fin de hacer contrabando, es merecedor de la pena consiguiente, con la debida indemnización al Estado por defraudación" (Del expediente de Napoleón Martínez Maxera, 1969).

Francesco Carnelutti

EL JUEZ (I)

No os dejéis, ante todo, seducir por el mito del legislador. Más bien, pensad en el juez, que es verdaderamente la figura central del derecho. Un ordenamiento jurídico se puede concebir sin leyes, pero son sin jueces. El hecho de que en la escena europea, o mejor en la europea continental, la figura del legislador haya sobrepujado a la del juez, es uno de nuestros más graves yerros. Es bastante más preferible para un pueblo el tener malas leyes con buenos jueces que no malos jueces con buenas leyes. No llegaré hasta el extremo de aconsejaros que repudiéis el derecho legal, pero tengo la conciencia tranquila al encomendaros que no abuséis, como nosotros hoy estamos haciendo. Y sobre todo cuidad mucho la dignidad, el prestigio, la libertad del juez, y el no atarle demasiado en corto las manos. Es el juez, no el legislador quien tiene ante sí al hombre vivo, mientras que el "hombre" del legislador es desgraciadamente una marioneta. Y sólo el contacto con el hombre vivo y verdadero, con sus fuerzas y sus debilidades, con sus alegrías y sus sufrimientos, con su bien y su mal, puede inspirar esa visión suprema que es la intuición de la justicia.

Derecho consuetudinario y derecho legal en Revista de Occidente, enero de 1964, p. 11.

Domingo García Rada

EL JUEZ (II)

El Poder Judicial constituye uno de los fundamentos de la democracia, pero a diferencia de los otros, carece de todo poderío, económico y material, pues sólo puede alcanzar prestigio y calidad moral, valores espirituales que nos incumbe acrecentar.

La sociedad debe encontrar en los jueces una garantía de justicia pronta y exacta. Es necesario que el órgano jurisdiccional sea excelente en lo referente a la calidad de sus miembros y en cuanto a su funcionamiento. Dos son los elementos que es posible perfeccionar: a) el órgano jurisdiccional, propiamente dicho; y b) su funcionamiento. Para lo primero tenemos las leyes de organización del Poder Judicial; para lo segundo las leyes de procedimiento.

Estando en desarrollo un vasto y completo plan de reforma de la legislación nacional, es prematuro ocuparse de ellas. En cambio siempre es oportuno incidir sobre la persona a quien la sociedad encarga administrar justicia. Todo lo que se haga por dignificar la función judicial tiene que referirse a la persona del juez. Por él debemos comenzar.

El fin supremo del Estado es procurar el bien común; para alcanzarlo necesita el normal desenvolvimiento de los servicios públicos. Algunos son deficientes debido al personal reducido, técnica atrasada, presupuesto deficitario, etc. La sociedad se resiente de los malos servicios públicos, pues sus miembros o son insuficientemente atendidos o, simplemente, no les alcanza sus beneficios. Pero aún en estos casos, la estructura interna del Estado no resulta afectada.

En cambio si carecemos de jueces honestos, si las causas se resuelven atendiendo a las personas y no a la justicia, las consecuencias afectan a la sociedad misma, a su misma esencia. De muchas cosas puede prescindir el Estado y con frecuencia así ocurre. Pero de lo que no puede privarse es del honesto discernimiento de justicia. Su ausencia nos hace regresar a la época primitiva, no a la ley del Talión que al establecer la proporcionalidad del castigo con la ofensa, significó gran adelanto en el devenir histórico. La falta de justicia nos lleva a la venganza privada, volveríamos a la época de las cavernas, retrocediendo muchos siglos de civilización. Sin justicia no hay seguridad jurídica, ni paz social.

Como función del Estado, es la más alta y augusta. La circunstancia de que el magistrado tenga en sus manos la suerte de una familia, el porvenir económico de un hogar, la vida, libertad y dignidad de la persona humana, la estabilidad de un matrimonio, hace que reúna en sus manos tal suma de atribuciones que ningún otro funcionario lo iguala. Los poderes que ejercen los altos funcionarios del Estado, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, pueden ser de mayor extensión, más generales, pueden tener de inmediato mayor trascendencia social, pero ninguno de estos poderes mediante sus actos pueden quitarle el nombre a una persona, restituirle el apellido a un hijo, procurar la paz social de una familia, privar la libertad y de la vida a una persona. Eso solamente lo puede hacer el juez. Por eso se dice que esta función humana tiene algo de divina. Tremendo es el poder del Juez; todo lo puede para la justicia, nada para sí. También es tremenda su responsabilidad ante Dios y ante la sociedad.

El discernimiento de la justicia no es tanto problema de conocimiento, como de voluntad. Nada pueden las luces del saber frente a quien no quiere ser justo: el recto entender suple a la ignorancia.

A la justicia la representan ciega: no ve a nadie, sólo considera el peso de los argumentos que inclinarán los platillos de la balanza. No debe tener en cuenta ninguna consideración, sólo el dar a cada uno su derecho. Pero el encargado de distribuirla es un ser humano con inquietudes y problemas, con vinculaciones familiares y personales, así como con las inevitables limitaciones de capacidad y tiempo. Este hombre es el servidor de la justicia, el encargado de discernirla, es "la justicia animada" como dijo Aristóteles. Ser al mismo tiempo Juez y Hombre es dilema dramático: debe despojarse de todas sus debilidades y prejuicios, prescindir de amigos, desatender recomendaciones y sobreponerse a deseos y pasiones para discernir justicia con absoluta imparcialidad. El no hacer justicia debe ser producto del error, del equívoco de buena fé, nunca de la mala intención. Los jueces debemos tener siempre presente esta frase de Couture, por la gran verdad que encierra: "La injusticia es un veneno que mata, aún cuando se administre en dosis homeopáticas".

(...)

Más que buenas leyes, la sociedad necesita buenos jueces. Las leyes responden a quienes las emplean. Mejor música hará -dice un autor- un violinista virtuoso con un instrumento mediocre, que un ejecutante mediocre con un stradivarius. Por ello a la ley -mero instrumento- hay que agregar el elemento "hombre". Sólo conjugando uno y otro se obtendrá buen resultado.

El verdadero derecho no está en los códigos y leyes, sino en los hombres que lo aplican. Las leyes suelen quedar atrasadas y no pueden preverlo todo. Es indispensable -dice el profesor Colmo- la función integradora de los jueces que deben humanizar las leyes, completando vacíos y encomendando defectos.

Existe otro aspecto de la cuestión, que nos atañe directamente: los deberes de los Jueces. La honradez es el primero y más importante deber, faltando ella falta todo. Así como el Estado debe asegurarnos independencia económica y funcional, nosotros los jueces tenemos la obligación de discernir justicia recta y rápida. La justicia tardía es medio justicia, con ribetes de injusticia.

(...)

Para que el juez realice su augusta función a plenitud, es necesario que posea virtudes especiales, pero debe rodeársele de los medios necesarios para que aquellas puedan florecer. Hay que partir del supuesto que el juez no es ni santo ni héroe, sólo tiene la calidad humana normal. No debemos esperar actitudes que suponen santidad, tampoco exigirle heroísmos. El juez es un hombre que tiene exigencias como toda persona, con inquietudes y, a veces, con urgentes problemas familiares y personales. Quiere trabajar honestamente y sentenciar con justicia. Pero está expuesto a toda clase de tentaciones, según la naturaleza y cuantía de los asuntos que debe dilucidar.

Al mismo tiempo que exigimos del juez las condiciones humanas de rectitud, preparación y honestidad, la sociedad está obligada a ofrecerle condiciones de independencia económica y funcional que aseguran el libre ejercicio de aquellas.

Tengamos presente que todo lo que hagamos por la Magistratura, lo hacemos no por la persona del juez, sino por la función judicial. Las personas varían constantemente, la institución permanece. Tener buenos jueces es indispensable para que exista justicia y paz en la sociedad.

La carrera judicial exige vocación especial. El sentimiento de justicia debe ser la matriz de todas las virtudes del magistrado. El juez que no lo posea, será juez a medias. Podrá ser inteligente, honesto, trabajador, pero lo íntimo, lo fundamental, lo que hace al juez es tener este sentimiento por la justicia, que es lo que da calor, dinamismo, vida a la función judicial. Sentir la justicia como cosa propia, vibrar con ella, sufrir con la injusticia.

El juez no es dispensador de mercedes ni está al servicio de los amigos. La sociedad le encarga dar a cada uno lo que es suyo, no lo ajeno; tiene la delicada función de declarar en cada caso, de quién es el derecho. A nadie se le ocurre pedirle al cartero, la entrega de correspondencia que no le es dirigida. Sin embargo este respeto que se tiene con el cartero, no se guarda con el juez.

De entre las varias condiciones que se exigen al juez una sobresale: la honradez. Más que jueces sabios, necesitamos jueces honestos.

(...) Debemos pensar que todo juez quiere ser honrado, pero debemos facilitarles esta tarea y no convertir la honradez en acto heroico.

Exigencias de dos clases se presentan: económicas y funcionales.

I. Las económicas.- Las necesidades de la vida moderna inciden en todos los campos de la actividad humana. La situación material influye en el desarrollo de las aptitudes y en la productividad de los hombres. El progreso económico es uno de los mayores incentivos que tiene el hombre. Los jueces no hacen voto de pobreza. El Estado no puede ofrecerles riquezas -y ellos no la piden-, pero tampoco puede exigirles que vivan en la pobreza y en la estrechez.

Para atraer a los mejores profesionales, debe dárseles retribución adecuada. La realidad es que el incentivo económico juega rol importante en la vida de sociedad. Si los abogados van a ganar sumas muy inferiores a las que perciben sus compañeros en la profesión, es poco probable que pretendan judicaturas ni que ingresen por el primer escalón de las Secretarías de Corte.

La independencia económica que necesita el Poder Judicial no consiste solamente en que pueda formular su propio presupuesto, si éste más tarde está sujeto a recortes y supresiones.

Para que la disposición legal que faculta a la Corte Suprema a confeccionar el presupuesto del Poder Judicial, surta los efectos que ella persigue, debe ser completada con otra que establezca que, dentro del porcentaje que le corresponde, las sumas que señale son intangibles. Los sueldos que perciben los magistrados no deben ser inferiores a otros funcionarios de igual categoría. Como el juez tiene impedimento legal y absoluto para ejercer cualquier otra actividad y es profesional calificado, debe gozar de las bonificaciones que la ley otorga a otros funcionarios igualmente calificados, pero que carecen de impedimento en tan amplia extensión.

Se dirá que se pretende crear una clase privilegiada, una casta judicial. No hay tal cosa, pues las ventajas sirven a la función, no a la persona.

El Perú necesita una judicatura que se destaque por su honestidad y preparación. Para ello es necesaria adecuada retribución económica. Momentáneamente los beneficiados son los jueces actuales, pero no miremos al presente. Si queremos construir una nacionalidad sólida, debemos procurar una judicatura excelente.

Pensemos en el Perú del futuro, no solamente en el del presente. En el Poder Judicial necesitamos a los mejores profesionales. Para ello es necesario ofrecerles situaciones decorosas atractivas económicamente, que el ingreso a la carrera judicial no signifique perjuicio en cuanto al sueldo, procurando que exista equivalencia entre lo que gana un abogado con lo que va a percibir en la judicatura o vocalía.

Si el juez le alcanza su sueldo sólo para el diario vivir mas no para los imprevistos que siempre se presentan, no puede tener la tranquilidad espiritual necesaria para el estudio y la meditación.

II. Las funcionales.- El juez necesita sentirse independiente en el ejercicio de su ministerio; independencia con relación a sus superiores ; con relación a los demás Poderes del Estado; con relación a los abogados.

Los superiores debemos vigilar el cumplimiento de los deberes de función exigiendo al juez que, dentro del término de ley, resuelva las causas. Ninguna interferencia es justificable, salvo la de la exigir pronta resolución.

En cuanto a los Poderes Públicos, el juez debe estar seguro que su actuación profesional no será perturbada por la política; que los órganos de la Administración Pública cumplirán y harán cumplir las resoluciones judiciales; que el ascenso no está vinculado a las sentencias que expida y que en su oportunidad integrará ternas y será promovido.

Igual independencia debe observar frente a los abogados, especialmente a aquellos que por influencia política, pretendan, en vía de trueque, cambiar sentencia por ascenso. Una digna actitud deben observar los magistrados frente a las publicaciones, mediante las cuales se pretenda influir en las resoluciones judiciales. El silencio que siempre hemos observado no debe interpretarse como reconocimiento de la veracidad de la publicación ; es que los jueces no podemos colocarnos a la altura de quienes usan esta clase de armas.

Solamente con argumento y con pruebas, los abogados pueden lograr resoluciones favorables. Pero deben admitir que, dentro de lo humano, siempre existe un margen para el error judicial. La rectitud de nuestro proceder es la justificación de estos casos dolorosos, pero humanamente inevitables.

Después de los jueces, nadie tiene más interés en la dignificación de la función judicial, que los abogados. Debe traducirse en una cordial colaboración de los Colegios con las Cortes mediante informes, quejas y reclamaciones, debidamente fundamentadas, pero sin recurrir a ciertas formas de publicidad que mellan el prestigio de la Institución.

Discurso al asumir la Presidencia de la Corte Suprema en RDCP, año XXXI , num. I, 1967, pp. 175-180..

Luis Antonio Eguiguren

EL JUEZ (III)

En el anteproyecto que elabora la Comisión Reformadora de la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre las prohibiciones a los jueces, se ha redactado la siguiente: "Admitir recomendaciones sobre los asuntos en que intervienen o dar oído a exposiciones que sobre los mismos pueden hacer quienes no son directamente los interesados o sus abogados, debiendo prevenir a cualquier otra persona que los visite con esos fines que su actitud importa una falta contra la administración de justicia y si persiste ordenará su inmediato arresto".

La Comisión ha hecho muy bien en prohibir a los jueces, de cualquier categoría, el recurso que corrompe: las recomendaciones. Es clamoroso lo que acontece en este sentido, en todos los grados de nuestra organización judicial. La costumbre indigna de apoyar a las partes litigantes, mediante la presión que importan los pedidos de políticos o de otras personas, perturba gravemente la administración de justicia. Ministros, senadores, diputados o simplemente funcionarios del Estado, desde hace mucho tiempo han creído que deben intervenir en la administración de justicia en favor de las partes que litigan, presionando a los jueces mediante la recomendación. Una causa no puede ni debe transformarse en justa o injusta por las recomendaciones ni los jueces deben poner mayor interés en ellas por estas apoyadas por personas influyentes.

Jueces y magistrados ya no deben destinar su tiempo simplemente al estudio y resolución de las causas judiciales, sino que gran parte del día deben dedicarse a recibir visitas de políticos y otras personas influyentes. Otras veces la correspondencia de quienes administran justicia se abulta con las tarjetas de recomendación. Las consecuencias de esta metodología inmoral son muy graves. Si la justicia no depende de la bondad de la causa del interesado; si el Derecho, no tiene valor sino en tanto esté apoyado por los influyentes y los poderosos, pronto el escepticismo cundirá en el pueblo, en los más humildes. Para qué pedir justicia a los tribunales si previamente hay que contar con el apoyo de las recomendaciones? Para qué defender el patrimonio, la libertad y el honor, si no se cuenta con influencias? Quién puede creer en una justicia mediatizada por los intereses ajenos al derecho de las partes? En esta forma los litigantes no confían en el talento y preparación de sus abogados únicamente, sino en los medios que deben utilizar para inclinar la conciencia del juez, en el sentido de sus intereses; ya no hay confianza en la ley o en el Derecho, desde que los demandantes y demandados se clasifican en dos grupos: en influyentes y en desprovistos de influencias. Por este camino todo es posible. En primer término la magistratura cultivará el sentimiento del temor, desde que sus ascensos y estabilidad dependerá de los poderosos a los que hay que complacer, de los influyentes que pueden elevarlo aunque carezca de méritos. Si por desgracia el juez resiste, si se mantiene impermeable a los intereses que no son propios de la justicia, se verá envuelto en el enojo del político o del influyente, quienes le señalarán su destino: la suspensión o la no ratificación.

Es imposible que un país tenga una magistratura honorable si sobre ella se ejerce presión o influencia. El juez, en estas condiciones, ya no

pensará en donde se halla la justicia o el Derecho, sino en complacer a los poderosos. La superación personal, la dignidad, el orgullo de su misión, el afán por el estudio, fácilmente desaparecen en el juez que sabe que los ascensos se consiguen por servir a los que en su oportunidad envían tarjetas o presionaron con promesas.

Si la magistratura comprende que su destino debe quedar supeditado a los influyentes, por una lógica gravitación de las cosas, tomará partido en las contiendas políticas. Y nada resulta más siniestro para la justicia que jueces que se inspiran en intereses políticos, en retribuir servicios usando de la ley en favor de quienes, a veces, carecen de razón.

Es preciso meditar sobre los males que acarrea una situación de esta naturaleza. Es aceptable que los jueces, se equivoquen de buena fe, que sus sentimientos de equidad los lleven a buscar los aspectos más favorables de la ley, en servicio de una buena causa; pero es intolerable e indigno que el juez tuerza el sentido de la ley para favorecer determinados intereses, que se convierta en cooperador de una de las partes por temor, obsecuencia o por retribuir servicios. Si cada juicio ha de tener como resultado una falaz apropiación de las cosas y de las pruebas, la jurisprudencia nunca estará inspirada en un principio justo y sano. Las ejecutorias de esta suerte, siempre serán contradictorias aun tratándose de casos semejantes, desde que el criterio jurídico queda dominado por los intereses pasajeros.

Tan fuerte es la corruptela ambiente, sobre la conducta de los jueces, que las causas se despachan no en razón de su antigüedad sino de las influencias que se pongan en movimiento para conseguir sentencia o la vista de las mismas en los tribunales. En la ley de organización del Poder Judicial, por lo mismo, debe considerarse, entre la escala de méritos de los jueces o Vocales, demostrar que las tarjetas o remendaciones nunca fueron el motivo de una decisión o de una sentencia. Los jueces de superior jerarquía, en este sentido, deben apoyar la conducta de un juez que cumple su deber rechazando influencias, que cierra los oídos al temor o a la recomendación. Cuando en los juzgados y tribunales impere sólo el deber de hacer justicia, cuando el juez pueda mandar a la cárcel a quien quiera torcer su criterio, valiéndose de sus prerrogativas políticas o de un prestigio social, la justicia se cumplirá sólo atendiendo a los imperativos elevados de la ley y del Derecho.

Ya no son sólo los jueces de inferior categoría quienes deben sufrir las intemperancias de toda suerte de visitantes. En la misma Corte Suprema, el mayor tiempo se dedica a las personas que recomiendan a las partes que sostienen litigios. La magistratura y los jueces ya no pueden aislarse ni en el domicilio privado, pues los visitantes los asedian en todas partes. En el Código Penal, sin embargo, existe el título de corrupción de funcionarios que considera delitos las simples promesas de quien las hace y del juez que las acepta. Esas disposiciones resultan letra muerta sin un clima moral que la vivifique, sin un sentimiento de fortaleza espiritual que permita cumplirlas. Sabido es que las promesas se formulan, en distintas formas, para inclinar la conciencia del juez en determinado sentido; sin embargo, los funcionarios judiciales no se atreven a denunciar estos hechos, que constituyen delito, por temor a toda clase de represalias.

Hay que difundir, en todas las clases sociales, la idea de que los jueces, para cumplir su deber, no necesitan de dádivas, por pequeñas que sean, ni de promesas, ni siquiera del agradecimiento del que pide justicia.

Una justicia otorgada en esta forma queda empequeñecida a los ojos de todos, engendrando eso que se conoce con el nombre de crisis de confianza en la justicia.

La Justicia y las recomendaciones
en RJP, abril de 1953, num. 111 ,
p. 407-409.

Napoleón Tello

EL PROBLEMA DE LA JUDICATURA

El 24 de junio de 1969 se ha sellado en los hechos la independencia del Perú. La promulgación de la Ley de Reforma Agraria es la liquidación de todas las supervivencias de la Conquista y de la Colonia: las dos etapas se caracterizaron por el despojo de la tierra. Así apareció no el feudalismo, sino el gamonalismo peruano. Sin embargo, justo es reconocerlo, el despojo se agudizó en la República, llegó a extremos inconcebibles. En el virreinato el campesino tuvo más garantías. Se ha hablado siempre del feudalismo y del señor feudal en nuestro medio; tales calificativos son puramente mecanicistas, trasplantes o denominaciones antojadizas. Aquí existió el gamonal que careció de las virtudes del señor feudal, del sentido del honor, del respeto a la palabra empeñada, de su sentido caballeresco. El caballero andante es una de las tantas expresiones de aquella época; el gamonal tuvo su expresión en el tinterillo. Ha sido sobre esta base: la del tinterillaje, que han crecido las grandes haciendas, que se ha consagrado el despojo de las comunidades campesinas. Si mal no recuerdo fue el vocal de la Corte Suprema Dr. Garmendia quien dijo que jamás un indio había ganado un juicio sobre tierras a no ser que litigara contra otro indio.

Jueces y gamonales.-

El gamonalismo creó su propia superestructura, su poder. Capitulero o representante a congreso, en nuestra ideal y singular democracia, aliado de la oligarquía capitalina, hizo jueces y dictó leyes a la medida. Con el poder en las manos el poder Judicial fue el instrumento del gamonalismo no sólo para el despojo de la tierra sino para ganar impunidad para todos los crímenes imaginables contra el campesinado. El gamonal puso jueces en "su" provincia o en "su" departamento y en donde se hizo y aún se sigue haciendo "su" justicia.

Hoy que la Reforma Agraria es un hecho, como expresión de una voluntad férrea y revolucionaria del gobierno revolucionario se hace necesario reformar el poder Judicial, dándole una estructura acorde con lo que tal poder debe ser. No hace mucho "El Comercio" realizó una serie de entrevistas a diversos exdecanos del Colegio de Abogados, todos ellos se pronunciaron por la necesidad de una reforma, expresaron que era imperativo la independencia del poder Judicial, pues el sistema de provisión de las magistraturas lo hacía dependiente de los grupos de poder. En más de un congreso de abogados se ha planteado el problema. Pero cuando los hombres de derecho hablan de la independencia o de la autonomía, se trata de un elegante eufemismo que no delata todo lo que detrás de él se oculta. Se necesita la independencia porque no es independiente, y esto quiere decir que los jueces actúan al margen de la ley y contra ella y quien asume tal conducta comete el delito de prevaricato. Y a lo largo de la historia republicana, la prevaricación ha sido una norma o una costumbre que creó, con respecto al agro, el clamoroso problema de la tierra, que la Ley de Reforma Agraria ha resuelto para siempre.

El caso de Andanjo.-

Quien esto escribe tiene una penosa experiencia de lo que es el poder Judicial. En 1964 la primera Sala de la Corte Suprema dictó una sentencia que constituye una de las tantas en nuestra historia. Le denegó su derecho a la comunidad de indígenas de Andanjo, de la provincia de Huancabamba, en

favor de la familia Cuglievan. Los jueces o bien no dieron mérito a la prueba presentada en unos casos o la apreciaron al revés. El expediente es una prueba elocuente de cómo alternan los jueces, cada uno a su manera, para burlar el derecho de los campesinos. Por este hecho y haciendo uso de los caminos que la ley ponía en mis manos acudí al Parlamento, al primer poder!, denunciando a los miembros de la primera sala de la Corte Suprema por los delitos de prevaricato, contra los deberes de función y la tranquilidad pública, pues era de esperarse que los comuneros, que tenían fe en su derecho, se lanzaran a recobrar lo que la justicia les negaba. Pero "el primer poder" atropelló la Constitución rechazando la denuncia, cuando su deber era estudiarla, pedir el expediente y luego pronunciarse. El Apra y la UNO de un carpetazo atropellaron la ley y encubrieron a los jueces, en defensa del gamonalismo. Y ahora es Armando Villanueva quien reclama, para el Apra, servidora obsecuente de los gamonales, la paternidad de la Reforma Agraria; es el señor Villanueva quien se siente con ganas de polemizar. Polemizar...¿sobre qué?

Lo expuesto revela cómo el gamonalismo penetró a las instituciones de la República, cómo usó del Parlamento y cómo ha funcionado el poder Judicial. Y además revela la profunda crisis de los partidos políticos cuya línea de conducta se mide en la gran distancia que existe entre los programas destinados al consumo de los electores y la traición a esos programas.

Los de arriba y los de abajo.-

Hoy que se ha liquidado el gamonalismo, subsiste su superestructura. Y nada hay que refleje mejor este ensamblaje que la ley sobre abigeato. En el Perú es mucho más grave robar un carnero que defraudar millones al Estado; el inculpado de abigeato no tiene derecho a la libertad bajo caución, ni a una clínica de lujo; existen campesinos que por el solo hecho de la imputación han permanecido (y permanecen) varios años en la cárcel. Y bajo el manto sancionador de los jueces se han producido masacres de campesinos que se han rebelado contra la injusticia usual. Si se revisaran todos los fallos en los casos de litigio de las comunidades indígenas de antes y campesinas de hoy, se encontraría que los jueces son los responsables. Pero esta responsabilidad jamás se ha hecho efectiva porque aun cuando la ley señale los cauces para perseguir la sanción adecuada, quienes deben hacerla cumplir le cierran el paso. Un poder Judicial sin jueces responsables, colocados en la práctica más allá y por encima de la ley, constituye una casta de intocables, de privilegiados. Una auténtica reforma no sólo debe perseguir la independencia del poder Judicial, sino la responsabilidad de quienes tienen la delicada y augusta misión de administrar justicia. El poder Judicial debe tener prestigio y prestancia, autoridad moral. Una reforma debe asimismo reglamentar seriamente la función del abogado, cuya misión es la de contribuir a la administración de justicia amparándose en la ley. Y si bien la crisis profunda del poder Judicial se debe a los orígenes de los jueces, al sistema de provisión de la magistratura, y en gran parte los jueces son responsables, no podemos descargar sobre ellos toda la responsabilidad; la responsabilidad también la comparten los abogados (digo la compartimos), porque en todo litigio hay dos abogados que defienden a cada una de las partes: uno patrocina la violación de la ley y el otro se acoge a ella. Pero un severo estatuto profesional, que obligue a los jueces a calificar la conducta de los abogados y que les faculte a denunciarlos, se hace imperativo. El día en que el letrado de mala ley sepa que con la proposición deshonesta que lleva ante el juez, lleva también

la alternativa de terminar en el ejercicio de la profesión, ese día habremos dado un paso firme para reivindicar el imperio del derecho y la moral.

El Poder Judicial y la Reforma Agraria en OIGA, num. 332, 11 de julio de 1969, pp. 24-25.

Alfonso Trueba Olivares

DEFENSA DE LOS JUECES

Piero Calamandrei, en su irónico libro -que a Carnelutti pareció melancólico- "Elogio de los Jueces", refiere que en ciertas ciudades de Holanda viven en oscuras tenduchas los talladores de piedras preciosas y pasan el día labrando gemas tan raras que bastaría una sola para sacarlos de la miseria; y después, cada noche, una vez que las han entregado, fúlgidas a fuerza de trabajo, a quien ansiosamente las espera, tranquilos preparan sobre la misma mesa en que han pulido los tesoros ajenos, su cena frugal, y parten sin envidia, con aquellas manos que han trabajado los diamantes de los ricos, el pan de su honrada pobreza. Concluye el autor del libro: "También el juez vive así".

La feliz comparación es aplicable a los jueces mexicanos, si no a todos, a muchos de ellos, que en el silencio de sus despachos estudian y resuelven los pleitos de los ricos, y viven, sin embargo, oscura y pobremente.

Me imagino que algunos lectores sonreirán incrédulamente ante la afirmación que acabamos de hacer. Esto es explicable. Los mexicanos somos inclinados a no creer en nada, y lo último que estamos dispuestos a creer es que todavía hay personas que tienen honor. Pero es posible demostrar que dentro de la administración de justicia, y particularmente de la justicia federal, el número de los funcionarios rectos no sólo es absolutamente superior al de los bellacos, sino que abundan los casos de desinterés y aun los de abnegación. Sería fácil contar la historia de muchos jueces, secretarios, actuarios y simples oficiales del Poder Judicial Federal, que, después de servir por treinta años o más, dignamente a la nación, mueren sin dejar más patrimonio a sus hijos que un nombre honrado y una mezquina pensión que como limosna el gobierno les arroja.

A esta clase de funcionarios, que se halla mucho más extendida de lo que alguien pudiera pensar a primera vista, le han herido profundamente las expresiones del Procurador General de la República, dichas al inaugurar la Conferencia de Procuradores, acerca de que "la inmoralidad, la prevaricación y el soborno continúan mancillando la majestad de la ley". El público entendió que esta acusación envuelve a todos los que trabajan en la judicatura, y aquellos que están limpios, que son muchos, tienen derecho a pedir que si no se les paga bien, por lo menos no se les difame.

Que se dan casos de prevaricato -palabra que etimológicamente significa andar con las piernas torcidas-, de cohecho y de abuso de poder, sería por demás negarlo; pero conviene aclarar que las malas costumbres que se observan en la administración de justicia son el reflejo de un ínfima moral que comprende a la colectividad entera y al Estado mismo. No es que todo esté limpio y la justicia podrida, sino que bajo una podredumbre casi universal, la justicia conserva todavía partes sanas, lo que resulta maravilloso.

Se ha dicho ya que una de las causas de la corrupción que tan fogaosamente señaló el Procurador, está en los bajos sueldos. Ciertamente la judicatura se halla mal pagada. Basta mirar el presupuesto de egresos para cerciorarse de que la nación destina a los gastos de uno de los poderes federales, el judicial, mucho menos dinero del que destina a una poco importante dependencia del Ejecutivo. Y con una mano de obra tan barata no se

puede esperar justicia perfecta. Pero los salarios ruines no explican por sí mismos la corrupción. El prevaricato famélico no es lo usual. Se vende la justicia no precisamente por hambre, sino porque rige el criterio de que los puestos públicos son un negocio y que por medio de ellos es lícito enriquecerse. El juez venal seguirá faltando a sus deberes aunque reciba una remuneración más alta.

Importa, pues, en primer término, crear una nueva conciencia, infundir en los que son llamados a la carrera judicial la idea que también expuso Calamandrei diciendo que la judicatura no es una rama de la burocracia, sino una orden religiosa; que, por lo mismo, el que escoge el oficio de juez ha de renunciar para siempre a la riqueza y vivir austeramente, por que su función se lo exige.

Pero importa al mismo tiempo conferir dignidad a esta función, hacerla respetable; a este fin lo primero es considerar que los jueces, los secretarios y los escribientes de los tribunales también son seres humanos, y suelen comer tres veces al día; que, por lo mismo, han de tener lo suficiente, no para comprarse casotas como las de los políticos, ni automovilonos, ni para viajar a Europa, sino para asegurar a sus familias un mínimo de bienestar.

Ardua es la profesión de juez. Lo declara Feijóo en el célebre discurso que denominó Balanza de Astrea, donde pone en boca del anciano que da consejos a su hijo recién elevado a la toga, estas palabras: "Ya se acabó el mirar por tu comodidad, por tu salud, por tu reposo, para mirar por tu conciencia. Tu bien propio le has de considerar como ajeno, y sólo el público como propio. Ya no hay para ti paisanos, ni amigos, ni parientes. Ya no has de tener patria, ni carne, ni sangre". Y recuerda en seguida la admonición del Eclesiástico: "No soliciten que te hagan juez, si no te hallas con la virtud y fortaleza que es menester para exterminar la maldad".

Pues bien, para que hubiese jueces según estas direcciones, sería necesario crear las condiciones sociales de las que podrían surgir; esto es, un ambiente de estímulo a la carrera judicial, tan digna y tan honrosa como ahora menospreciada y vilpenciada.

Es posible que el procurador general de Justicia de la Nación que tan severo se muestra en denunciar prevaricatos y sobornos, tenga trazado algún proyecto sobre el modo de crear ese ambiente social que hace falta para que surjan excelentes jueces. Tendrá que partir del principio de que el buen juez ha de ser algo así como la flor o la nata de una sociedad -y de un gobierno- honrados, y llegar a la conclusión de que sólo cuando exista ese ambiente favorable abundarán los jueces que sepan entregar a quien la solicite, fúlgida a fuerza de tallarla, la resplandeciente joya de la justicia.

Roberto Neves V., Luis Quiñe
Arista, José Pareja P.S.

NOMBRAMIENTOS JUDICIALES (I)

Ponente: Colegio de Abogados de Lima.

Elaborado por los doctores Roberto Neves Valdez y Luis Quiñe Arista con la cooperación del doctor José Pareja Paz Soldán, miembros de la Comisión designada por la Junta Directiva en sesión de 15 de octubre de 1951.

PARTE IV

En el Perú, Enrique Echeopar propuso en 1927 la formación de un Colegio Electoral cuyos miembros compromisarios serían abogados y juristas elegidos a su vez por los demás abogados y por los jueces, después de dos selecciones de 1000 a 200 y de 200 a 50. La "corporación electoral judicial" o Colegio Electoral votaría por quienes debieran ser jueces y estas votaciones constituirían la nota de calificación del magistrado para ocupar el cargo en el momento en que se produjera una vacante.

Echeopar juzgaba que de esta manera, la designación tendría las mayores posibilidades de ser acertada y libre de toda influencia desde que es a las corporaciones profesionales a quienes más interesa contar con jueces idóneos e independientes y el juez ignoraría a quienes debe el puesto, liberándolo así de toda vinculación en el origen de su nacimiento.

La Junta Militar de Gobierno designó en 1931 a una Comisión presidida por nuestro ex-Decano Manuel Vicente Villarán para que elaborara un proyecto de constitución, la que propuso, en lo que respecta al nombramiento de jueces, la formación de un Consejo Nacional de Justicia, integrado por el Decano y ex-Decanos del Colegio de Abogados de Lima, así como de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y delegados de las Facultades de Derecho de otras Universidades así como de los demás Colegios de Abogados de la República. El Consejo propondría una terna, que junto a otra elaborada por la Corte Suprema, servirían para que el Senado eligiera a los miembros del más alto Tribunal de Justicia. El Consejo nombraría además a los magistrados de segunda instancia y a los jueces entre ternas propuestas por la Corte Superior respectiva y por el Consejo regional de Justicia, organismo éste que creaba para los diferentes Distritos Judiciales del territorio nacional.

También en 1931 el Colegio de Abogados de Lima presentó un proyecto de Título de la Constitución sobre el Poder Judicial inspirado por el entonces Decano Diómedes Arias Schreiber y que siguió en líneas generales el proyecto francés de Favre. Se establecía un Consejo Nacional de Justicia integrado por el Ministro del Ramo, los jueces de la Corte Suprema, un abogado delegado de cada una de las Facultades de Derecho y otro por los Colegios de Abogados de la República. El Consejo propondría al Poder Legislativo para que los elija a los jueces de la Corte Suprema; elegiría a los jueces de Cortes Superiores de ternas propuestas una por la Corte Suprema y la otra por el Consejo Regional de Justicia respectivo, y a los jueces de primera instancia, entre los que propusiera el Consejo Regional después de haber abierto concurso para llenar la plaza.

Contrariamente a la tendencia general que orienta estos trabajos, en 1932 la Corte Suprema de la República propuso a la Asamblea Constituyen

te de 1921 la aprobación de un sistema prácticamente cerrado de cooptación, mediante el que sus propios miembros serían elegidos por el Senado de una terna doble elaborada por la misma Corte a la que debía facultarse para nombrar a todos los demás magistrados de Segunda instancia y a los jueces.

En 1945 el entonces Senador Manuel J. Bustamante de la Fuente presentó a su Cámara un proyecto en el que se constituía el Consejo Nacional de Justicia que designaría a los miembros del Tribunal Supremo y establecía un sistema de turnos o rotaciones para la provisión de las diferentes vacantes.

En 1948, Luis Quiñe Arista en "La reforma de la Organización judicial peruana" recogió el contenido esencial del Proyecto Bustamante, conformándolo con el sistema de concurso para la provisión de cargos judiciales en Primera Instancia.

PARTE V

Integración del organismo electoral.-

La integración del organismo que debe elegir a los jueces es cuestión delicada. Se ha objetado la composición del Consejo Superior de la Magistratura francesa, por cuanto la mayoría de sus miembros son elegidos por la Asamblea Nacional y el Presidente de la República, lo que mediatiza pero no elimina la influencia del Ejecutivo y Legislativo en las designaciones judiciales.

Los magistrados italianos, por su parte han objetado la composición del Consejo respectivo porque se integra con abogados hacia los que se desplaza la influencia sobre los nombramientos del Poder Judicial. Bastaría que uno de ellos deje a un colega a cargo de su bufete para que pueda, aparentando no ejercer la profesión, tener una poderosa influencia sobre los juzgadores. Pero no son fundadas tales atingencias, porque el Consejo Italiano está integrado en 2/3 por Magistrados y según Ferruccio Pergolesi esa proporción se conforma con la propuesta en el número 7 de la orden del día votado en el "Consiglio Nazionale dei Magistrati d'Italia".

Pero no es fácil en América y particularmente en el Perú establecer un Consejo integrado por miembros que durante cuatro años no podrán ejercer profesión alguna, como en Italia.

Creemos que el Consejo, debe integrarse como en Cuba, cada vez que haya que hacer una elección; ello además eliminaría la duradera influencia que pudieran tener los miembros del mismo sobre los magistrados.

Si el Consejo se compusiera como en Italia de dos tercios de magistrados se estaría estableciendo propiamente la cooptación.

No debe olvidarse que el Poder Judicial requiere su independencia y sin duda, como expresa Couture el modo más eficaz de asegurarla es la cooptación. Sin llegar a ella y atenuándola en lo posible, el Consejo Nacional debería integrarse a nuestro juicio de modo que la mitad de sus miembros sean magistrados. Estos podrían ser cinco miembros, de la Corte Suprema de Justicia. De los otros cinco miembros el Ministro de Justicia lo sería nato y encargado de presidir el Congreso; dos serían designados por las corporaciones de abogados, debiendo uno de ellos ser Delegado del Colegio de Abogados de Lima, y tener la calidad de Decano o ex-Decano del mismo, y el otro, Delegado de los Colegios de Abogados de la República, con la misma calidad personal; los dos restantes deben designarse uno como Delegado de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos entre aquellos de

sus profesores titulares con no menos de quince años de ejercicio de la docencia y el otro representando a las Facultades de Derecho de las demás Universidades, tanto oficiales como privadas, establecidas en el territorio de la República.

El Consejo elegirá a los magistrados de la Corte Suprema.

Los magistrados de Corte Superior o segunda instancia deberán ser designados por la Corte Suprema en Sala Plena, estableciéndose tres turnos, a semejanza de la Constitución Cubana: el primero, en concepto de ascenso, por rigurosa antigüedad en la categoría inferior; el segundo, mediante concurso de méritos entre los que ocupan la categoría inferior; y el tercero por concurso organizado por el Tribunal entre abogados con ejercicios técnicos y prácticos.

El nombramiento de jueces de primera instancia se haría también por concurso entre abogados y jueces de la categoría inferior. El concurso de organizará por la Corte Superior respectiva, finalizado el cual elevaría una terna con los que hubieran obtenido las mejores notas a la Corte Suprema, para que ésta elija el juez.

Los jueces de paz letrados sería nominados asimismo, mediante concurso organizado por la Corte Superior correspondiente entre abogados que ocupen o no cargo auxiliar del Poder Judicial. La propia Corte Superior designaría al funcionario en vista del resultado del Concurso, requiriendo el nombramiento la aprobación de la Corte Suprema.

Presidente de los Tribunales Colegiados.-

Las ventajas de los tribunales colegiados dependen en gran parte de la eficaz dirección de los mismos, como en lo que se refiere a su disciplina en la labor, cuanto a la coordinación de las actividades de los miembros y la propia función directiva, delicada tarea que requiere calidades especiales. Es preciso evitar que la fuerte personalidad de algunos de los miembros del Tribunal y la desidia de los restantes, ocasione la absorción de los últimos por el primero, pues en tal caso habría desaparecido la más importante ventaja del tribunal colegiado.

Consideramos pues, que aunque éste es un aspecto subsidiario de la cuestión requiere especial cuidado la designación del Presidente del Tribunal de Segunda Instancia y de los Presidentes de Sala en ambas categorías de Tribunales.

Es a nuestro juicio aconsejable, por eso, que el Presidente del Tribunal Supremo y los Presidentes de Sala del mismo sean elegidos por el propio Consejo Nacional de Justicia y que los Presidentes de Corte Superior y los de Sala de los mismos deberán nombrarse por el Tribunal Supremo en pleno.

Mejor sistema de provisión de cargos del Poder Judicial en RJP, mayo de 1952, num. 100, pp. 2087-2090.

Mario Alzamora Valdez

NOMBRAMIENTOS JUDICIALES (II)

El Grupo Parlamentario Demócrata Cristiano;

CONSIDERANDO:

Que la independencia es condición fundamental para que los jueces puedan cumplir debidamente las obligaciones que les imponen su elevado ministerio:

Que un adecuado sistema de designación, constituye uno de los principales medios para lograr tal independencia y es, asimismo, la base de una organización judicial eficiente;

Que los nombramientos judiciales deben tenerse en cuenta las calidades personales y morales y de preparación de otra índole;

Que no siempre se logra tal propósito con la intervención directa de los poderes Legislativos y Ejecutivo en dichos nombramientos;

Que por las mencionadas razones es de alta conveniencia nacional modificar el sistema de elección y de nombramiento que establecen los artículos 222 y 223 de la Constitución del Estado respectivamente.

Presenta a la consideración de la Cámara el siguiente proyecto de reforma constitucional:

EL CONGRESO, etc.

Ha dado la ley siguiente:

Modifícase los artículos 222 y 223 de la Constitución del Estado en los siguientes términos:

Artículo 222.- Los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema serán nombrados por el Consejo de Justicia compuesto por diecinueve miembros presididos por el Ministro de Justicia e integrado por seis miembros elegidos por el Congreso Nacional entre abogados con más de veinte años de ejercicio profesional; seis elegidos por la Corte Suprema entre los magistrados jubilados de ese Tribunal y a falta de éstos entre sus fiscales suplentes; tres elegidos por las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales, entre sus Catedráticos titulares con más de diez años de servicios en la docencia universitaria; y tres por los Colegios de Abogados de la República que deberán reunir los requisitos señalados para los miembros que designe el Congreso.

La Ley fijará el procedimiento para integrar el Consejo.

Artículo 223.- Los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores, serán nombrados por el Consejo Nacional de Justicia a propuesta en terna doble de la Corte Suprema de Justicia.

Los Jueces de primera instancia y Agentes Fiscales, serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia de la terna que remita la Corte Superior del Distrito Judicial respectivo integrada por los postulantes que el concurso de aptitudes hayan obtenido la más alta calificación. La Ley fijará las bases para el concurso.

Dada, etc.

Lima, 27 de agosto de 1956.

Proyecto N° 30 (presentado por el Diputado por Cajamarca) en RJP, agosto de 1956, num. 151, pp. 998-999

Pedro H. Guillén Silva

EL PROBLEMA DEL AUTOGOBIERNO DE LA MAGISTRATURA

1. El actual problema en debate en nuestro ordenamiento jurídico, es el de la independencia del Poder Judicial, y se ha dicho por el Colegio de Abogados de Lima, que el mejor modo de garantizarla es mediante la creación de un órgano autónomo que asuma el gobierno de la Magistratura. El problema se resuelve en uno de reforma de los arts. 222°, 223° y 224° de la Constitución del Estado, y, consecuentemente, de los dispositivos pertinentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las cuestiones de más relevancia que tienen que ver con la reforma, son los métodos de nombramiento, de promoción y de egreso de los jueces dentro del sistema de carrera adoptado y fijado por nuestra ordenación jurídica tradicional.

2. En cuanto a los nombramientos judiciales nuestra Constitución establece que los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo (art. 222°); y los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores serán nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema (art. 223°), así como los Jueces de Primera Instancia y los Agentes Fiscales, a propuesta, en terna doble, de la respectiva Corte Superior (ibidem).

Lo que es motivo de preocupación es que este sistema de designación de los jueces pone en manos del Poder Ejecutivo y del Legislativo la designación de los miembros de la Corte Suprema, y sólo del Ejecutivo, la de los miembros de la Corte Superior, de los Jueces de Primera Instancia y Agentes Fiscales, poniendo en grave riesgo la independencia del Poder Judicial. Es cierto que el art. 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que "En el ejercicio de sus funciones el Poder Judicial es independiente de los otros poderes del Estado". Empero, esta disposición sólo tiene importancia teórica, ya que la independencia del Poder Judicial viene comprometida en su origen por el mismo sistema de selección y nombramiento de sus miembros.

¿Cuál sería entonces el sistema que aseguraría la independencia judicial?

3. Con este designio se han ideado distintos sistemas de selección y promoción de los jueces, entre los cuales los más difundidos son: nombramiento o designación por un órgano distinto del Poder Judicial; elección popular; designación por el propio Poder Judicial o cooptación; y los sistemas mixtos.

Es obvio que en el caso de la designación por el Poder Ejecutivo, aun cuando fuera con el voto consultivo de un órgano técnico, es la voluntad de este poder la que impera, y es claro entonces que el candidato estará comprometido en su independencia por la sencilla razón de haber sido favorecido por la voluntad superinterventora de este poder. En el caso de la elección por el Poder Legislativo, ocurrirá que el candidato, situado en el trance de ser un activista de su propia candidatura, si obtiene el triunfo por el voto favorable de la mayoría de los miembros de este poder, viene ya comprometido en su independencia personal.

El sistema de elección popular implica una elección política y no técnica, y resultará a la postre una elección sin garantías de eficiencia ni independencia personal y funcional, ya que el candidato estará personal-

mente comprometido por la gratitud que debe a los líderes de su campaña y a sus amigos (diría correligionarios), cual ocurre en toda elección política.

El de la cooptación, o sea la designación de los jueces por el propio Poder Judicial, ha sido duramente criticado, aduciéndose que de esta forma se crearía un odioso nepotismo y se formarían castas en la Administración de Justicia. Lallemand, citado por Couture, decía, refiriéndose a los excesos de este sistema dentro de la antigua monarquía francesa: "los hijos y los sobrinos de los jueces tienen derechos a los primeros puestos; y bien pronto a todos los puestos". Y Picot decía: "Se desenvuelven sin medida tanto el nepotismo como el espíritu de casta; en pocos años la judicatura se transforma en un cuerpo cerrado, absolutamente extraño al espíritu de la sociedad" (1).

El sistema mixto, que es el que rige en la mayoría de los países de América, incluso el nuestro, no está libre de ingerencias políticas con forme lo hace constar el Colegio de Abogados de Lima al reclamar su reforma (2).

Por tanto no somos partidarios de ninguno de estos sistemas.

4. Las nuevas tendencias en cuanto a la organización del Poder Judicial inciden en la necesidad de que los nombramientos judiciales emanen de órganos que no sean el Ejecutivo o el Legislativo; tampoco del voto de los magistrados del Poder Judicial, sino de un órgano autónomo, con potestad para el legítimo ejercicio de la designación de los jueces (esta potestad comprende la facultad de elegir, de nombrar y de investir) y dictar las medidas disciplinarias, como es el caso del II Consiglio Superiore della Magistratura de Italia o el Judicial Service Commission de Nigeria y otros similares de las nuevas nacionalidades africanas de habla inglesa (2bis).

En el ordenamiento judicial italiano, la independencia del magistrado constituye un status de derecho público, y existe un sistema de garantías que las aseguran, salvo lo dispuesto en el art. 101 de la Constitución italiana que dice: "Los jueces sólo están sujetos a la ley". Sucede, sin embargo, que si bien en el ejercicio de su función jurisdiccional el juez debe aplicar el derecho con independencia de toda otra voluntad que no sea la de la ley, el derecho italiano entiende que esa voluntad es del

(1) Eduardo J. Couture: Estudios de Derecho Procesal Civil. T.I. Buenos Aires, 1943, pág. 138, nota 2. Ver también, Jaime Golté: Manual de Organización de los Tribunales. Ed. Jurídica de Chile, 1950, pág. 325.

(2) Revista del Foro. Órgano del Colegio de Abogados de Lima. Segunda Época, enero-marzo, 1967, pág. 9.

(2 bis) Ver Gacetilla de la Comisión Internacional de Juristas. Ginebra, Suiza, núm. 14, abril, 1963, pág. 7.

"pueblo soberano", y por eso, dice, el Estado debe proveer el oficio de vigilar la actividad jurisdiccional de los jueces (3). Y esta potestad la tiene el Ministerio de Gracia y Justicia, conforme al art. 13° de D.L. de 31 de mayo de 1946, que establece: "El Ministerio de Gracia y Justicia ejerce la alta vigilancia sobre todos los oficios judiciales, sobre todos los jueces y sobre todos los jueces y sobre todos los magistrados del Ministerio Público", sin perjuicio, desde luego, de la inmediata vigilancia del Presidente de la Corte de Casación, del presidente de los tribunales civil y penal, del pretor sobre sus respectivos oficios y magistrados, y del magistrado presidente de todo colegio juzgador, "durante la audiencia y las deliberaciones". La potestad de vigilancia no es otra que la potestad de disciplina, a los efectos del correcto cumplimiento del deber judicial(4).

En realidad, ese ligamen del Poder Judicial con el Ministro de Gracia y Justicia se reduce a la simple potestad de requerir el procedimiento disciplinario y a su restringida competencia en orden a la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia, (art. 110° de la Constitución italiana); mientras que el poder de alta vigilancia, o sea la potestad de proveer las medidas disciplinarias, previa investigación por una comisión, lo tiene el Consejo Superior de la Magistratura (Art. 105°id).

Este órgano es presidido por el Presidente de la República, y está compuesto por el Primer Presidente de la Corte Suprema de Casación, por el Procurador-General de la República cerca de la misma Corte, por catorce componentes electos por los magistrados ordinarios y por siete componentes electos por el parlamento en sesión conjunta de las dos Cámaras. El Consejo elige un Vice-presidente entre los componentes electos del Parlamento (5). Conforme al art. 105° de la Constitución italiana, corresponden al Consejo Superior de la Magistratura, los nombramientos, los traslados, los ascensos y las medidas disciplinarias respecto a los magistrados.

Si, pues, el Consejo tiene facultades tan amplias como las establecidas en el artículo citado de la Constitución italiana, hay que entender que esa alta potestad no es libre, sino vinculada y sujeta a requisitos de forma que ponen a cubierto de cualquier lesión la independencia personal del juez y el prestigio de la magistratura.

(...)

6. Creemos entonces que es urgente acometer la reforma de la Constitución del Estado creando el Consejo Superior de la Magistratura con potestades bien precisas para el ejercicio de la designación, promoción y alta inspección de la judicatura, a los efectos de una mejor garantía de los usuarios de la justicia, si así puede decirse.

Contestamos ahora, quiénes compondrían el Consejo y cuáles serían las formalidades y requisitos habilitantes que podría exigirse a los candidatos para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

(3) Vincenzo Manzini: Tratado de Derecho Procesal Penal. Trad. de Santiago de Sentis Melendo y Marino Ayerra Rendin. T. II. 1951. Buenos Aires. Pág. 266 y ss.

Ver también Remo Pannain: II Consiglio Superiore della Magistratura. Problemi attuale e proposte di riforma. Rivista Penale. Anno LXXXIX. Terza Serie Gennaio, 1965. N° 1.

(4) Manzini: Obr. Cit. pág. 270.

(5) Ley de 24 de marzo de 1958, N° 195.

De los proyectos enunciados, a nuestro juicio, el que mejor se adecúa a estos propósitos es el elaborado por el Dr. Alzamora Valdez; empero, es hora de que se tengan presentes los aportes de la evolución jurídica y con mayor cúmulo de datos proceder a radicales reformas en este aspecto de nuestro ordenamiento jurídico.

Consideramos que el Consejo Superior de la Magistratura debe estar formado por el Ministro de Justicia que lo presidirá; tres delegados del Poder Judicial elegidos por la Corte Suprema en Sala Plena; tres delegados del Poder Legislativo; tres abogados en ejercicio, elegidos por la Federación de Abogados de la República, que reúnan las condiciones para ser nombrados jueces del Supremo Tribunal; tres delegados de las Facultades de Derecho con más de diez años de ejercicio en la docencia. Este órgano así compuesto tendría la potestad de nombrar a los Vocales de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores, así como la de promoción y el traslado de los jueces, y el ejercicio disciplinario sobre todos los miembros de la judicatura, sin perjuicio de la inmediata vigilancia de las instancias inferiores sobre sus respectivos oficios. La Corte Suprema de Justicia ejercería la potestad de nombrar a los jueces de las categorías inferiores, mediante un bien estructurado sistema de selección. La ley reglamentaría las formas de constitución del Consejo y de su dinámica.

7. Nuestra Ley Orgánica del Poder Judicial reglamenta los nombramientos judiciales (arts. 47° al 56°) estableciendo que se "elegirá" para los indicados cargos de la Suprema y de las Cortes Superiores de Justicia entre los jueces que ocupen los primeros puestos en los cuadros de antigüedad y de méritos; y para los jueces de Primera Instancia, "la preferencia" para "los que hayan aprobado los respectivos cursos de especialidad en las facultades de Derecho".

Los letrados que figuren en las ternas formuladas por el Juez de Primera Instancia gozan de "preferencia" para desempeñar los cargos de Juez de Paz no letrados.

Las reformas introducidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente, estableciendo "cuadros de antigüedad y de méritos" para la elección de los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores (arts. 38° y 39°), son sin duda previsiones saludables, las cuales, consideradas con los requisitos comunes y especiales para ser juez de Primera Instancia y Agente Fiscal, Juez de Paz Letrado y Juez de Paz (arts. 18°, 40°, 41°, 42°, 43°, 45°, y 46°), los deberes y derechos que les incumben (art. 23°), y las responsabilidades civil, penal y disciplinaria (arts. 88°, 89° y 90°), aseguran, indudablemente, una buena administración de justicia.

La experiencia reciente con crecido número de magistrados no ratificados ha demostrado, sin embargo, que hay mucho por hacer en este orden de cosas. Es hora, pues, de ir a una reforma decidida como lo exige el Colegio de Abogados de Lima.

(...)

LA REORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL

DECRETO LEY
18060

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Gobierno Revolucionario ha dado el Decreto-Ley siguiente:

EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

CONSIDERANDO:

Que es objetivo del Gobierno Revolucionario moralizar el país en todos los campos de la actividad nacional y restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto a la ley y el imperio de la justicia;

Que dentro de la acción renovadora de las instituciones nacionales asumida por el Gobierno Revolucionario constituye materia de fundamental importancia la reforma general de la administración de Justicia;

Que la acumulación de procesos y el excesivo número de inculpa - dos y acusados detenidos sin que judicialmente sea definida su situación , demuestra retardo en la administración de Justicia, lo que debe ser superado;

Que la reforma ha de encarar primordialmente la tarea de configurar el Poder del Estado encargado de tal administración dentro de lineamientos que, asegurando básicamente su total e indispensable independencia, garanticen asimismo la idoneidad de su personal componente dentro de un sistema que, alentando el esfuerzo y la dedicación austera, excluya la permanencia en el cargo de los magistrados que no hubieran demostrado tal idoneidad para la función;

Que igualmente constituye factor básico de esa reforma la redistribución adecuada de los Tribunales y Juzgados que satisfaga las necesidades reales del país; así como la expedición de normas que dinamicen la administración de la Justicia;

Que, análogamente, es indispensable proceder a una severa ratificación extraordinaria de todos los magistrados de Primera y Segunda Instancia de la República;

Que, al asumir esta tarea el Gobierno Revolucionario plasma el clamor general de la ciudadanía, traduciendo con las medidas que adopta tanto la aspiración general de la opinión, como la de las instituciones profesionales especializadas;

En uso de las facultades de que está investido; y,

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

Artículo 1º.- Declárase en estado de reorganización el Poder Judicial, cesando a la fecha en sus cargos los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema.

Artículo 2º.- La Corte Suprema queda integrada por los magistrados elegidos en la fecha por Decreto-Ley, con el carácter de titulares.

Artículo 3°.- Toda elección de Vocales y Fiscal de la Corte Suprema será por un período de cinco años; siendo posible la reelección sucesiva.

Artículo 4°.- La Corte Suprema se compondrá de dieciseis Vocales y un Fiscal, con categoría de Ministros de Estado. Los primeros conformarán tres Salas de cinco miembros cada una y un Presidente. Las Salas se ocuparán de las materias de carácter civil la primera, de las de carácter penal la segunda y de los asuntos contencioso-administrativos, laborales y de Derecho Público en general, la tercera. En cada Sala actuará como Vocal ponente para cada asunto uno de sus miembros. El Fiscal conocerá de los asuntos de orden administrativo, con las funciones que la ley vigente le asigna.

Artículo 5°.- Adicionalmente a sus atribuciones ordinarias, la Corte Suprema queda encargada de:

a) Pronunciarse en vía de ratificación extraordinaria y dentro del término de noventa días a partir de la fecha, sobre la continuación o cese en el cargo de todos y cada uno de los Jueces y Vocales de la República, así como de los miembros del Ministerio Público;

b) Proceder a la modificación de la demarcación de los Distritos Judiciales, con el propósito de que esa distribución responda a las necesidades reales de la administración de Justicia, trasladando y creando las plazas que fueren necesarias por esta vez;

c) Elaborar la Tabla de Términos de Distancia, dentro del término de noventa días a partir de la fecha;

d) Elaborar, dentro de igual término, el Arancel de Derechos Judiciales; y,

e) Dictar las medidas de urgencia que estime convenientes llamando, además, al personal suplente que sea necesario, y vigilar su riguroso cumplimiento a efecto de garantizar la observancia de los términos legales en todos los procesos y la oportuna atención de los recursos y notificaciones; sancionando severamente a los Jueces y auxiliares de Justicia responsables hasta obtener la extirpación de las deficiencias existentes.

Artículo 6°.- En todos los casos en que la acusación fiscal es escrita pidiere pena no superior a seis años de penitenciaría, relegación o prisión; el juicio oral podrá llevarse a cabo con la intervención de un solo Vocal, llamándose en estos casos al Fiscal suplente y al personal auxiliar que fuere menester. Las Cortes Superiores organizarán turnos para la realización de audiencias matutinas y vespertinas hasta que desaparezca la actual congestión de procesos. Entretanto, los Vocales de los Tribunales Correccionales podrán también resolver unipersonalmente los incidentes y excepciones que se plantearan contra la acción penal.

Artículo 7°.- Créase el Consejo Nacional de Justicia, organismo que será integrado por los siguientes delegados: Dos del Poder Ejecutivo, dos del Poder Legislativo, dos del Poder Judicial, uno de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, uno del Colegio de Abogados de Lima y uno por cada Programa Académico de Derecho de las dos Universidades Nacionales más antiguas.

Artículo 8°.- Para ser Delegado ante el Consejo Nacional de Justicia se requerirá tener la nacionalidad peruana por nacimiento, título de abogado y ejercicio profesional no menor de 20 años. La función durará dos años, no siendo posible la reelección inmediata.

El Consejo elegirá su Presidente para un período de seis meses, no siendo posible, tampoco, la reelección inmediata. El quórum de la asamblea

blea será de siete miembros, bastando el voto conforme de seis para hacer resolución. El Concejo elaborará su Reglamento.

Artículo 9°.- La función del Consejo Nacional de Justicia será la de elegir a los magistrados de todo el Poder Judicial de la República, con excepción de los Jueces de Paz, y sujetándose al sistema de propuestas vigente.

Cuando lo estimara conveniente, el Consejo Nacional de Justicia podrá constituir Consejos Regionales de Justicia, en los que delegue la elección de los magistrados de los Distritos Judiciales respectivos, fijando su reglamentación.

Artículo 10°.- El período de vacaciones judiciales será del 31 de enero al 12 de marzo de cada año. Si esta última fecha recayera en día inhábil, la apertura de tribunales se realizará el inmediato siguiente hábil.

Artículo 11°.- Déjase en suspenso el articulado de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 14605 en cuanto se oponga al presente Decreto - Ley y derógase el artículo 8° del Decreto-Ley N° 17110 y todas las disposiciones legales y reglamentarias que se oponga al mismo.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintitrés días del mes de Diciembre de mil novecientos sesentinueve.

General de División EP. JUAN VELASCO ALVARADO, Presidente de la República.

General de División EP. ERNESTO MONTAGNE SANCHEZ, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Guerra.

Teniente General FAP ROLANDO GILARDI RODRIGUEZ, Ministro de Aeronáutica.

Vice-Almirante AP. ENRIQUE CARBONEL CRESPO, Ministro de Marina.

Mayor General FAP EDUARDO MONTERO ROJAS, Ministro de Salud.

General de Brigada EP. EDGARDO MERCADO JARRIN, Ministro de Relaciones Exteriores.

General de Brigada EP. ALFREDO ARRISUEÑO CORNEJO, Ministro de Educación.

General de Brigada EP. ARMANDO ARTOLA AZCARATE, Ministro del Interior.

Mayor General FAP JORGE CHAMOT BIGGS, Ministro de Trabajo.

Contralmirante AP JORGE DELLEPIANE OCAMPO, Ministro de Industria y Comercio.

Contralmirante AP. LUIS VARGAS CABALLERO, Ministro de Vivienda.

General de Brigada EP. FRANCISCO MORALES BERMUDEZ CERRUTTI, Ministro de Economía y Finanzas.

General de Brigada EP. JORGE BARANDIARAN PAGADOR, Ministro de Agricultura y Pesquería.

General de Brigada EP. ANIBAL MEZA CUADRA CARDENAS, Ministro de Transportes y Comunicaciones.

General de Brigada EP. JORGE FERNANDEZ MALDONADO SOLARI, Ministro de Energía y Minas.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Lima, 23 de Diciembre de 1969.

General de División EP. JUAN VELASCO ALVARADO.

General de División EP. ERNESTO MONTAGNE SANCHEZ.

Teniente General FAP ROLANDO GILARDI RODRIGUEZ.

Vice-Almirante AP ENRIQUE CARBONEL CRESPO.

General de División EP ERNESTO MONTAGNE SANCHEZ.

El Peruano, 24 de diciembre de
1969

Nota.- Por Decreto Ley N° 18061, aparecido en El Peruano el 24 de diciembre de 1969, se eligió a los Vocales titulares de la Corte Suprema en número de dieciseis, y un Fiscal Titular en lo administrativo. Como referencia histórica, cf. "Solo dos veces cayó la Suprema" por Manuel Tarazona en La Prensa, Suplemento dominical, 11 de enero de 1970, pp. 30-31.

LA REORGANIZACION Y LOS ABOGADOS

La gran concurrencia de público a la ceremonia de juramentación de la nueva Corte Suprema de Justicia, confirmó, si hubiesen faltado otros elementos de juicio, la aprobación ciudadana, prácticamente general, al Decreto del Gobierno Revolucionario declarando en reorganización al más alto Tribunal de la República, intocable hasta la fecha, en medio de todas las tormentas de nuestra agitada vida política.

"Así" publica en esta página -casi al cierre de nuestra edición- algunas opiniones de letrados sobre esta decisión de la "Casa de Tupac Amaru", que inicia en los hechos una nueva etapa en la historia del Poder Judicial. No todos los puntos de vista coinciden, pero, en mayor o menor grado, aprueban la medida del Ejecutivo. Por nuestra parte, la aprobamos también, consecuentes con el criterio que sostuvimos en todo momento, recogiendo las opiniones de distinguidos abogados, entre ellos las de los doctores Glave y Bramont, en reportajes que les hicimos en "Así-Política", como candidatos al Decanato del Colegio de Abogados de Lima. Esperamos, nada más, que la reorganización sea consecuente en sus metas morales, jurídicas y políticas, al servicio de las transformaciones revolucionarias del Perú, que es lo que importa en última instancia.

A continuación las respuestas de nuestros entrevistados:

- El Dr. EDUARDO GLAVE VALDIVIA, candidato al Decanato del Colegio de Abogados de Lima, expresa su saludo a la revista "Así" y agrega sobre lo que ya tiene declarado en los periódicos que deplora que entre los magistrados no ratificados haya algunos que, por su probidad, no merecían tal medida. Sin embargo, señala que la reforma del Poder Judicial, recién empieza y que hay que colaborar ampliamente con ella en todos los niveles.
- El Dr. LUIS BRAMONT ARIAS, envía su saludo a la revista "Así" y agrega sobre lo que ya ha declarado a los periódicos que la reforma del Poder Judicial comienza, que en cuanto al Consejo Nacional de Justicia, debe haber modificaciones, suprimiendo a los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, para que no haya interferencias políticas.
- LUIS DEL VALLE R., Abogado Profesor de la Universidad Nacional de San Marcos, autor de algunos libros de Derecho.
.Lo que se pedía, y anhela era la reorganización del Poder Judicial pero no un golpe revolucionario dentro de la estructura del Poder Judicial, pues la reorganización no es otra cosa que el cambio de hombres, con la misma estructura y mentalidad. Lo lamentable es que se ha sentado un pésimo precedente comparable últimamente solo a la Argentina que sirve de ejemplo, pues se somete al Poder Judicial a la voluntad imperante del Estado. El Consejo Nacional de Justicia no ha respondido a lo que se había pensado de él, pues tiene una estructura eminentemente política ya que de siete miembros cuatro de ellas pertenecen al Ejecutivo y la tan mentada independencia del Poder Judicial no es exacto.
- Dr. VICENTE SAUL GODO, ex Decano del Colegio de Abogados del Callao y actual miembro del Comité Ejecutivo de la Federación Nacional de Colegios de Abogados con 28 años de ejercicio profesional.
."Considero que la reforma del Poder Judicial era necesaria y que representa un viejo anhelo de los abogados del Perú, expresado en todos los Congresos Nacionales de Colegios de Abogados".

- EDUARDO RADA JORDAN, abogado con 17 años de ejercicio profesional.
 . "Quienes hemos abogado por la Segunda República del Perú, juzgamos que todas las instituciones deben revisarse y que en casos como el del Poder Judicial es lamentable que algunos magistrados probos hayan sido víctimas de tan indispensables medidas".
- Dr. NAPOLEON VALDEZ BALTA, con 15 años de ejercicio profesional.
 . "Considero indispensable las reformas en todos los ámbitos. Para que la reforma del Poder Judicial sea verdadera hay que reformar los Códigos de Procedimientos.
- Dr. HERNAN JORDAN B., con 18 años de ejercicio profesional.
 . "Se tiende hacia una justicia más rápida y un sistema de elección del Poder Judicial, sobre bases democráticas de acuerdo con los principios revolucionarios".
- Dr. LINO MUÑOZ ESCOBEDO, ex Senador de la República, Catedrático, con 28 años de ejercicio profesional.
 . "Considero que la medida tomada por la Junta del Gobierno Revolucionario es saludable. Si se reforman las estructuras, esta reforma tenía que alcanzar forzosamente al Poder Judicial".
- ALFONSO CARPIO ALCOCER, Abogado con 19 años de ejercicio profesional, ex Miembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima, en el Decanato del Dr. Mario Alzamora Valdez, periodista profesional.
 . Cuando en un país como el nuestro se ha llegado a decir que "ningún indio ha ganado nunca un juicio en la Corte Suprema" y que "los tribunales se han convertido en un sinónimo de inmoralidad y en un moroso mercado negro del Derecho", la reorganización del Poder Judicial se hacía de una necesidad inaplazable. La medida de la Junta Revolucionaria, es saludable y la creación del Consejo Nacional de Justicia es acertada.
 Desgraciadamente una reorganización tiene que ser radical, y entre los magistrados separados, hay algunos que no merecían tal medida, pero, en términos generales, se hacía necesaria esta renovación. Las personas que han sido nombradas para desempeñar la más alta magistratura, son idóneas, moral e intelectualmente, y es de esperar que las designaciones que hagan a nivel nacional en las Cortes Superiores y Juzgados de Primera Instancia, sean inspiradas en la capacidad y moralidad de los magistrados, y sin que intervenga ningún otro factor. Este es un gran paso para una auténtica reforma del Poder Judicial y es un comienzo promisor, pues la Reforma del Poder Judicial, al igual que la reforma agraria, por ejemplo, es de largo alcance y maduración; pero es deber de nosotros los miembros del foro, colaborar con esta reforma que recién comienza, señalando sus imperfecciones para que se hagan las rectificaciones necesarias. Considero por ejemplo que en la composición del Consejo Nacional de Justicia, debe estar representado el Colegio de Abogados de Lima, por lo menos con dos miembros, además de la Federación.
- Dr. ANGEL CASTRO LAVARELLO, Abogado-Penalista, con 20 años de ejercicio profesional. Varias veces ejerció las labores de Agente Fiscal suplente.
 . La justicia en el Perú, es una vergüenza nacional. Todo el Poder Judicial está corrompido. El pueblo exige una verdadera y profunda reforma. No basta la destitución de los miembros de la Corte Suprema y de jueces inferiores; es necesario y urgente cambiar radicalmente toda la estructura conservadora y decadente del Poder Judicial, terminar para siempre con la justicia a favor sólo de los ricos, terminar con las castas, estructurar una administración de Justicia, que llegue al pueblo, que sea rápida, imparcial, buena, con un sistema de fiscalización en la conducta de los jue

ces, con verdadera autonomía e independencia.

- LUIS E. ROY FREYRE, Doctor en Derecho Público, Catedrático de Derecho Penal y Práctica de Derecho Penal en San Marcos desde 1959. Doce años de Abogado, Miembro de la Comisión Reformadora del Código Penal. Relator de la Comisión Peruana que colabora en la Redacción de un Código Penal Tipo para Latinoamérica.

. Considero que la reorganización del Poder Judicial era una necesidad sentida en todo el territorio nacional. Era evidente que dentro de la administración de Justicia se encontraban personas sin vocación profesional y sin las cualidades morales que deben hacer insospechable tan alta función. La creación del Consejo Nacional de Justicia me parece que es un acierto. Sólo en lo que respecta a su composición estimo que no está suficientemente garantizada la no intervención de la política en la designación de los Magistrados. Ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Legislativo deben tener representación en dicho Consejo. La separación de los Magistrados que servirían en la Corte Suprema ha sido una medida precipitada, pues, indiscriminadamente se les ha separado sin tener en cuenta los méritos de algunos (...). Pienso que no ha sido propiamente el propósito de contar con un buen Poder Judicial el móvil de esta reorganización. No han sido fines de Justicia, sino fines políticos los que la han inspirado. Mientras el Poder Judicial sirvió a los fines de la Junta Militar de Gobierno, se mantenía intocable; pero al ponerse en riesgo sus objetivos políticos se procedió a declarar cesantes a los Magistrados. En lo que respecta a los nuevos nombramientos, es necesario reconocer que hay hombres de incuestionable probidad moral e intelectual. Sin embargo, estimo, que de ninguna manera debe ser la nueva Corte Suprema la encargada de pronunciarse en vía de ratificación. Esta tarea debe corresponder desde el principio al Consejo Nacional de Justicia. El hecho de que no pueda designarse a los "dos delegados del Poder Legislativo" no debe ser un pretexto para que el mencionado Consejo no funcione. Por lo demás, como volvemos a ratificar, el Decreto-Ley reorganizador debe excluir a representantes o delegados de dichos Poderes. Se impone su inmediata modificación en tal sentido.

Reorganización del Poder Judicial en
"Así", año 1, num. 15, 30 de diciembre de 1969

Enrique Chirinos Soto

LA CORTE SUPREMA

En nombre de la "moralidad", el gobierno de facto acaba de destituir de un plumazo a los vocales y fiscales de la Corte Suprema.

Se trata, por supuesto, de la mayor tropelía jurídica que se ha cometido desde que el 3 de octubre de 1968 fue derrocado el señor Presidente Constitucional de la República, fue clausurado el Congreso, y fueron así despojados de su investidura los legítimos representantes del pueblo.

Por eso mismo, llama la atención y apena profundamente que aprueben la denominada reforma del Poder Judicial quienes se pretenden o se titulan hombres de Derecho. Los indoctos y el vulgo no entienden la necesidad de respetar los principios, pero los hombres de Derecho tienen la obligación de defenderlos en todos los casos, en todas las circunstancias, en todos los terrenos.

Como se ha invocado la "moralidad" para destituir a magistrados que son inamovibles, según ley, se quiere decir o, sin más, se dice en la entrelínea que las víctimas de semejante arbitrariedad son inmorales o, cuando menos, no sirven a los objetivos de la pregonada moralidad. Jueces integérrimos tales como, entre otros, los doctores Alberto Eguren, Alfredo Maguiña, Domingo García Raña, Ernesto Vivanco Mujica no merecen, por su puesto, ofensas de tamaña magnitud.

De mí sé decir que, en los años que llevo de ejercicio profesional como abogado, he ganado y he perdido juicios como cualquiera; puedo haber discrepado de tal o cual resolución de la Corte Suprema; pero no puedo acusarla de una injusticia manifiesta o de una flagrante violación de la ley. Tendría que hacer apenas una salvedad: las excepciones que, como defensores del ex ministro Guillermo Hoyos Osoreo, interpusimos el doctor Manuel Aguirre y yo, las cuales fueron rechazadas por la Segunda Sala de la Suprema constituida en Tribunal Correccional, aunque no llegaron a ser lo por la Primera Sala.

Imaginar que la justicia "con sus constantes plazos" -según la frase que Shakespeare pone en boca de Hamlet, en el célebre monólogo- va a transformarse, va a acelerarse, va a convertirse en perfecta, sólo porque se cambia el personal de la Corte Suprema es una clamorosa ingenuidad. Lo digo sin que ello implique apreciación alguna sobre la calidad profesional y personal de los magistrados que han sido ratificados o recién nombrados. La justicia humana es y será siempre, en el Perú y en todas partes, esencialmente imperfecta. Sólo la justicia divina es instantánea y absolutamente satisfactoria. Está expresada en la promesa que, en el Calvario sin interrogatorio y sin trámites, formula Cristo al buen ladrón: "Esta noche estarás conmigo en el Paraíso".

Sólo un reproche opongo a la Corte Suprema cancelada: su falta de gallardía para defender el orden constitucional destruido el 3 de octubre de 1968. Se intentó justificar esa actitud dócil y abstencionista con la excusa de que había que preservar, precisamente, la integridad del Poder Judicial. Pues bien: de nada han servido las condescendencias con el gobierno de facto, como los hechos acaban de demostrar.

Derrocados el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, destituida la Corte Suprema, en receso el Jurado Nacional de Elecciones, sustituido el Poder Municipal, el gobierno militar ha asumido, directa o indirectamente, todos los poderes; pero ha asumido también, ante la ciudadanía y ante la historia, todas las responsabilidades.

En "Correo", 27 de diciembre de
1969

Jorge Basadre

LA INTROMISION EN EL PODER JUDICIAL

En el manifiesto suscrito por Sánchez Cerro en Arequipa habían sido consignados los siguientes conceptos: "Privó (el régimen de Leguía) de su independencia al Poder Judicial, desacatando sus resoluciones y desprestigiándolo con la introducción de elementos políticos ineptos, sobornados o sobornables, socavándole, por tanto, su autoridad moral para amparar la libertad y hacer la justicia". Y agregó el mismo documento: "De volveremos al pueblo y a la prensa honesta su libertad y al Poder Judicial su exelsitud".

Un editorial que escribió Federico More en "La Revista Semanal" el 28 de agosto de 1930, apenas derrocado Leguía, expresó: "Debe ser disuelto el Poder Judicial y dictada la interrupción de los términos procesales hasta que la Asamblea Constituyente diga la palabra definitiva. Y, en tre tanto, la justicia debe ejercitarse por comisiones jurídicas que se limiten a resolver los asuntos urgentes relacionados con la moral y la seguridad de los ciudadanos". Y algunas líneas más abajo: "No debe quedar en su puesto ni uno solo de los empleados públicos, ni uno, aunque entre los nombrados por el despotismo haya competentes y honorables..."

Retirado el Decano del Colegio de Abogados de Lima Carlos A. Calle por sus vínculos con el régimen depuesto, lo reemplazó Diómedes Arias Schreiber, Diputado primero. En un discurso que pronunció en el Palacio de Gobierno, Arias Schreiber manifestó: "El foro de la capital se adhiere al propósito de la Junta Militar de reformar la organización del Poder Judicial en armonía con las necesidades nacionales". El 28 de agosto aprobó el Colegio una exposición en la que expresó "haber contemplado impotente el gradual debilitamiento de la autoridad moral y de la tradición de ciencia y de firmeza encarnadas en nuestros Tribunales de Justicia... Debe depurarse, en consecuencia, el personal designado durante los últimos años para la eliminación de los favorecidos con nombramientos originados por la solidaridad de éstos con los abusos y atropellos del régimen depuesto". "Aquellas personas (agregó) señaladas por su participación activa en los actos de ese régimen infractorios de la Constitución y de las leyes violatorias de los derechos individuales y sociales, están perentoriamente descalificados para la función judicial". Y también: "Los contratos lesivos para el Estado y para los particulares; las concesiones ilegales y los despojos perpetrados, las conculcaciones de las garantías públicas y de los derechos privados; la reparación al Fisco de las cantidades de dinero defraudadas y malversadas en el derroche de estos últimos once años, van a originar complejas y trascendentales cuestiones de Derecho Civil y Administrativo y de punición social que no pueden estar encomendadas, para su juzgamiento y resolución, a los que fueron coautores o cómplices de hechos contra los que se alza indignada la conciencia honrada de la nación".

Cuando el Dr. Anselmo V. Barreto saludó en el Palacio de Gobierno al Comandante Sánchez Cerro en nombre de todo el Poder Judicial, fue apostrofado. "Desgraciadamente, le dijo Sánchez Cerro, algunos de los miembros del Poder Judicial han delinquido. Pues bien: quienes en el desempeño de la magistratura han dejado de cumplir con su deber y han faltado a los deberes de su cargo incumpliendo la santa misión que les ha impuesto la República, merecerán igualmente la sanción correspondiente".

La Junta Militar, por el decreto-ley N° 6875 de 4 de setiembre de 1930, declaró incapacitados para continuar o reasumir el ejercicio de sus cargos a los miembros de la Corte Suprema que hubieran desempeñado la función ministerial durante el período pasado, así como a los vocales o fiscales que hubiesen ocupado función política o administrativa y a quienes desempeñaron la presidencia del alto tribunal desde 1922. Así cesaron los vocales doctores Oscar C. Barrós, José Granda, Angel Gustavo Cornejo, Benjamín Huamán de los Heros y J. Matías León y los fiscales Plácido Jiménez y Heráclides Pérez.

Por el decreto-ley N° 6876 de la misma fecha fueron elegidos vocales titulares de la misma Corte los doctores José María de la Jara y Ureta, Julio C. Campos, Eulogio Ugarte, Manuel Benigno Valdivia y Enrique G. Vélez; y fiscales titulares los doctores Ezequiel Muñoz y Fernando Palacios.

La Jara y Ureta, desde el destierro, envió el siguiente cablegrama honroso para él: "Educado profesionalmente culto tradiciones ilustres Corte Suprema, abrumame siempre honor innmercido formar parte de ella y de -clino nombramiento vocal, expresando sentidas excusas a Gobierno Nacional, en que, como peruano, reconozco patrióticamente simbolizada la liberación de mi país".

En vez de La Jara fue nombrado el doctor Octavio Santa Gadea.

Otro vocal sustituido fue Eleodoro Romero a quien reemplazó, por el decreto-ley N° 6877 de 5 de setiembre de 1930, Raúl O. Mata. La vacante de Romero se había producido a comienzos de 1930.

La Corte Suprema, así reorganizada a costa de perder algunos magistrados estimables, quedó encargada de hacer la ratificación extraordinaria de todos los magistrados de primera y de segunda instancia de la República dentro del plazo de quince días. El comandante Sologuren, encargado del despacho de Justicia, llegó a manifestar en un oficio al supremo tribunal: "Toca a los señores Magistrados la responsabilidad en la obra de desquiciamiento de la magistratura ya que, cediendo a influencias políticas o de otro género y no a un elevado concepto de la función judicial, propusieron en dichas ocasiones a personas que no reunían las relevantes cualidades que para los delicados cargos se requieren. La Junta de Gobierno, al depurar el Supremo Tribunal, acatando el clamor público y los dictados de su conciencia, ha cumplido su deber. Tócale ahora al primer Tribunal de la República cumplir también el suyo haciendo las ratificaciones aludidas en el decreto del 4 del actual sin otra norma que el deseo del mejor servicio".

Pero las ratificaciones hechas no siempre fueron acertadas. Se dio el caso injustificable del doctor Emilio F. Valverde (cuyo delito era ser hermano del diputado leguista Carlos Valverde) que no fue ratificado como vocal de la Corte Superior de Lima y sin embargo quedó habilitado en su anterior función de juez en la capital.

La depuración efectuada tuvo mucho de apasionamiento político.

De los vocales destituidos en la Corte Suprema, sólo dos sufrieron las molestias de sendos juicios ante el Tribunal de Sanción: El Dr. Benjamín Huamán de los Heros, que hasta poco antes había sido presidente del Consejo de Ministros, y el Dr. Oscar C. Barrós. Este último fue absuelto por la resolución del Tribunal de Sanción expedida el 14 de febrero de 1931; y aquél también recibió igual veredicto favorable por la sentencia de primera instancia del 28 de setiembre de 1931, confirmada por la Corte

Superior el 13 de julio de 1934 y ratificada por la Corte Suprema el 20 de setiembre del mismo año. El doctor J. Matías León sólo fue víctima del embargo de sus bienes; él duró once meses hasta que fue levantado con cartas honrosas para la víctima suscrita por personajes del régimen imperante.

Desde un punto de vista histórico, la intromisión de la Junta Militar de Gobierno en el Poder Judicial sólo tuvo tres precedentes: lo ocurrido en 1839, en 1855 y en 1866. Jurídicamente es inadmisibles. El ejercicio anterior del cargo de Ministro de Estado o de empleos en la administración pública no son motivos constitucionales para la vacancia en las vocalías o fiscalías de la Corte Suprema, ni estaba entre los casos de inhabilidad comprendidos en el precepto restrictivo pertinente de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los fallos que habían suscrito los magistrados desposeídos quedaron en pie. Cabe calificar hoy a lo sucedido entonces, lisa y llanamente, como un despojo. Y la gravedad de las medidas adoptadas se acrecentó ante la manera cómo se hicieron los nuevos nombramientos, fuera de toda norma constitucional o legal, por obra exclusiva de un Poder Ejecutivo castrense aunque primara en él un honesto propósito de favorecer a miembros de las Cortes de provincias o a prestigiosos juristas limeños. Con un criterio revolucionario, cabe, por otra parte, aducir que lo ocurrido estuvo dentro del espíritu radical de las candentes horas que siguieron al derrocamiento de Leguía. Se consideró que, independientemente de los merecimientos de los perjudicados, ellos estaban adheridos al régimen caído no sólo por el origen de su designación sino por servicios prestados a él. La política de sanciones que se quiso iniciar debía gravitar, acaso inevitable aunque dolorosamente en la magistratura, encargada, en parte, de aplicarla. No hubo protestas en el Poder Judicial ante las drásticas medidas adoptadas para "desleguizarlo".

Historia...tomo XI, Lima 1968,
pp. 24-29.

LA JUSTICIA: PODER SIN PODER (I)

Madrid, 3 (AP).- Enrique Zileri Gibson, co-Director de la revista "Caretas" de Lima, no pudo regresar hoy a su país ante la negativa de la compañía aérea (Air France) a admitirle en su vuelo "por orden gubernativa".

Zileri fue deportado de su país a España el pasado 23 de mayo.

Recientemente los tribunales de Lima resolvieron en favor de Zileri un recurso de Habeas Corpus en el sentido de que podía regresar a su país.

"Caretas" pagó en Lima el importe del pasaje de regreso, desde Madrid.

Pero cuando hoy Zileri se disponía a embarcar para Lima, la compañía rehusó admitirle aduciendo haber recibido un telegrama de su representación en la capital peruana, para invalidar, por orden gubernativa, el billete emitido a nombre de Zileri.

Por requerimiento de Zileri, la compañía aérea emitió el siguiente certificado, firmado por R. Donat, director comercial de aquella en Madrid:

"Certificamos que fecha 3 de julio de 1969, hemos recibido un telegrama, visita de nuestra representación local en Lima, haciendo oposición, por orden gubernativa, al billete de pasaje número 057-449297417, emitido en Lima el 30 de junio de 1969 a favor de Mr. Enrique Zileri, quien tenía plaza reservada Madrid-París en la línea AF 512 del 3 de julio y París-Lima en la línea AFI 213 del 3 de julio.

"En consecuencia, el Sr. Zileri no ha sido embarcado".

Zileri declaró: "Estoy realmente sorprendido. Hace poco los tribunales resolvieron a mi favor un recurso de Habeas Corpus y en la última quincena las más altas autoridades del país han hecho varias declaraciones públicas en el sentido de que acatarían ésta y otras decisiones del Poder Judicial. Por lo menos, así han sido interpretadas por toda la prensa peruana y no ha habido rectificación oficial. Me parece realmente asombroso que se haya estado jugando tan burda y reiteradamente con la fe pública, a menos que los impedimentos a mi viaje se deban a algún error burocrático policial".

Añadió Zileri: "la prolongación de mi deportación sólo podría interpretarse como un capricho intencionado y personal. Tengo entendido que la Junta se ha fortalecido con la reciente dación de una nueva y radical Ley de Reforma Agraria.

"Puedo decir sin temor a contradecirme que este gobierno -como cualquier otro gobierno- merece fortalecerse con una decisión como ésta. Hubiera preferido que esta ley hubiera emanado de un régimen constitucional; pero no puedo negar el valor trascendental e histórico de la misma. El Perú está necesitado de grandes reformas sociales y esto es algo que Caretas viene repitiendo desde que se fundó hace 19 años".

La Prensa, 4 de julio de 1969

Nota.- Enrique Zileri llegó a Lima a las 2.15 a.m. del 4 de agosto de 1969, según informe dado por "La Crónica" (3ra) del mismo día.

LA JUSTICIA : PODER SIN PODER (II)

El más rudo golpe a su prestigio, desde que se produjo la Revolución, recibió el Poder Judicial el sábado 2 del mes en curso a juicio de numerosos observadores. Ese día, el Ministerio del Interior dio a la publicidad un comunicado en el que se autorizaba el regreso al país del periodista Zileri, que estaba desterrado.

El comunicado dice textualmente: "El señor Presidente de la República, General Juan Velasco Alvarado, ante el pedido de la señora Doris Gibson de Zileri y de Daphne de Zileri, madre y esposa respectivamente del señor Enrique Zileri Gibson, ha accedido a que éste pueda retornar al país".

Según puede notarse, el comunicado no menciona que el retorno del director de la revista "Caretas" fue aprobado por los tribunales de justicia, a mérito del recurso de Habeas Corpus interpuesto por la esposa de Zileri. En su sentencia, el tribunal que ventiló la causa falló que para la deportación del mencionado periodista no se había cumplido los requisitos que establece el artículo 68 de la Constitución del Estado: "Nadie puede ser extrañado del territorio de la República ni separado del lugar de su residencia, sino por sentencia ejecutoriada o por aplicación de la ley de extranjería".

Como se recuerda, Zileri fue deportado a Portugal, debido a que algunas informaciones de la publicación que dirige fueron consideradas inconvenientes, desde el punto de vista político, por el gobierno, razón por la que la policía se incautó de los ejemplares de la revista. Posteriormente, el Ministro del Interior dio a conocer una carta dirigida por Zileri al ex Ministro de Hacienda Manuel Ulloa, carta que, según el General Artola, hacía sospechar un concierto entre el periodista y el político para crear tensiones entre Perú y Chile. El reciente comunicado del Ministerio del Interior no hace mención a la carta y a las acusaciones que a propósito de ella se formularon contra Zileri.

Al prescindir el Gobierno del dictamen judicial en relación al regreso de Zileri, muchos abogados han señalado que la declaración en el comunicado del Ministerio del Interior deja virtualmente en suspenso el artículo 220 de la Constitución, que dice a la letra: "El poder de administrar justicia se ejerce por los tribunales y juzgados con las garantías y según los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes". Y teniendo en cuenta que la misión esencial del Poder Judicial es la administración de justicia, no faltan quienes se preguntan si éste se ha convertido en un órgano innecesario, carente de existencia práctica, como el Jurado Nacional de Elecciones, si es el Gobierno quien autoriza la aplicación de las leyes.

La inaplicabilidad de las resoluciones judiciales ha sido corroborada por el Presidente del Gobierno Revolucionario, al preguntarle los periodistas si pueden retornar al país los deportados Eudocio Ravines y José María de la Jara. El General Velasco dijo sobre Ravines y de la Jara: "Ellos han escrito contra su patria". Ravines no escribe en publicaciones periodísticas desde que decidió la suspensión de su revista "Vanguardia". El comentaba por televisión las noticias políticas y económicas en el programa "Vanguardia en TV".

Según se recuerda, su detención se produjo poco después que criticó al diario "El Comercio" por su posición en el asunto de los periodistas que colaboraban en la revista cultural "Fanal" de la International Petroleum. "El Comercio" criticó editorialmente a los periodistas que colaboraron en "Fanal". Pero al darse a conocer la relación total de colaboradores, entre los que se encuentra Aurelio Miró Quesada, director de "El Comercio", y visibles miembros de su redacción, publicó otro editorial exculpando a su director como si se tratara de un ser distinto al resto de periodistas.

En cuanto a de la Jara, ex Secretario General de la rama belaudista de Acción Popular, fue desterrado después de dar a conocer una carta en la que demandó que se investigara la salida de remesas de dólares entregadas a la IPC por el Banco Central de Reserva, con la autorización del Ministerio de Hacienda.

Cuando de la Jara estaba ya en el exilio, el Gobierno nombró una comisión investigadora de tales hechos, produciéndose a consecuencia de ello la renuncia del entonces titular de Hacienda, General Angel Valdivia Morriberón y del Presidente del Directorio del Banco de Reserva General (r) Rodríguez Martínez. Asimismo se abrió instrucción contra altos funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Banco de Reserva.

De la Jara fue colaborador de diarios y revistas durante larga temporada. Pero desde que asumió funciones políticas en el gobierno de Belaunde, cesaron sus actividades periodísticas. Se ignora en qué publicación ha escrito contra la patria.

Estatuto: ¿Prioridad?.-

Así como hay personas que se sorprenden y protestan por la posición del Gobierno Revolucionario ante el Poder Judicial, en lo referente a los deportados, hay otras que sostienen que no hay fundamento para tales reacciones, ya que desde el primer momento se precisó cuál sería la línea del régimen frente a la Constitución y a las leyes. Se recuerda así que el Gobierno ha expresado repetidamente que el Estatuto Revolucionario es la norma general en materia política y legal, y que la Carta Magna y las leyes tienen aplicación si no están en oposición a aquél. De la prioridad del Estatuto Revolucionario sobre la Constitución y las leyes, se desprende, a criterio de un sector de observadores, la conducta que sigue el Gobierno en casos como los deportados Zileri, Ravines y de la Jara.

Asimismo, se insiste en que el affaire de los deportados no es el único asunto legal que muestra el predominio del Estatuto Revolucionario sobre el ordenamiento constitucional y legal de la República. Así, se afirma que leyes como las de Reforma Agraria, el nuevo Código de Aguas y otras, contienen disposiciones que no se ajustan estrictamente a los dispositivos constitucionales.

Se menciona también que en las instructivas judiciales abiertas contra ex ministros y ex parlamentarios del gobierno de Belaunde, no se ha tomado en consideración el artículo 121 de la Constitución, que establece: "Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia por infracciones de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y que, según la ley, deba pensarse".

Como se sabe, está en prisión el ex Ministro de Hacienda Sandro Mariátegui, en base a procedimientos que no contemplan los dispositivos cons

titucionales específicos. Igualmente se ha abierto procesos contra los ex ministros Carriquiry, Ulloa, Hoyos Osos y Herculles, todos los cuales se encuentran en el extranjero. También está en el exilio el ex Ministro Velarde Cabello, contra el que no se abierto juicio. Los ex senadores Sánchez, Ferreyra García, Balarezo y Ocampo, fueron encausados al descubrirse que Carlos Steer Lafont cobraba sueldos en el Senado con nombre supuesto. Posteriormente fueron puestos en libertad por orden del juez, sin que en esa ocasión el Gobierno interfiriera en el cumplimiento de la sentencia judicial.

La Prensa, Suplemento Dominical,
10 de agosto de 1969, pp. 5-6

EL PODER JUDICIAL Y LOS GOBIERNOS DE FACTO (I)

"Ese Gobierno se encuentra en posesión de las fuerzas militares y policiales necesarias para asegurar la paz y el orden de la Nación y, por consiguiente, para proteger la libertad, la vida y la propiedad de las personas, y ha declarado, además, en actos públicos, que mantendrá la supremacía de la Constitución y de las leyes fundamentales del país en el ejercicio del poder.

"Tales antecedentes caracterizan, sin duda, un Gobierno de hecho en cuanto a su constitución, y de cuya naturaleza participan los funcionarios que lo integran actualmente o que se designen en lo sucesivo, con todas las consecuencias de las doctrinas de los gobiernos de facto respecto de la posibilidad de realizar válidamente los actos necesarios para el cumplimiento de los fines perseguidos por él.

"Esta Corte ha declarado, respecto de los funcionarios de hecho" que la doctrina constitucional e internacional se uniforman en el sentido de dar validez a sus actos, cualquiera que pueda ser el vicio o deficiencia de sus nombramientos o de su elección, fundándose en razón de policía y de necesidad y con el fin de mantener protegidos al público y a los individuos, cuyos intereses puedan ser afectados, ya que no sería posible a estos últimos realizar investigaciones, no discutir la legalidad de las designaciones de funcionarios que se hallan en aparente posición de sus poderes y funciones".

"El Gobierno que acaba de constituirse en el país es, pues, un gobierno de facto, cuyo título no puede ser judicialmente discutido con éxito por las personas, en cuanto ejercita la función administrativa y política derivada de su posesión de la fuerza, como resorte de orden y de seguridad social.

"Ello no obstante, si normalizada la situación, en el desenvolvimiento de la acción del Gobierno de facto, los funcionarios que lo integran desconocieran las garantías individuales o las de la propiedad u otra de las aseguradas por la Constitución, la Administración de Justicia encargada de hacer cumplir ésta, las restablecería en las mismas condiciones y con el mismo alcance que lo habría hecho con el Poder Ejecutivo de Derecho.

"Y esta última conclusión, impuesta por la propia organización del Poder Judicial, se halla confirmada, en el caso, por las declaraciones del Gobierno que al asumir el cargo se ha apresurado a prestar el juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes fundamentales de la Nación, decisión que comporta la consecuencia de hallarse dispuesto a prestar el auxilio de la fuerza de que dispone para obtener el cumplimiento de las sentencias judiciales".

Nota.- En junio de 1943, en la Argentina, se constituyó un gobierno por medio de un golpe de estado. Con este motivo, se dirigió a la Corte Suprema haciéndole saber la constitución del nuevo régimen. El Tribunal Supremo elaboró entonces el Acuerdo Extraordinario cuyas partes esenciales fueron reproducidas en RJP, junio de 1947, num. 7, pp. 14-15, y que aquí glosamos.

Domingo García Rada

EL PODER JUDICIAL Y LOS GOBIERNOS DE FACTO (II)

El día jueves 3 de octubre del año pasado, el gobierno constitucional fue reemplazado por una Junta Revolucionaria de Gobierno. Como hombres de derecho lamentamos profundamente este grave quebrantamiento del orden constitucional que de nuevo nos coloca en espera de elecciones libres para devolver al pueblo el derecho inalienable de elegir a sus gobernantes.

Este hecho ha servido para que el Supremo Tribunal reafirme una vez más su independencia con relación al acontecer político. Producido el cambio de gobierno, la Corte continuó su trabajo diario, sin interrupción ni interferencia alguna. La Constitución no confiere a la Corte Suprema la facultad de reconocer a los gobiernos de facto por lo que en respuesta al oficio del señor Ministro de Justicia en que comunicaba la constitución del nuevo gobierno, la Corte expresó su deseo de seguir laborando dentro del marco estricto de sus actividades jurisdiccionales, contribuyendo así al imperio del derecho en el Perú.

Para nosotros los jueces nada importan las relaciones de amistad o parentesco. Sólo buscamos el cumplimiento del deber, distribuyendo una justicia exacta y oportuna. En forma silenciosa, pero efectiva, contribuimos a que prevalezcan en nuestra patria las condiciones necesarias para que todos sus habitantes estén convencidos que, en caso de necesitarlo, encontrarán jueces que les discernan justicia recta.

Durante los 144 años de vida institucional, la Corte Suprema ha contemplado muchos cambios de gobierno por acción revolucionaria, pero siempre ha mantenido una actitud de independencia frente al acontecer político. En ningún momento ha considerado que la quiebra del orden constitucional acarrea la del Poder Judicial.

Esta actitud de absoluta independencia frente al poder político, ha tenido un resultado satisfactorio. Casi todas las revoluciones han respetado al Poder Judicial. Dos veces, una en el siglo pasado y otra a comienzos del presente, la independencia judicial fue mancillada: en el primer caso quedó prontamente reparada, restituyendo en sus sitiales a los magistrados separados, lo que no ocurrió en el segundo. Los políticos han comprendido que es conveniente para el país -yo diría indispensable- mantener separados a los magistrados de la política, porque a todos interesa que quienes administran justicia no reciban influencia ni sufran presiones de ninguna clase. Obedeciendo a su conciencia, el juez no debe temer nada. La respetabilidad de la decisión judicial proviene no sólo de que ella responda a la justicia y que tenga fundamento legal cierto, sino que la misma sociedad le otorgue acatamiento. Esto último sólo puede ocurrir cuando las resoluciones son emitidas con absoluta independencia.

La democracia como forma de gobierno ha sido aspiración constante en nuestra historia republicana. Sus defectos deben ser salvados para mejorarla y adecuarla a nuestra realidad. Ante su ineficacia la solución es hacerla operante, no suprimirla. Si tarde o temprano debemos volver al sistema de elecciones libres, es necesario preparar al pueblo para este retorno.

(...)

Debe llevarnos a reflexionar el hecho de que cada cierto tiempo, después de pocos años de legalidad constitucional, los elegidos por el pue

blo son reemplazados por Juntas Revolucionarias. En el último medio siglo de vida republicana, hemos tenido seis gobiernos de facto, además de un Ejecutivo que durante tres años gobernó con facultades legislativas delegadas por el Parlamento. Explicación muy simple sería aceptar que tales situaciones obedecen a ambiciones personales. Creemos que existen causas más profundas.

En el Perú carecemos de instituciones que sirvan de respaldo a la propia estructura del Estado. No está generalizado el sentido de responsabilidad. Falta solidez en nuestra conciencia democrática. La educación cívica del pueblo peruano es deficiente. Las estructuras del Perú son anticuadas y no responden a las necesidades del estado moderno que es eminentemente técnico. Las diferencias económicas alcanzan niveles clamorosos y engendran situaciones de tremenda injusticia social que angustiosamente reclaman solución.

Esta situación de orden material y espiritual y la inmadurez política tiene graves consecuencias y prueba de ello son los pronunciamientos revolucionarios con ritmo regular. Si queremos evitar convulsiones sociales de imprevisibles consecuencias, tenemos que propiciar un cambio urgente y profundo de lo que hoy se denominan "estructuras sociales". Al buscar una más efectiva justicia social como consecuencia inevitable procuraremos una auténtica democracia.

La ausencia de instituciones sólidas contribuye a explicar los sucesivos y regulares eclipses democráticos en nuestra patria. Hablamos de instituciones en el sentido amplio que le asigna el tratadista francés Maurice Duvergier, es decir, comprendemos aquellas que se encuentran reglamentadas por la ley y que forman parte del ordenamiento jurídico del país; y aquellas otras que el derecho ignora o por lo menos que existen al margen del derecho, como son los partidos políticos, la opinión pública, la propaganda, la prensa, los llamados "grupos de presión", etc.

El mismo tratadista reconoce que "Las elecciones en América Latina no tienen siempre la regularidad y la sinceridad que tienen (en general) en los países de vieja democracia". Admite que es frecuente que regímenes que ganaron las elecciones por amplio margen, sean al poco tiempo derrocados por pronunciamientos militares. La aceptación de la ciudadanía ante el cambio de las autoridades por ella elegida se explica porque, a groga, "es difícil hacer funcionar una democracia auténtica, cuando las condiciones básicas de la democracia no se encuentran reunidas". Esta es la situación de nuestra patria. No existe otra solución que hacer prevalecer las condiciones básicas que imperan en los países que llama de "vieja democracia".

Memoria del Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, leída en la ceremonia de apertura del año judicial de 1969, en Memorias y discursos en las Ceremonias de Apertura del Año Judicial de 1969, Ediciones El Peruano, Lima 1969, pp. 5-9.

JURISPRUDENCIA (I)

Aplicación de los principios generales del derecho para subsanar errores judiciales

Resolución Superior

Lima, mayo once de mil novecientos sesentidós.- Vistos; con los acompañados; y atendiendo: que, la demanda de fojas una de doña Toribia Serván Trigoso tiene como finalidad principal el que se establezca su derecho lesionado con el auto de declaratoria de herederos del acompañado de fojas catante; que, cualquiera que sea la denominación dada a esta acción, teniendo ese justo propósito, debe ser amparada para que no subsista un error judicial que lastima, sensiblemente, el derecho de la actora; que, siendo manifiesto y ostensible el derecho invocado, no puede denegarse lo solicitado invocando el hecho de la cosa juzgada, ya que no puede existir cosa juzgada cuando hay de por medio, claramente precisada, una errónea aplicación de la ley; que, los Jueces, en casos como el presente, no pueden fundamentar su fallo en una cosa juzgada, que carece de autoridad y que iría contra la disposición constitucional que dispone que el Poder de administrar justicia se ejerce por los Tribunales y Juzgados con las garantías y según los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, fijado en el artículo doscientos veinte; que, al no existir una disposición legal, expresa, que autorice a los Jueces a subsanar los errores en que puedan incurrir, es de aplicación, al caso sub-júdice, lo dispuesto en el artículo vigésimo tercero del Título Preliminar del Código Civil que establece "que los Jueces no pueden dejar de administrar justicia por deficiencia de la ley. En tal caso deben aplicar los principios del derecho"; que, este es el espíritu de las Ejecutorias Supremas de seis de junio de mil novecientos treinticinco, inserta en la Revista de los Tribunales.- año de mil novecientos treinticinco- página doscientos sesentiocho, y la de los Anales Judiciales de mil novecientos veintiocho, página ochentisiete: REVOCARON la sentencia apelada de fojas veintiséis, su fecha seis de noviembre del año próximo pasado, que declara improcedente la demanda; la que DECLARARON fundada; y, en consecuencia, que doña Toribia Serván Trigoso es única heredera de su hijo don Ricardo Minchán Serván fallecido en esta Capital el dos de mayo de mil novecientos cincuentiséis; y los devolvieron.- Señores: PERAL.- GAZATS.- TORRES.- Se publicó: Paz de Noboa.- Secretario.

JURISPRUDENCIA (II)

Los cargos de Juez y de profesor de colegio, son incompatibles, conforme a la Constitución del Estado

Señor:

El Dr. Virgilio Dejo Vallejos, Juez de Paz Letrado, Titular de Chilayo, ha interpuesto recurso de revisión del acuerdo de la Corte Superior de Lambayeque en virtud del cual se le ofició para que opte entre el cargo de Juez de Paz Letrado y el de Profesor del Colegio Nacional de San José, por ser ambos cargos incompatibles conforme a la Constitución del Estado.

La revisión se basa fundamentalmente en lo que dispone el art. 286 de la Ley Orgánica de Educación Pública que establece la incompatibilidad del ejercicio del Profesorado por más de 12 horas semanales con el ejercicio de cualquier otro cargo en la Administración Pública, Poder Judicial, etc. y del tenor de este artículo deduce el interesado como consecuencia la compatibilidad de su cargo de Juez de Paz Letrado con el de profesor del Colegio Nacional en el cual tiene sólo 11 horas semanales.

Como el acuerdo se fundó no sólo en la prohibición constitucional sino también en la inconstitucionalidad de la Ley última citada, en lo referente a la materia controvertida, es necesario hacer un análisis del art. 226 de la Constitución del Estado para deducir si la Ley de Educación es o no inconstitucional sobre el punto que autoriza.

El acotado artículo constitucional establece la incompatibilidad de cargos para los miembros del Poder Judicial con las excepciones que él puntualiza, entre los cuales se encuentra la enseñanza universitaria.

La circunstancia de que la prohibición constitucional excluya a la enseñanza universitaria está indicando sin la menor duda que el vocablo "Miembro del Poder Judicial" se refiere únicamente a las personas que en el referido Poder ejercen autoridad, de cuyo carácter carecen las personas que prestan servicios en el mismo Poder, pero sin autoridad, o sea sin las facultades que son inherentes al Poder. Contribuye a corroborar este concepto técnico, que a la vez es legal, lo que claramente dispone el art. 4° de la L.O. del P.J. que concordando con el art. 1° reconoce como miembros a funcionarios del Poder Judicial a los que integran la Corte Suprema y Superiores, a los Jueces de Primer Instancia, y a los de Paz, los Fiscales y Agentes Fiscales.

Siendo pues los Jueces de Paz Letrados funcionarios o miembros del Poder Judicial, es evidente que la prohibición constitucional en que se basa el acuerdo de la Corte los alcanza y que por lo mismo no los ampara el art. 286 de la Ley de Educación Pública que en rigor no es inconstitucional, porque sólo se refieren a los empleados del Poder Judicial como son los Secretarios y Relatores de Corte y los demás que, en jerarquía descendente, pudieran servir en la Administración de Justicia.

A mérito de lo expuesto, si Ud. Sr. fuera del mismo parecer, puede servirse declarar sin lugar la revisión interpuesta disponiendo a la vez que se lleve adelante el acuerdo de la Corte.

Lima, 26 de Julio de 1944.

Portocarrero.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, 11 de setiembre de 1944

Vista en Sala Plena la revisión interpuesta por el doctor Virgilio Delo Vallejos, Juez de Paz Letrado de Chiclayo, del acuerdo de la Corte Superior de Lambayeque, de diez de Abril de mil novecientos cuarentitres, que resolvió se le dirija un oficio en el sentido de que debe optar entre los cargos de Juez de Paz Letrado de Chiclayo o profesor del Colegio Nacional de San José; de conformidad con el informe emitido por el Señor Vocal comisionado doctor Portocarrero, y por sus fundamentos, la declararon sin lugar; mandaron se transcriba esta resolución y el respectivo informe a la Corte expresada se archive el expediente.- Señores:- Arenas.- Palacios.- Valdivia.- Zavala.- Puga.- Pastor.- Calle.- Velarde.- Frisancho.- Samanamud.- Bustamante.- Noriega.

RJP, abril de 1945, num. 15, pp. 124-125

Nota.- El Poder Judicial está regido por su Ley Orgánica, D-L 14605 (edición oficial El Peruano, Lima 1963, hay otras ediciones con las últimas modificaciones). Otras leyes vinculadas con la magistratura son las siguientes:

1) "Jubilación de los miembros del Poder Judicial a los setenta años", Ley 11771 en RJP, marzo de 1952, num. 98, pp. 1792-1793 (antes los magistrados se jubilaban a los 80 años).

2) "Se nombra Vocal de la Corte Suprema al Sr. Dr. Ernesto Vivanco Mujica" Resolución Legislativa num. 13903, en RJP, enero de 1962, num. 216, p. 63. Este nombramiento, así como los de todos los magistrados supremos, se realizó al amparo del art. 222 de la C. 1933. Este procedimiento ha cambiado en la actualidad, como ya se ha visto.

Otras referencias vinculadas con la judicatura y sus funciones son las siguientes:

1) "Corresponde a la jurisdicción nacional el conocimiento de los juicios de divorcio, de matrimonios celebrados en Tacna durante la ocupación chilena" en RT, 16 de julio de 1932, num. 50, pp. 189-190.

2) "Los contratos celebrados en el país se rigen por las leyes nacionales y están sometidos a la decisión de sus tribunales" en RT, 3 de setiembre de 1932, num. 56, pp. 257-262.

3) "El Poder Judicial está facultado para conocer de las reclamaciones de los particulares sobre actos del gobierno o de las instituciones oficiales que en el ejercicio de sus funciones administrativas hubieran violado o desconocido sus derechos" en RT, 5 de diciembre de 1942, num. 490, p.498.

4) "Incompatibilidad entre cargos judiciales y función legislativa" (véase la jurisprudencia respectiva a pp. 5.3. (nota)

- 5) "Si bien las resoluciones judiciales hacen jurisprudencia, no es obligatorio a los jueces juzgar por casos análogos" en RJP, mayo-junio de 1946, num. 28-29, pp. 366-367.
- 6) "Los fallos judiciales establecen jurisprudencia no sólo en sus partes resolutivas, sino también en cuanto a los fundamentos que sirven para llegar a una conclusión." en RJP, mayo-junio de 1947, num. 40-41, pp. 308-310.
- 7) "Lo que resuelve y decide una Ejecutoria Suprema tiene la categoría de verdad legal" en RJP, setiembre-diciembre de 1947, num. 44-47, pp. 544-546.
- 8) "Los actos del Gobierno que resuelvan sobre derecho de intereses meramente privados en aplicación de leyes de carácter general o especial de orden administrativo, están sujetos a controversia y decisión del Poder Judicial" en ESDCP, tomo I, pp. 45-46.
- 9) "Para reclamar judicialmente contra los Concejos Municipales, a fin de conseguir la supresión del cobro de impuestos a las fincas ruinosas, no es indispensable que se haya agotado la vía administrativa" en ESDCP, tomo XIII, pp. 231-232.
- 10) "Tratándose de reclamaciones ante los Concejos Municipales no es necesario agotar la vía administrativa para poder acudir al Poder Judicial" en ESDCP, tomo XIII, pp. 237-238.
- 11) "Están sujetas a revisión administrativas todas las resoluciones expedidas por los Concejos Municipales. Esto no impide que el Poder Judicial conozca, con arreglo a sus atribuciones constitucionales, de las reclamaciones referentes a asuntos contenciosos" en ESDCP, tomo XIII, pp. 238-240.
- 12) "La motivación de las sentencias es una de las garantías de la administración de justicia y ella no puede cumplirse si no se aprecian las pruebas" en RJP, setiembre de 1969, num. 308, pp. 1136-1138.

5.5. Iglesia y Estado

Hugo Garaycoa, Pbro.

EL PERU Y LAS TENTATIVAS DE CONCORDATO

El Perú es un Estado "Concordatista" de facto, ya que no ha celebrado ningún Concordato con la Santa Sede (1).

En el Congreso se ha aludido algunas veces al Patronato como consecuencia de un Concordato, como lo hizo el Dr. Fidel Olivas Escudero en 1896, al referirse a la ley de Cofradías, o el Señor Buenaño, cuando en 1941 propuso la nacionalización del clero, pero estas alusiones se basan en que se toma la Bula "Preclara inter Beneficia" como un concordato.

Las primeras manifestaciones de un deseo de Concordato las encontramos en los primeros días de vida republicana y es el Libertador Simón Bolívar quien expresó su deseo de realizarlo, y en 1835 el Ministro de Relaciones Exteriores refiriéndose a este deseo del Libertador se expresaba así: "Este principio de comunicación tan satisfactorio para la Iglesia y de tanto consuelo a los pueblos religiosos asegurará probablemente un Concordato entre la República y la Santa Sede" (2).

Este deseo de arreglar un concordato se encuentra expresado en las constituciones de los años 1828, hasta la del año 1933.

Al concederse el Pase a la Bula "Ex sublimis Petri Specula" por la cual se creaba las diócesis de Chachapoyas en reemplazo de la de Mainas, el gobierno hacía reclamo de no haberse en ella reconocido el Patronato Nacional y "pues (la Nación peruana) desea vehementemente arreglar el ejercicio del Patronato; celebrando a este fin Concordatos que no le han permitido hasta ahora las vicisitudes del país..." (3).

Las primeras Instrucciones para un concordato son dadas en el año 1849, cuando aún no había representante del Perú en Roma.

Las primeras instrucciones dadas por el Senado de acuerdo a la Constitución (4) para un Concordato fueron pasadas al Presidente de la República para que este las ejecutara, y eran:

- 1) Gestionar el reconocimiento del Patronato Nacional en los mismos términos que lo ejerció el Rey de España.
- 2) Que los Obispos electos pudieran gobernar las Iglesias antes de recibir las Bulas de institución y sólo con la representación y nota de ruego y encargo a los Cabildos en Sede Vacante.

(1) Visión del Perú en el Siglo XX, Vol. II, pg. 482.

(2) Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores al Congreso Constituyente del 12 de febrero de 1825, se refería a las relaciones con el Vicario Apostólico Mons. Muzi.

(3) Pase a la Bula "Ex sublimis Petri Specula" del 23 de setiembre de 1844. Aranda - Tratados del Perú - Vol. XI pag. 85.

(4) Según el artículo 41 de la Constitución de 1839.

- 3) La reducción de los días de fiesta para toda la República en los mismos términos que se había concedido a la Arquidiócesis.
- 4) Que se amplíen las facultades de disponer a los Obispos, en todos los impedimentos de matrimonio.
- 5) Conseguir la dependencia total de los regulares a sus inmediatos, y que los Ordinarios puedan por sí solos conceder la ex - claustración a los regulares de ambos sexos, con causa fundada y por motivos de conciencia que aleguer.
- 6) La facultad de reducir "Extra Synodum servatis servandis" el número de misas dispuesto por los fundadores de Capellanías y Obras pías.

Afirma la mencionada nota que "Es inconcuso que una nación católica, en la actual disciplina vigente de la Iglesia, no puede dejar de entrar en relaciones con la Santa Sede para arreglar los negocios graves que sólo ella puede resolver. Reconocer el Primado de Jurisdicción del Romano Pontífice, lo que es de fé, y disputarle de hecho, el ejercicio de varias facultades que la Iglesia Católica reconoce existir hoy en sólo el Romano Pontífice, queriendo hacerlas ejercer por los Obispos sin su consentimiento, es negar en la práctica ese Primado que se confiesa en la teoría. Prescindir absolutamente del Romano Pontífice, en materias que son de su primitiva inspección y negarse a tratar nada con él, sería romper el vínculo de la unidad que liga a todos los fieles del mundo con la cabeza visible de la Iglesia" (1).

Con respecto al hecho de que los Obispos tomaran Posesión de la Diócesis con la sola presentación por el gobierno sin esperar las Bulas, hace notar el Dictamen, que esto era una costumbre del antiguo régimen español, y, que venía como una consecuencia de las teorías regalistas y que algunos apoyaban en el consentimiento tácito del Papa, que ignorando la mencionada práctica, no reclamaba contra ella (2).

Con el informe, y al Pase al Ejecutivo se abría el camino a un acuerdo con Roma, pero, no se había nombrado ningún representante en Roma y las Instrucciones permanecen archivadas, hasta el 10 de noviembre de 1854. Posteriormente el Senado comunica al Ministro de Relaciones Exteriores que se revocaban las instrucciones, y esto sucedía pocos meses antes del envío de un representante ante la Santa Sede.

Visto el éxito de las gestiones de Bartolomé Herrera ante la Santa Sede y lo favorablemente dispuesta que se encontraba ésta a realizar un acuerdo con el Perú, el Ejecutivo en el cual residía por nueva Constitución el poder de dar las instrucciones para un Concordato, emanas instrucciones que no son aprobadas por el Senado el cual recomienda que se usen las del año 1849, habiéndoselas enviado a Bartolomé Herrera, este no acepta negociar un concordato en los términos que se piden. Ya

(1) Dictamen de la Corte Suprema sobre las Instrucciones dadas por el Senado al Presidente de la República para realizar un Concordato con la Santa Sede, del 4 de noviembre de 1847 - Aranda - Tratados del Perú - Vol. XI, pág. 144.

(2) Idem. (ver pág. 3).

que casi todas las cosas que se pedían en dichas instrucciones habían sido concedidas por Su Santidad en la forma de Rescriptos y Resoluciones , excepción hecha del reconocimiento del Patronato y de la Jurisdicción plena de los Obispos en las diócesis a la sola presentación por el gobierno, cosas que ciertamente Roma no aceptaría, y no se realizó un concordato.

Siendo Ministro del Perú ante la Santa Sede el Dr. Luis Mesones (1) pide instrucciones para un posible concordato, ya que había interés de parte de la Santa Sede en que se realizara y se le contesta que: "El gobierno coincide con el interés de la Santa Sede, respecto al definitivo arreglo de las relaciones eclesiásticas entre ambos Estados y está dispuesto a cumplir con el precepto que le impone el artículo 134 de la Constitución (2), procediendo a la celebración de un Concordato. Más, para que esto se realice es necesario reunir los antecedentes y datos que existen en el Ministerio y solicitar del Senado las instrucciones respectivas. Así se verificará, y oportunamente, recibirá Ud. las órdenes que el gobierno debe transmitirle para terminar aquel negociado, teniendo presente, también, las indicaciones hechas por Ud." (3). Las instrucciones no llegaron y así nuevamente no se llegó a un Concordato.

Siendo Ministro del Perú ante la Santa Sede y gobernando la Iglesia Universal Su Santidad Pío IX, este dio la Bula "Preclara Inter Beneficia" que otorgaba a perpetuidad el Patronato en la persona del Presidente de la República y sus sucesores".

"...Peruvianae Republicae Praesidi, ejusque successoribus pro tempore existentibus, qui catholicam fidem profiteantur indulgere deerimus; prout Aplica. Autoritate indulgemus; uti in territorio suae Reipublicae fruit possint eo PATRONATUS JURE quo ante Peruviam regionem a dictione hispánica sejuntam, Catholici reges Hispaniarum e indulgentia Sedis Aplicae ibi fruebantur, ea tamen conditione et lege, ut ea quae dotis nomine assignata sunt tum Clero, tum Sacro Ministerio et Culti exercendo in diocessibus territori praedicti Reipublicae serventur integre..." (4).

Se puede considerar esta Bula un verdadero Concordato? En el Volumen de Tratados, Convenciones y Acuerdos Vigentes entre el Perú y Otros Estados, la Bula aparece presentada como un verdadero Concordato contenido implícitamente hasta el momento en que el Gobierno de Nicolás de Piérola concedió el EXEQUATUR a la Bula el 27 de enero de 1880.

El Moroni en sus dos ediciones de Racolta di Concordati de 1919 y 1954 no la incluye, lo mismo que Perugini en su "Concordata Vigencia de 1950", sólo ha sido incluido en el "Supplemento alla Racolta di Concordati" de Moroni del año 1953.

En realidad la Bula cumple con las condiciones que pone Van Hove en su definición de Concordatos? "...Concessio sive conventio auctoritatis ecclesiasticae et auctoritatis civilis, qua ordinatur relationis inter Essclesiam et Statum circum materiam aliqua ratione utramque potestatem

(1) El año de 1861.

(2) La Constitución del año 1860.

(3) Comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministro ante la Santa Sede - Archivo de la Embajada del Perú ante la Santa Sede - año 1861.

(4) Copia auténtica en Archivo de la Embajada del Perú ante la Santa Sede. Roma.

concernentem". (1) presentando este acuerdo a dos partes una de parte del Romano Pontífice y otra de parte del Jefe del Estado.

Pudiéndose hacer en una triple forma:

- 1) Duorum documentorum.
- 2) IN FORMA BULLAE: In Forma Bullae haud pauca sunt edita concordata, speciatim saeculo XV in Concilio Constantinensi et Saeculo XIX in variis regionibus Germanie.
- 3) In forma conventionis, que es la forma moderna.

Esta misma división la presenta Werns Francisco Javier (2) en cuanto a la división de los Concordatos:

- 1) Dos declaraciones o leyes, una de parte del Papa y otra de parte del Estado, como por ej. El Concordato de Worms. Privilegio del Papa de una parte (Calixto II) y Precepto de parte de Enrique IV.
- 2) Pacto bilateral como el realizado entre Francisco I y León X por notas diplomáticas.

Ottaviani en su Instituciones Iuris Publici Eclesiástico (3) presenta también tres formas para los concordatos:

- 1) En forma de tratados.
- 2) Por promulgación de una Bula.
- 3) Por una forma de doble declaración.

En realidad aún cuando en apariencia la Bula parece que se pueda incluir en la forma de un concordato, ella es solamente para reglamentar un punto de controversia como era el hecho del Patronato, que de facto se venía ejerciendo por los gobernantes peruanos, basándose en una sucesión del Patronato de los Reyes de España, pero no abarca todos los puntos que modernamente abarcan los concordatos y esto mismo se hace sentir aún más por el hecho de que el Perú después del otorgamiento de la Bula continuó en proyectos para la realización de un concordato.

Es opinión del Padre Capello (4) que una bula toma la forma de Concordato cuando esta toca un punto de derecho espiritual o añejo a uno espiritual como lo es el de la presentación de los Obispos y la dotación de las Iglesias. El solo hecho de la bula, en realidad no se puede aceptar como un concordato ya que en ese caso serían muchos los concordatos existentes en esta forma y que la Iglesia no los considera como tales.

Si vemos el asunto sobre el aspecto de que a la dación de la Bula se siguió un Pase y Exequatur por el Gobierno de Nicolás de Piérola, posteriormente fueron declarados nulos y todos los actos de su gobierno alegando inconstitucionalidad, y jamás hasta nuestros días dicha bula ha ob-

(1) Van Hove, Prolegomena ad comentarium Lovaniense. In Cotem Iuris Canonici. Mechliniae - Roma 1945, pág. 83.

(2) Ius Decretalium Tomo I Introductio in Ius Decretalium Roma, 1905, nse., pg. 225, ss.

(3) Obra citada, 1960 - Roma, Tomo II Pág. 253 y ss.

(4) Capello - Summa Iuris Publici Eclesiastici, Roma, 1954, Págs. 253-255.

tenido un nuevo "Pase y Exequatur," aún cuando el Gobierno continúa haciendo uso del privilegio del Patronato, y los ayudas del Estado son en todo conforme a lo dispuesto por la Bula, lo mismo en lo que respecta a la dotación y ayuda por parte del Estado a la Iglesia.

La situación real del Perú es la de un país que ha buscado siempre arreglar su situación con la Santa Sede por medio de un concordato. Cuando había Embajador en Roma no habían instrucciones y cuando habían instrucciones no había Embajador. La última tentativa de Concordato fué en tiempos recientes cuando ocupaba la Suprema Magistratura el Dr. José Luis Bustamante y Rivero y era Nuncio de Su Santidad en Lima Mons. Arrigoni, pero la oposición de las Cámaras sobre la abolición de la Ley del Divorcio, condición que exigía la Santa Sede, y la caída del Presidente determinaron que el Perú siguiera sin Concordato hasta nuestros días.

Der. XXIV, 1965, pp. 31-35.

POSICION ACTUAL DE LA IGLESIA

Dejando a salvo cuanto se prescribe en el no. X del Motu proprio de 24 de Junio de 1969 acerca de la competencia de la Santa Sede en las relaciones de la Iglesia y el Estado, ante el hecho de que la Comisión de Reforma Constitucional se encuentra en funciones, es pensamiento de la Comisión informante que el Episcopado debe exponer su punto de vista a la suprema Autoridad de la Iglesia y colaborar, máxime ante una situación de emergencia que puede presentarse.

El principio rector de este pronunciamiento es establecer lo que más conviene en el momento actual frente a este problema a la actividad pastoral de la Iglesia. Ello supone, por una parte, la fidelidad al pensamiento del Concilio Vaticano II, y, por la otra, implica, tratándose de fórmulas legales civiles una presentación correspondiente a la terminología del derecho estatal.

1. El Patronato.-

Todos están acordes en que se ha de pedir al Estado peruano renuncie al derecho de Patronato, concedido al Perú por la Santa Sede. El Patronato por anacrónico y desadaptado a la mentalidad actual, no es exigido en muchas de sus partes por el propio Estado. Tal institución constituye una intervención en el orden interno de la Iglesia, que lesiona la distinción de lo temporal y lo espiritual y contradice los principios concretos, enunciados por el Concilio de "autonomía e independencia" recíprocas. Al terminar dicho sistema, la Iglesia recobraría legalmente la libertad para designar los Obispos, crear circunscripciones eclesiásticas, y desaparecerán otras secuelas del Patronato colonial como el "exequatur" y el "pase" de las Bulas Pontificias, mencionados en la Constitución.

2. Limitaciones políticas de los clérigos.-

Según la Constitución actual los clérigos están incapacitados para ocupar ciertos cargos públicos. El pensamiento de la Comisión es que, si en la nueva Constitución se mantiene tal dispositivo, se lo ha de generalizar para todos los ministros de cualquier culto. Semejantes restricciones, por su motivación de carácter civil, conviene sean mantenidas.

3. Libertad religiosa.-

Queda claro para todos que la nueva Constitución, entre las garantías individuales y sociales debe mantener el reconocimiento de la libertad religiosa, con los derechos personales y colectivos, que de ella se derivan.

4. Situación de la Iglesia Católica en la Constitución.-

Algunos Prelados piensan que el reconocimiento amplio de la libertad religiosa salvaguarda los intereses de la Iglesia Católica, de la que no debe aparecer mención en el texto constitucional.

Sostenemos, por el contrario, que en el artículo constitucional de la libertad religiosa debe contenerse una referencia especial de la Iglesia Católica. Para ello nos basamos en lo siguiente:

- a) El Concilio Vaticano II (Const. Past. Iglesia y Mundo, no. 76) dice :
"La Comunidad política y la Iglesia son, en sus propios campos, independientes y autónomas la una respecto de la otra. Pero las dos, aun

con diverso título, están al servicio de la vocación personal y social de los mismos hombres. Este servicio lo prestarán con tanta mayor eficacia, cuanto ambas sociedades mantengan entre sí una sana colaboración, siempre dentro de las circunstancias de lugares y tiempo".

- b) Este principio conciliar fundado en que los mismos sujetos actúan dentro de la Iglesia y el Estado y en campos que son de interés común para una y otra institución, coincide con una línea del desarrollo moderno (signo de los tiempos), que es el proceso de integración, creciente cada día entre las comunidades desde el plano local hasta el internacional. No escapa a esta ley el hecho religioso, que se proyecta en situaciones humanas sociológicas, y por lo mismo los dos grandes representativos del orden espiritual temporal, Iglesia y Estado, sienten los efectos de esta tendencia histórica.
- c) El mismo Concilio dice (Decl. Lib. Rel.): "Si consideradas las circunstancias peculiares de los pueblos, se da a una Comunidad religiosa un especial reconocimiento civil en la ordenación jurídica de la sociedad, es necesario que a la vez se reconozca y respete el derecho a la libertad en materia religiosa a todos los ciudadanos y comunidades religiosas" (no. 6, párr. 3).
- d) En el Perú de hoy se dan las circunstancias para que aparezca en su ordenamiento jurídico fundamental una referencia a esa sana colaboración para bien de la sociedad peruana, colaboración a la que se refiere el Concilio.

La realidad sociológica del Perú presenta un caso de uniformidad no común en el campo religioso, desde que la casi totalidad de la población profesa el Credo católico. La obra de la Iglesia, que naturalmente en su sentido propio es religiosa, abarca una inmensidad de iniciativas humanas en los sectores de la educación, la asistencia y la promoción social. Los Prelados de la sierra han realizado obras, como caminos. "Caritas del Perú" sirviéndose de la red, que constituyen las Parroquias en el territorio nacional, ha podido eficazmente salvar situaciones de emergencia. Allí está la obra civilizadora del Oriente. En general, y esto es lo de mayor significación, la Iglesia contribuye a la recta educación moral del pueblo, siendo la fe católica el elemento más poderoso de unidad nacional. Todo ello colocado en una perspectiva de la Ciudad terrenal constituye una energía sin par que colabora al cumplimiento de las responsabilidades específicas del Estado, y es de interés para el Estado prestar colaboración en las obras que sirven a la colectividad. La mención de la Iglesia en la legislación civil es el reconocimiento de la suma importancia sociológica de la Iglesia. Esta humanización de la labor eclesial bajo el punto de vista del Estado coincide con la vocación de caridad sobre natural y el papel pastoral que es el objetivo de la Iglesia.

- e) Como esta inmensa obra sociológica de la Iglesia no tiene parangón ni siquiera lejano con cualquier otro Credo, se explica que, de acuerdo con el Concilio Vaticano II el Estado otorgue un status peculiar a la misma, status que no es de privilegio, puesto que responde a realidades de mucho relieve las que justifican una fórmula propia. No es privilegio, como no lo es el conjunto de prerrogativas que se otorgan a un peruano y no a un extranjero.
- f) Puesto que no se trata de innovar en la Constitución, sino de mantener, debidamente adaptada a los tiempos, la situación de que goza la Iglesia, habría que aducir razones graves para eliminarla. Lejos de ser así,

la mayoría nacional comprende y aprueba esta situación, y los que la critican muchas veces no son los adictos a la Iglesia. La objeción de que la Iglesia aparece ligada al poder temporal, no vale si en la vida real el Pueblo de Dios, obispos, sacerdotes, religiosos y laicos, dan el testimonio de libertad e independencia. La imagen de la Iglesia no la dañará un texto legal, sino la actitud de los hombres que la encarnan.

- g) Supuesta una fórmula única de libertad religiosa niveladora de todos los cultos, vendrían a carecer de fundamento legal muchas iniciativas que ayudan la labor pastoral de la Iglesia y que en la actual situación no podrían ser suplidas por deficiencia de preparación. Ejemplos pueden ser la apertura de la escuela pública a la formación espiritual en una u otra forma adecuada. También ello repercutiría en el aspecto, si se quiere menos importante, el material pues caerían las asignaciones a Prelados y otros eclesiásticos, a veces necesitados en la regiones interiores del Perú sin tener ningún otro recurso, dada la pobreza de sus feligreses. Cabe decir que este sistema de las asignaciones fue impuesto por el propio Estado en 1856, cuando privó a la Iglesia de sus derechos de diezmos.

En base a todo lo expuesto se puede pensar en un artículo de la Constitución, cuyo tenor sería tentativamente como sigue:

"El Estado reconoce la libertad religiosa y garantiza los derechos individuales y sociales que de ella se derivan; respetando los sentimientos religiosos de la mayoría nacional, presta a la Iglesia Católica la colaboración que exija su servicio a la colectividad".

Nota.- El presente documento fue elaborado por la Comisión Iglesia - Estado en julio de 1969, con el título de "Argumentos a favor de una mención de la Iglesia Católica en la Constitución" y aprobado por la Conferencia Episcopal Peruana, en la misma fecha.

-
- Nota.- Por su misma naturaleza, las referencias sobre esta materia, tanto jurisprudenciales como legales, son muy pocas. Podemos señalar:
- 1) "Se prohíbe actos de culto público que no sean los de la Religión Católica" (Decreto Supremo) en RDCP, año IX, num. 1, 1945, pp. 191-192.
 - 2) "Los bienes donados a las dignidades eclesiásticas gozan de la excepción de las leyes del inquilinato establecida por la ley 10364 para los bienes del Estado" (jurisprudencia) en ESDCP, tomo VII, pp. 441-442.

JURISPRUDENCIA (I)

Habeas Corpus.- Derecho de reunión

El ejercicio del derecho de reunión está condicionada a la reunión pacífica, sin armas y sin comprometer el orden público. La ausencia de la ley que debe regular este ejercicio, no implica hacerle variar su naturaleza y que adquiriera carácter irrestricto, violatorio de la Constitución y en abierto desafío de la autoridad, sin esperar el pronunciamiento judicial (1).

Dictamen fiscal

Exp. 551/ 58.- Procede de Lima.

Señor:

Viene a conocimiento de esta Fiscalía, el recurso de Habeas Corpus presentado por don Guillermo Sheen Lazo y don Marciano Vásquez Márquez, Secretario Central y Secretario de Defensa, respectivamente, de la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú, con referencia a la resolución dictada por la Prefectura de Lima y el Comunicado expedido por la Dirección de Gobierno, sobre la reunión pública convocada por dicha Central, que estiman violatorios de la garantía constitucional relativa al derecho de reunión establecida por el artículo 62° de la Constitución del Estado, recurso que declara improcedente el Primer Tribunal Correccional de Lima.

El Tribunal Correccional, por su resolución de 7 de agosto del presente año, corriente a fs. 55, estima que el recurso de Habeas Corpus, por su naturaleza, y de conformidad con el espíritu y texto de los artículos 69° de la Constitución Política del Estado y 349° del Código de Procedimientos Penales, tiene por finalidad poner término inmediato a los actos o mandatos de la autoridad, en cuanto ellos resulten violatorios de las garantías individuales o sociales que la Constitución consagra, y que como el recurso fué presentado al Tribunal para su conocimiento, el día siguiente de la fecha señalada para la manifestación pública organizada por la Central Sindical de Empleados Particulares, cualquier decisión al respecto resultaría simplemente declarativa, sin que ella, en armonía con los hechos pudiera amparar el ejercicio de un derecho ya frustrado, situación ésta que ya ha sido materia de una Ejecutoria Suprema, que ha sentado como procedente que "consumado el hecho que originó el recurso de Habeas Corpus, éste ya es improcedente, debiendo acudirse a una acción común para el castigo del infractor". Estima además el Primer Tribunal Correccional, que la decisión simplemente declarativa, acerca de si es fundado o no el recurso importaría resolver sobre si es o no constitucional el Derecho Supremo de 1947, que regula el derecho de reunión, para lo cual, no está facultado el Tribunal. Por todos estos fundamentos, declaró improcedente el recurso de Habeas Corpus, de fs. 22 y su ampliatoria de fs. 24.

(1) La sumilla recoge la tesis sentada por la Corte Suprema, de la que es lícito discrepar tanto desde el punto de vista constitucional como real; confiándose en que pronto pueda la Junta Directiva del Colegio de Abogados organizar el forum al examen del mencionado derecho de reunión.

La Central Sindical de Empleados Particulares del Perú, interpone entonces el recurso de nulidad en los términos que constan en el documento de fs. 58, que es concedido por la resolución de fs. 59, su fecha 9 de agosto del presente año.

El señor Director General de Gobierno, a su vez, interpone recurso de nulidad a fs. 57, que es concedido por resolución de la vuelta, también de fecha 9 de agosto.

El artículo 62° de la Constitución del Estado establece: "todos tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin comprometer el orden público. La ley regulará el ejercicio del derecho de reunión". En consecuencia, el ejercicio de este derecho constitucional debería estar sujeto a una ley reguladora que hasta el momento no ha sido dictada por el Poder Legislativo el que, según el Inc. 1° del artículo 123 de la misma carta constitucional tiene la facultad de dar leyes, interpretar, modificar y derogar las existentes. Si esto es así, el Poder Judicial sólo le corresponde aplicar las leyes dictadas por el Congreso, pero no interpretarlas o declararlas inconstitucionales, porque aquello importaría no sólo crear un conflicto de Poderes, sino invadir el campo de acción del Legislativo. Bueno o malo, el Poder Judicial no tiene otro camino que aplicar la ley, de acuerdo con lo categóricamente establecido por el artículo XXI del Título Preliminar del Código Civil, que dispone que los Jueces no pueden dejar de aplicar las leyes.

Tratándose de Reglamentos, Resoluciones y Decretos, al artículo 133 de la Constitución determina: "Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las Resoluciones y Decretos Gubernativos de carácter general, que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros. La ley establecerá; el procedimiento judicial correspondiente".

Como en el caso del artículo 62° el Poder Legislativo no ha dictado hasta la fecha la ley a que se refiere este dispositivo constitucional, el Poder Judicial no puede dar trámite a ninguna petición relacionada con este artículo, por no existir la ley procesal correspondiente.

Tratándose, sin embargo, del recurso de Habeas Corpus, el Poder Judicial puede declarar que no tiene eficacia legal los decretos y Resoluciones Gubernativas, cuando ellos violan alguna de las garantías individuales o sociales reconocidas por la Constitución. Y así lo ha resuelto últimamente la Corte Suprema de Justicia, en el recurso de Habeas Corpus interpuesto por don Fernando de los Heros, contra las autoridades Administrativas del Ministerio de Trabajo, en la causa N° 632-957.

Sostienen los recurrentes que la Autoridad Política, no tiene facultad para "autorizar" una manifestación, lo cual no compete a ella ni a ninguna autoridad, pues el ejercicio del derecho de reunión es amplio y de orden fundamental; y que la Central cumplió con la única obligación que tenía, al avisar la fecha, lugar y hora del mitin.

En cuestiones como la surgida, hay que conjurar el indiscutible derecho de reunión acordado por nuestra Carta Constitucional con la ineludible obligación que al Supremo Gobierno imponen el Inciso 2° del artículo 154°, y el propio artículo 213 relacionado con la "Fuerza Armada", en cuanto atañe a la obligación de mantener el orden interno y a conservar el orden, con la inexistencia de una ley reguladora del ejercicio mismo del derecho de reunión que no es ni puede ser irrestricto desde el momento en que el propio artículo que lo consagra, dispone que su ejercicio

debe ser regulado por la ley. De acuerdo, pues, con este lógico y elemental discernimiento, la Central Sindical de Empleados del Perú, no podía ad-libitum considerarse autorizada para señalar el lugar donde debía verificarse la reunión; y aunque el Poder Ejecutivo no podía prohibirla, ni dictar normas de carácter permanente que regulen el ejercicio de tal derecho, tiene sí, facultad, cuando existen graves motivos de por medio, para cambiar el lugar en que debe cambiarse la reunión.

El oficio reservado que en copia fotostática corre a fs. 33 y que dirigiera el señor Ministro de Relaciones Exteriores al señor Ministro de Gobierno y Policía, poniendo en su conocimiento la información recibida de la Embajada de un país amigo, con oficinas en la Plaza San Martín, acerca de la posibilidad de demostraciones y manifestaciones hostiles contra las Misiones Diplomáticas y Consulares de ese país, así como la petición que en dicho oficio hace el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, a fin de que se adopte las medidas precautorias conducentes a evitar esos posibles sucesos, justifican en concepto de este Ministerio la medida adoptada por la Dirección de Gobierno, cumplida por el Prefecto del Departamento, para cambiar el lugar de reunión, por otra igualmente central, como lo fuera la Plaza Grau.

El anteproyecto de declaración de los derechos y deberes internacionales del hombre, formulado en 1946, por el Comité Jurídico Internacional, de acuerdo con lo resuelto en la Conferencia de Chapultepec, disponía en su artículo 5º, que "toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras como un medio para dar expresión a opiniones sobre asuntos de interés común"; que el Estado tiene el deber de permitir el uso de los lugares públicos para fines de reunión general. Tiene el derecho de ser informado de los lugares a ser ocupados en sitios públicos y de imponer condiciones en cuanto al uso de dichos lugares, en el interés del orden y la seguridad pública".

La declaración de los derechos humanos esenciales del American Law Institute, en su art. 4º, proclama: "La libertad de reunirse pacíficamente con los demás"; y aclara que este artículo protege asambleas con fines políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales y de otra índole. Comprende reuniones al aire libre o locales cerrados, particulares o públicos. En el interés de la seguridad y conveniencias públicas, el Estado puede imponer ciertas exigencias respecto del tiempo y lugar de las reuniones".

En todas las Constituciones en que se reconoce el derecho de reunión, se establece simultáneamente las condiciones de su ejercicio refiriéndolo a una ley reguladora o estableciendo como la del Brasil que "todos podrán reunirse sin armas, no interviniendo la policía sino para asegurar el orden público. Con ese fin la policía podrá asignar el local para la reunión, con tal que con este proceder no la frustre o imposibilite".

De acuerdo con estos enunciados, la Dirección de Gobierno hubiese procedido contra la Constitución, si hubiera prohibido la verificación de la reunión pública convocada por la Asociación recurrente. Pero no ha cometido ningún acto infractorio de la ley fundamental al señalar otro lugar, tan céntrico como el escogido por los organizadores, en consideración a los graves motivos existentes. La Central Sindical de Empleados Particulares no puede atribuirse por su parte el derecho inalienable e irrestricto de proceder ad-libitum. No podía enfrentarse a la autoridad encargada de la conservación del orden público sin otro argumento que el de su propia decisión y voluntad.

Por todas estas consideraciones, este Ministerio opina: porque se declare infundado el recurso de Habeas Corpus interpuesto a fs. 22, ya que no ha existido la infracción constitucional que se atribuye al Director de Gobierno y al Prefecto de Lima, pues no puede estimarse como tal, en guarda a los graves motivos que existían y a la falta de una ley reguladora, de carácter permanente, la decisión del primero, cumplida por el segundo, de cambiar el lugar de la reunión.

El recurso ampliatorio de fs. 24 debe ser rechazado por inadmisibile. Habiéndose sometido por medio del recurso de fs. 22 la cuestión surgida a la decisión del Poder Judicial, la Asociación recurrente debió postergar, sino la aceptaba, la reunión proyectada, hasta que se resolviese el recurso de Habeas Corpus. En lugar de hacerlo, sin esperar el pronunciamiento judicial, decidió llevar adelante su propósito, dando así origen a los graves sucesos que ocurrieron el 23 de julio último. El hecho que realizó en abierto desafío a las autoridades encargadas por la Constitución de la conservación del orden público, que resultó alterado, constituyen acto ilícito, y ese acto ilícito, o sea, ese hecho propio, no puede ser invocado para fundar un recurso de Habeas Corpus que, como queda dicho, debe ser rechazado por inadmisibile.

En conclusión opino:

Que se declare HABER NULIDAD en la resolución del Tribunal Constitucional de fs. 55, su fecha siete del actual que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus formulado por la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú a fs. 22 y su ampliatoria de fs. 24, contra la Prefectura de Lima y la Dirección de Gobierno, por tratarse de hecho consumado; y reformándolo declarar infundado el recurso de fs. 22 é inadmisibile el ampliatorio de fs. 24. Salvo mejor parecer.

Lima, 2 de setiembre de 1958.

Ponce.

Resolución Suprema

Lima, primero de octubre de mil novecientos cincuentiocho.

Vistos; por los fundamentos pertinentes del dictamen del Señor Fiscal, y considerando además: que el artículo sesentinueve de la Carta Política, prescribe con todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución dan lugar a la acción de Habeas Corpus; que sosteniéndose por la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú, que ha sido violado el derecho de reunión por el Director de Gobierno y por el Prefecto de Lima, y teniendo por objeto el recurso de Habeas Corpus interpuesto, que se restablezca el imperio del derecho que se considera vulnerado, y la sanción de los infractores, remitido a un caso concreto y particular, corresponde mediante resolución judicial, precisar si en la determinación gubernativa, de designar la plaza Grau, como lugar para que se efectuase la concentración solicitada por la recurrente, y no la Plaza San Martín, como se había señalado por los peticionarios, existe violación constitucional al derecho de reunión, y en caso afirmativo aplicar la ley penal a los responsables; que el mismo artículo sesentidos de la Constitución del Estado, que consagra este Derecho, condiciona su ejercicio a reunirse pacíficamente y sin armas, sin comprometer el orden público, y dispone su regulación por medio de la ley; que la

ausencia de la legislación expresada no puede desnaturalizar el principio constitucional, de modo que el derecho de reunión adquiriera un carácter irrestricto, violatorio de la propia ley fundamental, y su falta exige, precisamente la intervención de las autoridades políticas, en cada caso determinado, en guarda del interés social; que el artículo ciento cincuenticuatro de la Constitución, en su inciso segundo, en forma imperativa, señala como obligación del Poder Ejecutivo, la de mantener el orden interno y la seguridad exterior de la República, y el inciso décimo sexto siguiente, la de dirigir las relaciones internacionales; que la intervención practicada en autos, el oficio que en copia fotostática obra a fojas treinta y tres, cursado por el Ministro de Relaciones Exteriores al Ministro de Gobierno, así como los documentos de fojas treinticuatro, treinticinco y treinta y seis, acredita que la reunión que se proyectaba realizarse en la Plaza San Martín, iba a ser aprovechada por elementos organizados, extraños a la Central Sindical de Empleados del Perú para perturbar el orden público y afectar las relaciones internacionales; que el señalamiento de la Plaza Grau como sitio destinado para que se llevase a cabo la concentración indicada, por sus condiciones de ubicación y amplitud, no importa la negación al ejercicio del derecho de reunión que la Constitución ampara; que, dadas tales circunstancias, la medida adoptada por las autoridades políticas, con la finalidad de mantener el orden público y las buenas relaciones internacionales, resulta justificada en el presente caso: declararon HABER NULIDAD en la resolución recurrida de fojas cincuentiocho, su fecha siete de agosto del presente año, que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto a fojas veintidós, ampliado a fojas veinticuatro por la Central Sindical de Empleados Particulares del Perú; reformándola: declararon infundados dichos recursos; y los devolvieron.- GARMENDIA.- CEBREROS.- EGUREN.- MAGUIÑA SUERO.- LENGUA.- Se publicó.- Walter Ortiz Acha.- Secretario.

JURISPRUDENCIA (II)

Habeas Corpus.- Libertad de reunión.- Improcedencia.

La declaración de una autoridad política que pretende impedir el derecho de reunión, no puede considerarse como violación de una garantía constitucional desde que la intención no es punible ni menos puede constituir el desconocimiento de un derecho.

Dictamen fiscal

Exp. 426/63.- Procede de La Libertad.

Señor:

El Prefecto del Departamento de La Libertad, por oficio que en copia corre a fs. 7, comunicó a los secretarios de los partidos políticos, su decisión de que, a partir de 24 de junio de 1963, su despacho "no aceptará avisos ni solicitudes para realizar manifestaciones políticas, en vista de haber sido ya proclamados los representantes a Congreso...". Con este motivo, el Secretario General del Comité Ejecutivo Departamental del Partido Aprista Peruano y diputado electo, don Rómulo León Ramírez, interpuso recurso de Habeas Corpus, que ha sido declarado improcedente por el Tribunal Correccional de la Libertad, dando lugar al de nulidad de fs. 17.

El oficio en referencia contiene una declaración o un propósito que, aunque emana de una autoridad política, no reúne las características propias de la violación de garantías constitucionales sobre la libertad de reunión. La intención no es punible y menos puede constituir el desconocimiento de un derecho. Si como tiene establecido este Supremo Tribunal que el recurso de Habeas Corpus resulta inoperante cuando los hechos se han consumado -tratándose de la libertad de reunión- menos puede serlo cuando no se ha iniciado. De otro lado, si el recurrente consideraba ilegal la posición del Prefecto, tenía expedito su derecho para hacer valer los recursos de ley ante la autoridad superior.

Por estas consideraciones estimo que NO HAY NULIDAD en el auto recurrido.

Lima, 7 de abril de 1964.

Esparza.

Resolución Suprema

Lima, veintinueve de abril de mil novecientos sesenticuatro.

Vistos; de conformidad con el dictamen del Señor Fiscal: declararon NO HABER NULIDAD en el auto recurrido de fojas trece vuelta, sus fechas veintisiete de junio último, que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus, interpuesto por Rómulo León Ramírez contra el Prefecto del Departamento de La Libertad; y manda archivar definitivamente el expediente; con lo demás que contiene; y los devolvieron.- GARMENDIA.- LENGUA.- VALDEZ TUDELA.- ALARCON.- GONZALEZ.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

RJP, mayo de 1964, num. 244, pp. 613-614.

LEGISLACION (I)

Designase el Campo de Marte para las manifestaciones políticas en la capital.

Resolución Suprema

Lima, 4 de marzo de 1958.

CONSIDERANDO:

Que las reuniones políticas en lugares públicos abiertos deben realizarse sin perjuicio de los derechos cívicos de la comunidad al libre tránsito, al normal ejercicio de las actividades lícitas de los demás;

Que la convocatoria a reuniones políticas en días y horas laborales, en los lugares céntricos de las ciudades, perturban las actividades de todos aquellos que son ajenos a esas manifestaciones, lo que debe impedirse en defensa de los intereses de los comerciantes que ven limitarse sus negocios, así como las distracciones en cinemas y teatros, restaurantes y lugares de esparcimiento, tanto como de la tranquilidad de los ciudadanos en general;

Que las reuniones expresadas pueden realizarse con la mayor amplitud y garantía en lugares que no sean precisamente los de mayor tránsito y actividad, pues en esto se dificulta la acción policial para el mantenimiento del orden público que debe prevalecer conforme a la respectiva disposición Constitucional;

SE RESUELVE:

Designase el Campo de Marte para las manifestaciones políticas en la Capital de la República. Las autoridades respectivas prohibirán las reuniones de esta índole que se convoquen en otros lugares.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Rúbrica del señor Presidente de la República.

Fernández Stoll.

RJP, marzo de 1958, num. 170,
p. 295.

LEGISLACION (II)

Disposiciones sobre el derecho de reunión.

Decreto Supremo N° 6

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Visto el expediente organizado por el Ministerio de Gobierno y Policía, que contiene el Proyecto de Ley de Reglamentación del Art. 62° de la Constitución del Estado, aprobado por la Cámara de Diputados, así como el dictamen de las Comisiones de Gobierno y Legislación A del Senado sobre el mismo Proyecto de Ley;

CONSIDERANDO:

Que la Cámara de Diputados ha aprobado el Proyecto de Ley de Reglamentación del Derecho de Reunión, el mismo que ha merecido dictamen favorable de las Comisiones del Senado;

Que el proceso Electoral en desarrollo requiere la existencia de disposiciones sobre derecho de reunión, propaganda política y otras actividades de esa índole, en concordancia con los dispositivos de la Constitución, del Estatuto Electoral y de las leyes vigentes, que otorguen garantía por igual a todos los grupos y partidos, sin ningún privilegio, y que constituyan eficaz afirmación del inquebrantable propósito del Poder Ejecutivo de llevar adelante Elecciones absolutamente libres y ordenadas;

Que el ejercicio del derecho de reunión debe estar rodeado de las medidas necesarias para la conservación del orden público, deben serle puestas en conocimiento con la debida anticipación las manifestaciones que se intenten realizar, por medio de los organizadores que a su vez se responsabilicen de su desarrollo pacífico y de que no comprometan el orden público;

Que para el mejor desenvolvimiento de las actividades de la ciudad resulta precisa la determinación de algunos lugares que no pueden ser escenario de manifestaciones, tales como las proximidades de los destinados a las Fuerzas Armadas o Auxiliares; las sedes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de las Representaciones Diplomáticas Extranjeras y de los partidos políticos diferentes, como lo ha aprobado la Cámara de Diputados y la Comisión del Senado;

Que en el caso concreto de la Capital de la República, la zona central formada por calles estrechas causantes de embotellamientos de tránsito por su incesante movimiento debe preservarse de congestiones que hagan más dificultosa la circulación de personas y vehículos cuya mayor afluencia suele coincidir con las horas preferidas para reuniones o mítines, circunstancias que se hacen más patentes en la Plaza San Martín en que convergen numerosas bocacalles de los jirones y averidas centrales, se encuentran varias terminales de líneas de transporte, omnibuses, taxis y tranvías, se concentran numerosos lugares de esparcimientos y comercio, locales de Cancillerías, de Representaciones Diplomáticas, y uno de los hoteles más grandes de la ciudad que aloja a gran cantidad de visitantes extranjeros, todo lo que la convierten en el centro principal de la ciudad y que por tanto al sufrir interrupciones conmueve su normal desarrollo, afectando la movilización de las personas, el desenvolvi

miento de los negocios, las actividades turísticas que se concentran en la zona y, en general la vida metropolitana.

Que igualmente la simultaneidad de manifestaciones distintas debe ser evitada por obvias razones de seguridad y conservación del orden público;

Que la autoridad está revestida de la plena facultad de suspender el expendio de bebidas alcohólicas, y la realización de espectáculos públicos, así como custodiar los locales de partidos políticos, cuando las circunstancias de realización de manifestaciones o reuniones o alguna otra lo hagan necesario;

Que la hostilización por grupos o personas de las reuniones que se realicen al amparo del artículo 62 de la Constitución del Estado constituye una forma de violación del Derecho de Reunión que es necesario corregir;

Que contrarias en su actitud a la disposición constitucional, la autoridad está obligada a la disolución de manifestaciones que comprometan el orden público, por su carácter tumultuario, que pueda poner en peligro la vida y la propiedad y en ese caso los organizadores y las personas que desnaturalicen la paz de las reuniones deben ser sancionadas por el Poder Judicial, salvo en los casos en que se cometan delitos sujetos a fueros privativos;

Que los mismos principios de conservación del orden público, informativos de las disposiciones que rigen el Derecho de Reunión, la apertura y funcionamiento de Casas Políticas debe ser puesta en conocimiento de las autoridades, al igual que las calidades y circunstancias que las rodean;

Que las disposiciones vigentes sobre supresión de ruidos molestos contenidas en el artículo 859° del Código Civil, la Ordenanza Municipal de 10 de agosto de 1954 sobre Supresión y Limitación de Ruidos molestos en la Ciudad, la Resolución Suprema N° 325 de 26 de octubre de 1957 y el Reglamento sobre Supresión de Ruidos Molestos en las Ciudades, aprobado por Resolución Suprema N° 499 de 29 de setiembre de 1960, si bien son aplicables en todo tiempo y lugar, el Poder Ejecutivo considera que pueden suspenderse parcialmente durante el proceso electoral para conceder de esta forma que se logre la mayor y mejor difusión de los programas políticos de los candidatos, quienes sin privilegios de ninguna clase deben de contar con los medios legales máximos para ese objeto;

Que es aconsejable con el objeto de propender a la mejor armonía y tranquilidad del proceso electoral en marcha suspender las licencias para portar armas de fuego; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros:

DECRETA:

Art. 1°.- Todos tienen el derecho de reunirse, pacíficamente y sin armas, en locales privados o en lugares de uso público, con la sola restricción de que no comprometan o alteren el orden público.

Art. 2°.- Tratándose de reuniones en forma de manifestaciones o desfiles, los organizadores responsables deberán poner en conocimiento de la autoridad política competente, por escrito y con cuarentiocho horas de anticipación, el objeto, el lugar de la reunión y su recorrido, para los efectos de la conservación del orden público.

Art. 3°.- Cualquier lugar de uso público es hábil para el ejercicio del Derecho de Reunión. La autoridad política podrá disponer el cambio del lugar de la reunión o la modificación del recorrido, cuando aquellos proyectaren realizarse en la proximidad de Cuarteles, Comisarías o lugares destinados al uso de las Fuerzas Armadas o Auxiliares, de Sedes u Oficinas de Representaciones Diplomáticas, de las sedes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de las casas-políticas o locales distintos al de los manifestantes, salvo autorización expresa de los legítimos personeros de éstos. En la Capital de la República no podrán celebrarse manifestaciones o desfilarse en el centro de la ciudad comprendido entre la Av. Tacna por el Norte, la A. Abancay por el Sureste, el Río Rímac por el Noreste y la Av. Colmena, incluida la Plaza San Martín, por el Suroeste. Quedan exceptuadas de esta disposición las procesiones religiosas tradicionales católicas. Los Partidos Políticos y las fórmulas de candidatos presidenciales debidamente inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones o en proceso de inscripción, podrán reunirse por excepción, por una sola vez en la Plaza San Martín después de las 19:00 horas; entre la fecha del presente Decreto y cuarentiocho horas antes de las elecciones.

Art. 4°.- En los lugares de uso público y en un mismo distrito municipal, no podrán reunirse ni desfilar simultáneamente dos agrupaciones distintas.

Art. 5°.- No podrán efectuarse manifestaciones o desfiles en lugares públicos o locales privados dentro de las 48 horas anteriores y las 48 posteriores a Elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Representantes a Congreso o miembros del gobierno local.

Art. 6°.- Cuando las exigencias del orden público lo requieran, las autoridades podrán disponer que en los días y horas en que se realicen reuniones, permanecer cerrados los lugares de expendio de bebidas alcohólicas, los espectáculos públicos y otros lugares de esparcimiento, y custodiados los locales de los partidos políticos.

Art. 7°.- Todas las manifestaciones que se efectúen deberán disolverse en el mismo lugar de su realización. Las reuniones que se desarrollen tumultuosamente, en forma que alteren o comprometan el orden público serán disueltas por la autoridad. Las personas que en las manifestaciones o desfiles que se realicen en lugares públicos, porten armas, piedras o cualquier clase de proyectiles o elementos contundentes que constituyan peligro para la vida, la salud o la propiedad, sufrirán el decomiso de las armas y la sanción penal correspondiente. Los organizadores y las personas que resulten infractores de estas disposiciones serán puestas a disposición del Juez Instructor del Fuero común por la autoridad política respectiva, salvo que mediaren delitos contra las Fuerzas Armadas, en cuyo caso serán sometidos al Fuero privativo respectivo.

Art. 8°.- Las reuniones que no se encuentren enmarcadas dentro de los dispositivos de este Decreto, así como cualquier tipo de contramanifestación serán disueltas por las autoridades.

Art. 9°.- A partir del presente Decreto, los partidos políticos y candidatos a Representaciones, por sí o por intermedio de sus personeros, para obtener licencia de apertura y funcionamiento de casa política, deberán presentar ante la primera autoridad del Departamento, una solicitud en papel sellado, en la que se especificará claramente el lugar en que se ha de instalar ésta y la persona o personas responsables de su conducción.

Art. 10°.- No podrán abrirse casas políticas en la proximidad de los edificios donde funcionen dependencias del Estado o los Jurados Departamentales de Elecciones. A las casas políticas de partidos distintos se les exigirá una distancia mínima entre ellas de 200 metros en las Capitales de Departamento y de 50 metros en Provincias.

Art. 11°.- A partir de la fecha y hasta 48 horas antes de las Elecciones generales se concede autorización para el uso de parlantes entre las 12 y 14 horas y las 18 y las 20 horas de los días laborables y las 10 y las 17 horas de los domingos y feriados, siempre y cuando estos no operen en las zonas mencionadas en el art. 3° de este Decreto. Para estos efectos los interesados presentarán solicitud a la autoridad política respectiva, responsabilizándose por la propaganda y por el cumplimiento de estas disposiciones. Las autoridades podrán suspender las autorizaciones que otorguen si abusando de ellas se incitara al desorden, se injuriase a las personas o instituciones o se faltara a la respetabilidad de los Poderes Públicos.

Art. 12°.- A partir de la fecha y hasta 15 días después de las Elecciones quedan en suspenso las licencias para portar armas de fuego.

Art. 13°.- Quedan vigentes los Decretos Supremos de 4 de enero de 1945, sobre reuniones o actos de propaganda religiosa; 29 de setiembre de 1947, sobre propaganda mural y en los pavimentos, y de 29 de setiembre de 1947, sobre volantes, y en lo que no han sido modificadas las Resoluciones Supremas N° 325 de 26 de octubre de 1957 y N° 499 de 29 de setiembre de 1960, sobre suspensión de ruidos molestos, y derogado el Decreto Supremo de 14 de febrero de 1947.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los tres días del mes de febrero de mil novecientos sesentidós.

Manuel Prado.

Ricardo Elías Aparicio.

RJP, febrero de 1962, num. 217, pp. 179-183.

Nota.- Véase "La libertad de reunión en el Derecho comparado" por Arquímides Vásquez Ríos en RJP, octubre de 1961, num. 213 pp. 1332-1343. Entre las referencias legislativas tenemos las siguientes:

- 1) "Normas para ejercer el derecho de reunión" D.S. de 14 de febrero de 1947 en RJP, marzo-abril de 1947, num. 38-39, pp. 182-183. Establece que las personas naturales o jurídicas que deseen organizar una reunión pública deberán dar aviso por escrito cuarentiocho horas antes a la autoridad política, indicando el objeto y el lugar de la reunión, a fin de que sean tomadas en cuenta las medidas necesarias para mantener el orden público (art. 1). Se señala que en la misma ciudad no podrán realizarse el mismo día, más de una manifestación (art. 2).
- 2) "Comisión para reglamentar el artículo 62 de la Constitución" D.S. num. 353 en RJP, marzo de 1958, num. 170, p. 275.

6.2. Libertad de asociación.

JURISPRUDENCIA (I)

Habeas Corpus.- Formación de Sindicatos.

1. Para establecer un sindicato de trabajadores y que sus directivos gocen de las garantías que les acuerda la R.S. de 18 de febrero de 1957 es indispensable seguir los trámites que leyes y reglamentos establecen.
2. No puede reconocerse ninguna representación de los trabajadores, ni siquiera en forma provisional, sin que previamente un plebiscito así lo acuerde.
3. El sindicato solo puede surgir como consecuencia de una manifestación mayoritaria de los trabajadores expresada en una encuesta; y mientras esta no se produzca es ilegal todo reconocimiento de directivos, aunque sea en forma provisional.
4. En consecuencia, la R.M. de 20 de febrero de 1959 constituye una evidente imposición gubernativa a la voluntad mayoritaria de los trabajadores de "Cayaltí y Anexos", violatoria de la garantía constitucional que reconoce la libertad de asociarse.
5. Ninguna locación de servicios puede mantenerse contra la voluntad de las partes, y es un derecho de las mismas darle término cuando así convenga a sus intereses.

Dictamen Fiscal

Exp. 129/59.- Procede de Lima.

Señor:

La Negociación Agrícola Aspíllaga Anderson Hnos. S.A. interpone recurso de nulidad contra el auto expedido por el Tercer Tribunal Correccional de Lima, con motivo de haber declarado improcedente el recurso de Habeas Corpus que planteara contra el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.

Se remontan los antecedentes de esta acción al mes de enero de 1958. En aquella época un grupo de trabajadores de la Hacienda de Cayaltí se apersonó ante el Ministerio del Trabajo para solicitar la apertura del procedimiento respectivo a fin de lograr la constitución y reconocimiento oficial del Sindicato Unico de Trabajadores de esa hacienda y Anexos, tal como aparece del escrito de fojas 1 del expediente letra A, que se tiene a la vista. Tras algunas incidencias, lo actuado fue remitido a la Inspección Regional de Chiclayo, cuya autoridad a pedido de Rigoberto Sánchez y otros obreros, dispuso que se confeccionaran los respectivos padrones, que se depurasen éstos y que se delinease el trámite a seguir en el acto del plebiscito, llenándose estas diligencias conforme se lee a fojas 537 del mismo cuaderno.

Verificado el número de votantes, se procedió a realizar la votación con arreglo a las disposiciones y actuaciones que constan de fs. 541 a 549 y 596, cuyos resultados arrojó un pronunciamiento adverso a la formación del Sindicato. En este estado, el Ministerio del Trabajo dictó la resolución de fs. 815 que anulaba el plebiscito. Denegada la reconsideración a fs. 820, la firma Aspíllaga presenta una demanda ordinaria ante el 5° Juzgado en lo Civil de esta capital con el objeto de que el Poder Judicial revoque esa actitud según se ve en la copia certificada que corre a fs.

28 de este cuaderno. Mientras se daba curso a esta demanda, se expidió por el Ramo de Trabajo con fecha 20 de febrero último, la Resolución que en copia fotostática corre a fs. 1, en virtud de la cual se reconoce, en forma provisional la existencia del Sindicato y la representación de los dirigentes de los ya citados trabajadores para que pudiesen defender los derechos de sus patrocinados.

Paralelamente a los hechos anotados y a raíz de decretarse un paro por los gestores del Sindicato, la firma Aspíllaga despidió a los obreros enunciados cuya reposición en sus empleos se ordenó con la Resolución que en copia fotostática corre a fs. 4.

Tales son los dos aspectos en que incide el Habeas Corpus propuesto por la Negociación Aspíllaga Anderson.

El señor Ministro de Trabajo y Asuntos Indígenas en el acta de fs. 19, expone las razones y circunstancias que dieron lugar a las resoluciones reclamadas, manifestando, asimismo, que ellas fueron dictadas en armonía con la función tuitiva de su Despacho y de conformidad con las disposiciones legales que enumera en forma detallada, todas las cuales concuerdan con los artículos 45 y 60 de la Constitución y justifican la intervención de ese Ministerio en las reclamaciones colectivas del trabajo. La Resolución Ministerial del 20 de febrero del año en curso, no es en efecto implicante con la demanda que interpone la mencionada Negociación por ante el 5º Juzgado en lo Civil de esta Capital, desde que aquella reconoce, únicamente con el carácter de provisional la representación de los dirigentes de los trabajadores de la Hacienda Cayaltí y Anexos. Ella se sustenta en lo determinado por el artículo 1º del Decreto Supremo de 31 de agosto de 1957 que faculta expresamente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas para promover de oficio o a solicitud de parte toda medida conducente a mantener y fomentar la armonía en las relaciones de trabajo. En consecuencia, no existe la alegada usurpación de funciones, ni menos aún la violación de lo dispuesto en los artículos 43, 44 y 45 de la Constitución del Estado. Por el contrario, el señor Ministro de Trabajo y Asuntos Indígenas, al dictar la mencionada resolución ha procedido dentro de sus atribuciones y en uso de las facultades que le confiere el referido Decreto Supremo concordante, como queda dicho con los precitados artículos 45 y 60 de la Carta Política del Estado.

Las diversas actividades de una Nación se desenvuelven a través de disposiciones legales especiales, integrando así el ordenamiento jurídico del país. Su observancia tiene obligatoriedad general; y esta noción deviene aplicable a todo cuanto compete a las relaciones obrero-patronales. aún cuando el Derecho de Trabajo constituya un derecho en formación. De donde resulta evidente la facultad del Ministerio del Trabajo para promover soluciones conducentes a mantener y fomentar la armonía entre esas clases.

En cuanto concierne a la Resolución Directoral de 18 de febrero de este año, así como a las resoluciones inferiores, en virtud de las cuales se dispone que la recurrente reponga en el trabajo a 3 empleados y 1 obrero despedidos, ellas han sido dictadas en el procedimiento administrativo correspondiente, con intervención de la firma Aspíllaga Anderson S.A., haciéndose valer por ésta todos los recursos que la ley le franquea. La orden de reposición, por lo demás, se amparó en las Resoluciones Supremas de 18 de febrero y de 20 de abril de 1958 que garantizan la estabilidad en el trabajo a los que desempeñan cargos representativos en las Juntas Directivas de los Sindicatos en proceso de formación y de los miem

bros de las Juntas Directivas de los Sindicatos ya establecidos. Estos Decretos Supremos son compatibles con nuestro régimen Constitucional que determina un claro orden social de tutela en cuanto concierne a los trabajadores en general garantizando el derecho de libre asociación, reconocido, igualmente, por nuestra Constitución, ya que de contar los empleadores con la facultad de despedir a sus trabajadores por el simple ejercicio de sus actividades sindicales aquel derecho resultaría ilusorio.

Si el ordenamiento jurídico de una Nación descansa y fundamentalmente se afirma en el respeto a los sistemas legales; y si el sometimiento a ellos de toda actividad político-social resulta, en consecuencia, necesaria para alcanzar el nivel correspondiente a esa equilibrada organización estatal, es evidente que no puede reputarse trasgresión constitucional cualquier medida que sin apartarse de tales principios, se dicte por los organismos gubernamentales legalmente autorizados, para ello. Las medidas dictadas no pueden, pues, ser calificadas de arbitrarias y menos ser susceptibles de ser atacadas mediante el recurso de Habeas Corpus.

Por todo lo expuesto, este Ministerio es de opinión que procede declararse la NO NULIDAD del auto recurrido, dejándose a salvo el derecho de los recurrentes para que lo hagan valer con arreglo a ley.

Lima, 23 de junio de 1959.

Ponce.

Resolución Suprema

Lima, veintiuno de noviembre de mil novecientos cincuentinueve.

Vistos; con lo expuesto por el señor Fiscal y considerando: que de los cuadernos administrativos acompañados aparece, que bajo la dirección y control de funcionarios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, se llevó a cabo el empadronamiento, depuración, encuesta y escrutinio y acta final del plebiscito, tendiente a la formación del "Sindicato Unico de Trabajadores de la Hacienda Cayaltí y Anexos"; que este plebiscito tuvo resultado adversa a la pretensión de los organizadores, porque la mayoría de los trabajadores se pronunció en el sentido de que no era su voluntad constituir el Sindicato; que planteada la NULIDAD del empadronamiento y plebiscito, fue resuelta favorablemente en todas las instancias administrativas y, en consecuencia, declarada nula la referida encuesta; que agotada la vía administrativa y para destruir los efectos jurídicos de estas resoluciones, la firma Aspíllaga Anderson Hermanos, Sociedad Anónima, propietaria del fundo Cayaltí y Anexos, recurrió al Poder Judicial demandando la nulidad de las resoluciones administrativas por las que se desconocía la voluntad mayoritaria de los obreros; que sin esperar el resultado de la decisión Judicial, con fecha veinte de febrero del presente año, el Ministerio de Trabajo dictó una resolución reconociendo, en forma provisional, la representación de los dirigentes de los trabajadores de Cayaltí y Anexos; que conforme a nuestro ordenamiento laboral, para establecer un sindicato de trabajadores y que sus directivos gocen de las garantías que les acuerda la Resolución Suprema número veintitrés, de dieciocho de febrero de mil novecientos cincuentisiete es indispensable seguir los trámites que leyes y reglamentos establecen; que, en consecuencia, no puede reconocerse ninguna representación, ni siquiera en forma provisional, sin que previamente un plebiscito así lo acuerde; que declarada administrativamente la nulidad de la encuesta, a sus promoto -

res no les quedaba otro camino legal a seguir, que recurrir a nueva consulta y; si el resultado fuera favorable, elegir directivos quienes por estas circunstancias estarían amparados en la permanencia en el trabajo; que el sindicato sólo puede surgir como consecuencia de una manifestación mayoritaria de los trabajadores expresado en una encuesta y, mientras esta no se produzca, es ilegal todo reconocimiento de directivos, aunque sea en forma provisional; que en consecuencia la resolución de veinte de febrero último, constituye una evidente imposición gubernativa a la voluntad mayoritaria de los trabajadores de "Cayaltí y Anexos", violatoria de la garantía constitucional que reconoce la libertad de asociarse; que en cuanto al segundo punto del presente recurso relativo al despido de los servidores cabe considerar que el Estado ejerce funciones tutelares en todo lo concerniente al trabajo y a la defensa de los empleados y trabajadores, según disposición de los artículos veintisiete, cuarenticinco y cuarentiséis de la Constitución; que el artículo cuarentidos de dicha Carta Fundamental declara que el Estado garantiza la libertad de trabajo, de lo que se concluye que ninguna locación de servicios puede mantenerse contra la voluntad de las partes y que es un derecho de las mismas darle término cuando así convenga a sus intereses; que el artículo mil quinientos cincuenta del Código Civil declara que cuando no hay plazo estipulado en el contrato de locación de servicios, cualquiera de las partes, puede, a su arbitrio, rescindirlo, dando a la otra el aviso correspondiente; que las leyes especiales sobre el trabajo, como las números cuatro mil novecientos dieciséis, ocho mil cuatrocientos treintinueve, diez mil doscientos once y demás, al mismo tiempo que otorgan diversos beneficios al trabajador, confieren al empresario el derecho de despedir al servidor y, recíprocamente, a éste el de retirarse voluntariamente, con las consiguientes consecuencias legales en cuanto a los beneficios sociales, según los casos; que la Resolución Suprema que establece medidas protectoras en favor del trabajador que por elección de sus compañeros, desempeña funciones directivas, tiene como finalidad defenderlo contra posibles represalias del principal y del abuso del derecho de despido que la ley no ampara; que esta resolución por su aplicación destinada a amparar a quienes desempeñan cargos sindicales se fundamenta en el artículo cuarenticinco -in fine- de la constitución y constituyendo excepción al principio de la libertad de trabajo es de aplicación restrictiva; que en el presente caso no puede ser aplicada dicha resolución porque en el momento del despido los trabajadores no eran directivos, puesto que no existía sindicato constituido en forma legal; que una resolución ministerial no puede dar vida a una organización gremial inexistente puesto que ésta no podía existir mientras en nueva encuesta no contara con la aprobación mayoritaria de los trabajadores; que no existiendo sindicato, tampoco podían existir directivos amparados por la resolución Suprema antes mencionada; que en consecuencia las resoluciones administrativas por las que se ordena la reposición en el centro de trabajo de los empleados Camilo Medina Becerra, Arturo Rabines Infante y Manuel Ordoñez Marchena y del obrero José Martí Rodríguez, importan imposición de parte de la autoridad y es violatoria de la Constitución; de conformidad con el artículo sesentinueve de la Carta Política del Estado y del artículo trescientos cuarentinueve del Código de Procedimientos Penales: declararon HABER NULIDAD en el auto recurrido de fojas treinticuatro, su fecha trece de abril de mil novecientos cincuenta y nueve, que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus formulado por "Aspíllaga Anderson Hermanos, Sociedad Anónima" en su escrito de fojas ocho y siguientes; reformándolo: declararon fundado dicho recurso y, en consecuencia, que la Resolución Ministerial número setentiocho "D.T.", de veint

te de febrero del presente año, que reconoce en forma provisional la representación de los dirigentes de los trabajadores de la Hacienda Cayaltí y Anexos de la Negociación recurrente y la Resolución Directoral de dieciocho de febrero último, que confirma la resolución de la Sub-Dirección Regional de Trabajo del Norte, y ordena la reposición de los servidores despididos, carecen de eficacia legal y no obliga su cumplimiento; y los devolvieron.- GARMENDIA.- ALVA.- LENGUA.- GARCIA RADA.

Con lo opinado por el señor Fiscal; y considerando: que el recurso extraordinario de Habeas Corpus, por su naturaleza y origen histórico es una institución destinada a garantizar la libertad de los ciudadanos; que conforme al artículo sesentinueve de la Constitución del Estado y segunda parte del artículo trescientos cuarentinueve del Código de Procedimientos Penales da lugar también a dicha acción todos los derechos individuales y sociales reconocidos por ella que sean violados; que la propia Constitución, en su artículo ciento treintitrés contempla y prevé los casos en que la Administración en ejercicio de sus facultades regladas o discrecionales dicte reglamentos, resoluciones y decretos de carácter general, que infrinjan los principios constitucionales o las leyes y la acción que procede contra los mismos; que la circunstancia de no haberse dado la ley que establezca el procedimiento judicial correspondiente, para hacer efectiva la acción a que se refieren las disposiciones acotadas, no puede suplirse con la de Habeas Corpus, para la declaratoria de nulidad o ineficacia de esos actos administrativos, por su carácter sumario, cuyo objeto es el amparo inmediato de los derechos vulnerados y por que a título de garantía jurídica, no podría oponerse a los decretos o resoluciones gubernativas, por el solo hecho de haber sido dictadas; que cuando los actos administrativos afectan el interés subjetivo o particular, la acción es la prevista en el artículo noventa y cuatro de la Ley Orgánica del Poder Judicial; que las resoluciones expedidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, relativas al reconocimiento, en forma provisional, de la representación de los dirigentes de los trabajadores de la Hacienda Cayaltí y Anexos de la Negociación Agrícola Aspíllaga Anderson Hermanos, Sociedad Anónima y reposición de servidores de la misma Negociación, en aplicación de la Resolución Suprema de dieciocho de febrero de mil novecientos cincuentisiete y Decreto Supremo de treintuno de agosto del mismo año y en armonía con el principio constitucional consagrado en el artículo cuarenticinco, se refieren a cuestiones que afectan a la interpretación y aplicación de las relaciones contractuales de trabajo, que tienen un contenido exclusivamente social y han sido objeto, especialmente, la última de revisión de los diversos organismos jerarquizados de esa repartición, causando estado; que si las referidas resoluciones se consideran infractoras de alguna garantía constitucional, en perjuicio de la recurrente, no es en esta vía donde procedería declararse su ineficacia, como se pretende, con mayor razón si no consta ni se aduce que su cumplimiento se haya exigido por medios compulsivos. Mi voto es porque se declare que NO HAY NULIDAD en el auto recurrido que declara improcedente los recursos de Habeas Corpus formulados por Aspíllaga Anderson Hermanos, Sociedad Anónima, en su escrito de fojas ocho y siguientes.- CEBREROS.- Se publicó.- Walter Ortiz Acha, Secretario.

6.3. Libertad de trabajo

JURISPRUDENCIA (I)

Habeas Corpus.- Improcedente.-

El art. 42 de la Constitución garantiza la libertad de trabajo, cuando no se oponga a la moral, a la salud y a la seriedad pública.

DICTAMEN FISCAL

Ex. 607/63.- Procede de Lima.

Señor:

Nicolás Higa Uema apoderado de Riochi Kuwae interpone recurso de Habeas Corpus contra el Prefecto de Lima por la imposición de multas por contravención del Reglamento de Licencias Especiales por considerarlas arbitrarias e ilegales los embargos, así como el monto de las mismas pide que se declaren nulas las referidas multas.

De lo actuado aparece que dichas multas le fueron impuestas a Riochi Kuwae, conductor del Hotel Comercial sito en el barrio de la Victoria de esta Capital, por permitir el ejercicio de la prostitución clandestina, siendo un reincidente. Manifestando en la investigación la autoridad referida que hubo error al señalar el art. del Reglamento y que el pertinente es el 31 que señala multas de mayor monto.

Conforme al art. 17 del Reglamento si el multado estimó injustificadas las sanciones impuestas, tenía su derecho expedito para interponer a pelación.

No se ha violado ningún derecho que ampara la constitución y antes por el contrario el art. 42 garantiza la libertad de trabajo cuando no se oponga a la moral, a la salud y a la seriedad pública.

El Fiscal opina, porque NO HAY NULIDAD en el auto recurrido expedido por el Segundo Tribunal Correccional de Lima que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto.

Lima, 30 de mayo de 1963.

Esparza.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, quince de octubre de mil novecientos sesentitres.

Vistos; de conformidad con el dictamen del Señor Fiscal: declara - ron NO HABER NULIDAD en el auto recurrido de fojas quince, su fecha dieciocho de diciembre último, que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto a fojas una por Nicolás Higa Uema en representación del propietario del Hotel Comercial Riochi Kuwae contra la Prefectura de Lima; y manda archivar definitivamente el expediente; con lo demás que contiene; y los devolvieron.- LENGUA.- VALDEZ TUDELA.- EGUREN BRESANI.- ALARCON.- GONZALES GARCIA.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

JURISPRUDENCIA (II)

Obligatoriedad de la remuneración.- Art. 55 de la Constitución.

El Director de una sociedad anónima, que no es accionista y que por consiguiente no percibe dividendos, no se le puede obligar a prestar servicios sin la debida retribución, estando obligada la compañía al pago de la justa compensación, a juicio del Juez, si no se le fijó remuneración.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 88/56.- Procede de Lima.

Señor,

El letrado German Pflucker Holgín, invocando los artículos 77 de la Constitución, y 1077, 1136, 1149, 1547, 1548 y la segunda parte del Código Civil, interpone demanda contra la firma "Matías Gildemeister S.A." para que le indemnice con la cantidad de S/. 30,000.00 los servicios que, a parte de su defensa e intervención profesional, ha prestado a esa entidad desde el 3 de octubre de 1951 hasta el 25 de octubre de 1954 en que le fue entregada la carta notarial agregada a fojas 65 por la que se le hacía saber en sesión de Directorio celebrada el 25 ya citado, había acordado de ciarar vacante el puesto de Director Suplente que había desempeñado, en atención a la acción judicial que había iniciado, dando así cumplimiento al artículo 14° de la Escritura de Constitución social y Estatutos de la firma (fs. 51). Agrega, que cuando fue incorporado al Directorio se le ofreció por Esteban A. Daranyi, Vice-presidente que a fin de cada año se le compensarían sus servicios en forma amplia y preferente, debido a que su situación en el Directorio era muy especial, ya que iba como Director Suplente y era el único de cuatro Directores, con título de abogado, que no tenía acciones en la Compañía. Manifiesta, que don Matías Gildemeister residía en el extranjero y él lo reemplazaba en el Directorio, llegando a desempeñar funciones como Mandatario de la Compañía, llegando a otorgar poderes a los Directores Matías, Esteban A. Daranyi y a Arend Kulemkapff Gildemeister. Que a pesar de eso la Compañía no le ha abonado esos servicios con el pretexto de que los otros Directores tampoco han recibido nada por esos servicios; que si no se ha otorgado participaciones al Directorio es por razón de que todos ellos son accionistas de la Compañía y que lo que dejaban de percibir como Directores lo recibían como accionistas aumentando dicha suma proporcionalmente con lo que a él dejaban de pagarle como Director. Revela que es de notar el hecho de que la Compañía ha aumentado su capital de S/. 1'680,000.00 a 5'000,000.00 durante el tiempo que él ejerció el cargo de Director, en un Directorio que tenía la representación completa de la Compañía. Que fue informado de una proyectada Acta de Directorio en que se le hacía aparecer como renunciando a ese consejo de administración mediante una carta que nunca escribió, comunicándosele por la Compañía mediante carta notarial que había vacado su puesto de Director por haberles iniciado acción judicial.

Admitida la acción, se presenta a fojas 9 don Esteban Daranyi, a nombre de la firma demandada, contradiciéndola en todas sus partes y dejando constancia de que durante el ejercicio el actor como Director suplente, ni el Director ni la Junta de Accionistas acordaron remuneración alguna a los Directores, por lo cual no existe obligación alguna para formular reclamaciones; que solo existió una vinculación de orden personal e individual entre los personeros de la firma y el abogado reclamante; que no ha

existido pacto o convenio con el doctor Pflucker sobre retribución por sus labores de Director suplente y no existe, tampoco, disposición estatutaria que ordene remuneración fija a los miembros del Directorio. Pide, en consecuencia, que se declare infundada la demanda.

Abierta la causa a prueba y prorrogado el término se ha ofrecido por Pflucker el mérito que arroja la confesión prestada en diligencia preparatoria por Matías Gildemeister Rhul, fs. 68 vuelta y el balance de fojas 100 que corresponde al 31 de diciembre de 1953. A su vez, la parte emplazada pide se aprecie el mérito de los recibos de fojas 16 a 28 sobre pago de honorarios profesionales; la exhibición del Libro de Actas de sesiones, con los traslados de fs. 31 a 38; la confesión prestada por el demandante a fs. 40; el testimonio de Constitución y Estatutos de la Sociedad, fs. 47; el tenor de la carta-notarial, de fs. 65, y la carta del actor, a fs. 66; la confesión prestada a fojas 66 por Pflucker, y las actas de Directorio de varias entidades comerciales, fs. 108 a 113.

Vencido el término y producidos los alegatos, el Juez, por sentencia de fojas 73, por las consideraciones que le sirven de apoyo, declara fundada en parte la demanda de fojas 1 y en consecuencia que la firma demandada debe pagar al actor don Germán Pflucker Holguín, por todo concepto, la cantidad de quince mil soles oro (S/. 15,000.00); sin costas. La entidad demandada apela de la sentencia, fs. 76, y a su vez Pflucker también apela en cuanto al monto, que ha sido rebajado con relación a la suma pedida en la demanda.

La Primera Sala de esta Corte Superior, por las tres razones que le sirven de apoyo, por sentencia de vista de fojas 99 revoca la de primera instancia y declara infundada la demanda; sin costas. A fojas 115 el demandante interpone recurso de nulidad, concedido a su vuelta.

Ha quedado legalmente probado que el demandante, que era abogado de la firma por cuya actividad recibía un honorario fijo trimestral, no era accionista de la Compañía y sin embargo, como parte de su labor profesional fué llamado para ejercer el cargo de Director suplente de la misma, desde el 3 de octubre de 1951 hasta el 25 de octubre de 1954 y que durante el espacio de tres años concurrió a las Juntas que tuvieron lugar, sin que en el curso del procedimiento se hayan formulado atingencias sobre su capacidad o eficiencia en el desempeño de las funciones que le fueron encomendadas por razón de confianza. Está asimismo acreditado que en ese espacio de tiempo se operó un fuerte incremento del capital social, que resultó elevado a cinco millones de soles. Que este aumento de volumen de los negocios tenía que repercutir en los balances anuales para el efecto del reparto de dividendo entre los tres accionistas que eran dueños del capital social con la participación individual que se establece en la escritura de constitución social de fojas 47. Que es un hecho evidente que el artículo 22° de los Estatutos se fijó la obligatoriedad de remunerar anualmente al Directorio, en el balance que se sometería a la aprobación de la Junta General Ordinaria de Accionistas. Que es también evidente que al omitirse al señalamiento de remuneración la cantidad retenida tenía que aumentar la suma a repartirse por razón de utilidades, sin que esta omisión afectara a los Directores accionistas, que eran los dueños del negocio. Que el único realmente perjudicado, por no ser accionista, resultaba el actor pues no tenía derecho a percibir dividendo por utilidades de un capital que era ajeno, ni a recibir remuneración, porque a pesar de la bonanza del negocio, no se señalaba suma alguna como retribución por sus servicios, que resulta ban ad-honorem.

Que la amplitud de atribuciones de todos y cada uno de los miembros del Directorio se señalan en la cláusula 21 a. (fs. 52). Al incumplir se por los dueños del negocio la cláusula 22 a., se ha causado un daño económico, infractorio de la garantía individual que consagra el artículo 55 de la Constitución y los artículos 1144 y la segunda parte del 1635 del Código Civil por lo que es de aplicación el 1548 del mismo Libro.

Que la circunstancia de que el actor prestara servicios profesionales a la Compañía, como letrado mediante una cantidad trimestral que le era entregada regularmente, no impide que atendiera, como lo hizo, por espacio de tres años a labores de Directorio, de mayor responsabilidad, complejas por su naturaleza en el ramo a que se dedicaba la firma, sin restricciones, como se especifica en la parte final de la cláusula 21 a. En este aspecto debe hacerse notar que no se han formulado reparos a la eficiencia de los servicios prestados en colaboración, sino que antes bien, durante los tres años se ha triplicado el capital social, lo que revela el celo y el acierto de los Directores por el buen tino de sus decisiones.

Es interesante advertir que la copia certificada del Libro de la firma demandada corriente a fojas 110 revela que en la sesión del 12 de junio de 1953, cuando todavía formaba parte del Directorio el letrado demandante, se contrataron los servicios de don Waldemar Scholz como Gerente de la Sociedad con el sueldo fijo de S/. 4,800.00 mensuales y la participación mínima de S/. 30,000.00, durante ese año de 1953, que serían pagados en los plazos que se acordaron. La propia firma demandada ha ofrecido ese medio de prueba, que resulta coadyuvante a la tesis sostenida por el actor en su demanda de fojas 1.

Por estas consideraciones, soy de parecer que procede declarar que HAY NULIDAD en la sentencia de vista de fojas 99; reformándola, debe confirmarse la de primera instancia de fojas 73 en cuanto declara fundada en parte la demanda, revocándola en la parte que señala por toda indemnización la cantidad de soles oro quince mil, la que debe elevarse a S/.30,000; sin costas.

Lima, 8 de mayo de 1956.

García Arrese.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veintiuno de mayo de mil novecientos cincuentiséis.

Vistos; por los fundamentos del dictamen del Señor Fiscal; declararon HABER NULIDAD en la sentencia de vista de fojas noventiséis, su fecha dos de enero último que declara infundada la demanda interpuesta a fojas una, por don Germán Pflucker Holguín; reformándola; confirmaron lo de Primera Instancia de fojas setentidós, su fecha once de octubre de mil novecientos cincuenticinco, en cuanto declara fundada en parte dicha acción y la revocaron en cuanto fija en quince mil soles el monto de la indemnización, reformándola en este punto; señalaron en veinticinco mil soles la suma que Matías Gildemeister Sociedad Anónima debe abonar al actor; sin costas; y los devolvieron.- EGUIGUREN.- GARMENDIA.- ALVA.- TELLO VELEZ.

Mi voto; por los fundamentos del dictamen del Señor Fiscal, es por que se declare HABER NULIDAD en la sentencia de vista y porque reformándola

y revocando la apelada, se fija en veinte mil soles la indemnización que la Compañía demandada debe abonar al actor; sin costas.- BUSTAMANTE.- Se publicó. Walter Ortiz Acha.- Secretario.

RJP, junio de 1956, num. 149,
pp. 728-732

Nota.- Cf. Giorgio del Vecchio, "El trabajo en el ordenamiento jurídico", en DER, 1970, num. 28.

Señalamos las siguientes referencias jurisprudenciales:

1) "Conforme al art. 55 de la Constitución del Estado es abonable la jornada extra de trabajo" en RJP, agosto de 1953, num. 115, pp. 1002-1004.

2) "El Ministerio del Trabajo está autorizado, en ejercicio de las funciones tutelares que la Constitución le confiere en todo lo concerniente al trabajo y a la defensa de los trabajadores, para fi - jar un régimen de turnos en la industria de panadería, a fin de garantizar el derecho de trabajo de los obreros desocupados" en RJP, agosto de 1960, num. 199, pp. 945-947.

6.4. Irretroactividad de las leyes

DEBATE CONSTITUCIONAL (I)
(sesión de 16 de setiembre de 1932)

El señor PRESIDENTE.-

Se va a dar lectura al artículo siguiente:

-El RELATOR leyó:

Artículo 22°.- Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo.

El señor PRESIDENTE.-

En debate.

El señor SOLIS.-Pido la palabra.

El señor PRESIDENTE.-El señor representante por Junín.

El señor SOLIS.- Señor Presidente: Me parece indispensable que este principio sea perfectamente explicado, porque en estos tiempos, sobre todo en cuestiones de orden económico, hay leyes de efectos retroactivo en lo que favorece que el Congreso ha aprobado una ley sobre reducción del tipo de interés en los contratos; y existe, en el Código Penal, una disposición que establece que la ley tiene efecto retroactivo en la que favorece al acusado. De manera que conceptúo que el artículo puede ser objeto de una mejor redacción.

El señor BALBUENA.- Pido la palabra.

El señor Presidente.- Puede hacer uso de ella el señor representante.

El señor BALBUENA.- Señor Presidente: Es muy oportuna la observación que formula el representante por Junín, señor Solís, sobre la necesidad de definir lo que significa la irretroactividad de la ley.

La tendencia moderna excluye de las constituciones este postulado. La ley se dicta siempre por un gran interés social y es evidente que las leyes exigen para lo porvenir. Pero hay determinados momentos en que sin que la ley deje de actuar en el porvenir, comprende en cierto modo, algunas situaciones del pasado. El único límite que la ley tiene para respetar las situaciones del pasado es el bien adquirido o lo que constituye ya patrimonio del individuo. El efecto o alcances de la retroactividad tiene ese límite. Quien por una disposición legal incrementa su patrimonio con un bien, no puede ser desposeído por la ley posterior. Este es el único alcance. Pero, quien tiene simples expectativas, quien no ha adquirido definitivamente un dominio, sino que piensa adquirirlo, puede estar comprendido por la ley nueva, no obstante que la ley anterior derogada no comprendía el caso de la ley dictada recientemente. Vale, por esto, dejar en cada caso para interpretación técnica del legislador o del poder administrativo, la aplicación de la ley nueva, sin que en la Constitución exista un concepto rígido en la forma de la disposición del artículo en debate, formulado por la Comisión de Constitución.

Abundando, pues, en los conceptos emitidos por el señor Solís, llegaría a solicitar de los miembros de la Comisión que dejaran al criterio arbitral de la legislación civil la definición no de la ley, sino de sus alcances, y dejar encomendada a la doctrina y a la jurisprudencia la explicación particular de la ley.

El señor GAMARRA.- Se salvan, generalmente, las incompatibilidades que hay entre una legislación nueva y otra antigua, con artículos transitorios.

De manera que existiendo ya esta jurisprudencia, diremos, parlamentaria, no hay ningún peligro, ningún daño como aquel a que se ha referido el señor Balbuena.

El señor BELAUNDE.- El caso de la irretroactividad de las leyes sufre dos excepciones bien conocidas: la de la ley penal y la de la ley procesal. Se aplica la pena, se aplica la nueva pena al delito practicado con anterioridad a la nueva ley, si favorece al reo, y se aplica también la ley procesal. Además, tengo entendido que hay tendencia a dar efecto retroactivo a determinadas leyes, como caso circunstancial: estas circunstancias dieron razón al Ante-proyecto para no consignar el artículo. Sin embargo, me hace fuerza la observación que formula el señor Chirinos Pacheco, de que tendríamos un caos en la legislación, si no se consignara el principio. Habría pues, necesidad de consignarlo con algunas modificaciones; modificaciones que yo me permitiría proponer a la Comisión; y pediría, entonces, que volviera a ella el artículo para buscar una redacción que concilie el enunciado de tipo general, con la excepción relativa a la ley penal y a la ley procesal, y a otras excepciones que el concepto jurídico moderno haya podido introducir.

El señor BALBUENA.- Sería preciso comprender cuál es el alcance de la nueva ley, sin que sea menester que le demos ese aspecto rígido y frío, estableciendo el principio de la incompatibilidad. (Aplausos).

El señor COSSIO.- Verdaderamente me siento impresionado por las sabias palabras pronunciadas por el doctor Balbuena; pero la supresión del artículo puede traer el caos en la legislación y en las costumbres jurídicas del país. Por consiguiente, creo que bastaría agregar al artículo esta frase: "Salvo las leyes de interés social".

El señor GAMARRA.- Mantengo el artículo tal como está redactado. Esta disposición no es nueva: ha regido ya en la Constitución y no ha producido ningún daño al país; antes bien, ha definido situaciones sociales.

El señor BALBUENA.- El ejemplo que nos presenta el Mundo, señor Presidente, en la forma más avanzada, nos evidencia que este concepto de la irretroactividad ya no puede tener el alcance que se le quiere dar en la Constitución. En este sentido, me ha de permitir la Comisión que califique de inaceptable esa idea.

Después de la gran Guerra no se ha podido mantener esa idea que se tenía hasta el año 20; y se ha querido, en las nuevas leyes, revisar los contratos. Y esto obedece a condiciones y circunstancias especiales que en una sociedad existen; y los contratos se celebran con arreglo a estas condiciones. A tenor de la rigidez de los contratos, que son ley para las partes, los contratos tienen que cumplirse dura e inflexiblemente, aun cuando las condiciones hubiesen cambiado en relación con la época de la contratación. La ley no puede amparar esta rigidez de los contratos. Y es por esto que se modifican los contratos por leyes nuevas, no obstante que los contratos fueron celebrados conforme a leyes anteriores; y es así como se explica la revisión de todos los contratos que se refieren al pago de intereses y a las exigencias de los acreedores con respecto a sus deudores, para el cumplimiento de las obligaciones contraídas. ¿Por qué? Porque la ley está inspirada en dos grandes postulados: en el interés del mantenimiento de la justicia, en el concepto definido de lo que es la justicia: dar a cada uno lo que es suyo; y en el interés social que prima hoy sobre el interés individual. Si el administrador de justicia se encuentra con este principio de

una rigidez absoluta, como se pretende consagrar, y si el legislador, más tarde, se encuentra también con este principio tan absoluto que puede imperar en el porvenir, cambiando las circunstancias que fundamentan la contratación entre dos individuos en rigor de la ley anterior, se puede cometer una enorme injusticia exigiendo el cumplimiento de una obligación que ha podido derivar en imposible, y se realiza un abuso del derecho. Es por esto, repito, que las constituciones modernas suprimen esta declaración sobre irretroactividad, y encargan a los principios, a la doctrina y a la jurisprudencia, la interpretación efectiva de la ley nueva, cuando trata de comprender situaciones creadas al amparo de la ley anterior.

Ya se ve, entonces, que ha de ser menester una explicación o una aclaración de la ley para que se acepte en el Perú, de suprimirse esta disposición, este concepto clásico; porque si ha de aceptarse esta forma relativa a la irretroactividad de la ley, yo pregunto: si se dicta una nueva legislación penal ¿en qué determinados delitos están penados en la ley anterior severamente, y son penados levemente por la ley nueva, estando por dictarse la sentencia, ante el principio de la irretroactividad rígido? ¿Como se condenaría al autor del hecho?

El señor CHIRINOS PACHECO.- Eso sería materia de la jurisprudencia práctica.

El señor BALBUENA.- Estamos de acuerdo. Entonces, la doctrina es la que interpreta el caso de irretroactividad, o la jurisprudencia determina el caso en que debe regir. Pero la doctrina podría, entonces, fijar un principio que tendrá que ser variable por la aplicación doctrinal que dé la jurisprudencia. Esta aplicación doctrinal de la jurisprudencia ¿va a ser permanente, va a ser variable o va a ser incierta? Entonces tendríamos que en unos casos la aplicación sería contraria a la doctrina y en otros no. En unos casos elásticos y favorable, en otros, en sentido rígido de lo que no favorece.

El señor CHIRINOS PACHECO.- Pero cada caso es distinto.

El señor BALBUENA.- La justicia no es un caso: la justicia es absoluta, la justicia es permanente, la justicia debe ser no general, sino universal...

El señor CHIRINOS PACHECO.- Pero se acomoda a un caso particular.

El señor BALBUENA.- Con la rigidez del principio, no con la elasticidad, sí; pero no con este principio estrecho, de decir que la ley no tiene fuerza ni efecto retroactivo, cuando la ley puede contemplar grandes intereses sociales, que deben primar sobre los principios rígidos de una ley anticuada. Por esto abundo en las razones del señor Solís, e insisto en la necesidad de suprimir esta disposición como precepto constitucional.

El señor BELAUNDE.- Yo no creo que deba suprimirse. El artículo debe subsistir. Lo que se puede encomendar a la Comisión es que redacte un párrafo adicional en que precise, de modo concreto, los casos de retroactividad; pero el artículo debe subsistir.

El señor FRISANCHO.- Pido la palabra.

El señor PRESIDENTE.- El señor representante por Puno.

El señor FRISANCHO.- Yo creo, señor Presidente, que la no retroactividad de la ley es el único principio que sirve de base a todos los derechos sociales. Evidentemente, si la ley va a tener efecto retroactivo, no habrá ningún derecho que pueda tener base inmovible, como deben tenerla todos los derechos, pues de otro modo serían derechos deleznable.

El abuso del derecho, teoría moderna, no tiene ninguna incompatibilidad con la no retroactividad de las leyes. El abuso del derecho no es sino la teoría del predominio del derecho social, es decir que los derechos individuales no pueden llegar al extremo de supeditar o herir los intereses sociales. Cuando el uso de un derecho legal se convierte en abuso, debe contenerse esa manifiesta injusticia.

La retroactividad de la ley sería la desaparición de todo derecho, y las leyes mismas no merecerían respeto. Por estas razones, estoy por la aprobación del artículo tal como lo ha propuesto la Comisión; y me opongo a las atingencias de los señores Balbuena y Solís.

El señor CASTRO POZO.- Señor Presidente: Con mucho interés he escuchado los discursos pronunciados sobre la interesante cuestión en debate. Sabemos que en el Código Penal existen casos relativos a la retroactividad de las leyes; pero no creo que este artículo pueda dar lugar a que auspiciemos su vuelta a Comisión, porque los señores representantes, de acuerdo con las ideas vertidas, pueden hallar la forma de cristalizar el pensamiento ambiente en esta Asamblea. Y así, señor Presidente, yo propondría que se adicione el artículo con esta frase: "Salvo las leyes económicas de bienestar social y las penales". Me parece que esta fórmula concilia las ideas vertidas en el debate, y que, por lo mismo, la Comisión no tendrá inconveniente en aceptar la adición.

El señor BALBUENA.- Solicitaría, con la venia de la Comisión que volviera a ella el artículo para estudiar la cuestión con más tranquilidad y a fin de dar curso a las adiciones.

El señor SOLIS.- Me sorprende, señor Presidente, que se crea en el dogma de la irretroactividad de la ley, y que este principio se sostenga por la extrema izquierda. La ley tiene efecto retroactivo...

El señor CASTILLO. (Interrumpiendo).- Para el bien. La tendencia moderna es la retroactividad para el bienestar social.

El señor SOLIS.- Yo lo sostengo para el bien, no para el mal...

El señor CASTILLO.- Pero en la práctica se podría usar para el mal.

El señor SOLIS.- En resumen, señor Presidente, yo planteo la cuestión previa de que el artículo vuelva a Comisión para que sea debidamente estudiado.

El señor PRESIDENTE.- En debate la cuestión previa.

El señor CHIRINOS PACHECO.- La Comisión se opone, señor Presidente, porque no hay inconveniente para que se apruebe la cuestión general, dejándose para estudio de la Comisión, las adiciones.

El señor GAMARRA.- Me opongo al aplazamiento, porque el principio general, tal como está redactado, no hiere ningún interés. Si se quiere establecer alguna excepción, la Comisión está dispuesta a estudiarla. De manera, que me opongo al aplazamiento, porque no es posible tratar nuevamente esta cuestión que, tradicionalmente, tiene ya un sentido bien establecido.

El señor PRESIDENTE.- Se va a votar la cuestión previa. (Pausa). Los señores que estén por el aplazamiento se servirán manifestarlo. (Votación). Los que estén en contra. (Votación). Ha sido desechado.

El señor ARCA PARRO.- Que se vote el artículo, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE.- Si ningún señor representante hace uso de la palabra, se dará el punto por discutido. (Pausa). Discutido. Se va a votar el artículo. (Pausa). Los señores que lo aprueben se servirán manifestarlo poniéndose de pie. (Votación). Los que estén en contra. (Votación). Ha sido aprobado el artículo.

Siendo la hora avanzada, se suspende la sesión; citándose a los señores representantes para el día de mañana, a las diez y media de la mañana.

Eran las 8 y 55 p.m.

-Por la Redacción.

Gmo. J. Amésquita.

D.D. t. 7, pp. 3651-3654

DEBATE CONSTITUCIONAL (II)

(sesión de 12 de abril de 1932)

El RELATOR leyó:

CAPITULO III

TITULO II

De la formación y promulgación de las leyes

ARTICULO 9°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente al de su promulgación, salvo disposición diversa de la misma ley.

El RELATOR leyó el artículo 9°.

El señor PRESIDENTE.- En debate.

El señor ARCA PARRO.- Pido la palabra.

El señor PRESIDENTE.- El señor Arca Parró puede hacer uso de la palabra.

El señor ARCA PARRO.- Señor Presidente, aunque parezca innecesario insistir en el sentido de este artículo no hago sino interpretar un principio jurídico o reconocido: quiero dejar constancia, que se refiere seguramente a la posibilidad de que una ley pueda entrar en vigencia mejor dicho, no precisamente al día siguiente de la promulgación, como lo hacemos ahora, nosotros, sino dando un término mayor, según la conveniencia de cada ley especial, para que ésta pueda ser conocida en el país y surtir sus efectos, según las circunstancias, dentro de un término que puede variar conforme a estas circunstancias. Porque no puede interpretarse esa disposición tal como lo dice el artículo, porque la promulgación está regida por principios y hay que tener en cuenta la retroactividad de la ley. Y hay situaciones, como tratándose de las leyes penales, que deben aplicarse cuando la nueva ley que se promulga favorece al reo.

Sin abrir debate, quiero que quede constancia de mi opinión.

El señor CASTILLO.- Señor Presidente: Sería conveniente que se publicara la palabra publicación y no promulgación.

El señor TIRADO (Por lo bajo).- ¿Cómo se puede publicar sin promulgar?

El señor FEIJOO REYNA.- Señor Presidente: Tiene razón el señor Castillo cuando dice que se debe consignar el término publicación. Efectivamente, una ley para surtir sus efectos y ser cumplida no sólo necesita ser promulgada sino también publicada. Y voy a citar el caso en esta Asamblea de que se dió un decreto-ley de carácter político, que fue promulgado y no publicado. Además es necesario no se haga la publicación oficiosamente en cualquier periódico sino necesariamente en el diario oficial "El Peruano".

El señor TIRADO. (Por lo bajo).- Está en la ley. La ley lo dice.

El señor GAMARRA.- La comisión, señor Presidente, acepta la insinuación que se ha hecho para que se adopte la palabra publicada en lugar de promulgada.

El señor FEIJOO REYNA.- Oficialmente publicada.

El señor ESCARDO SALAZAR.- Yo creo que todas las leyes deben de ser

promulgadas. La promulgación es el acto de la refrendación de la ley por el Presidente de la República o por el Presidente del Congreso. Eso no quiere decir que no se dé a conocer al público, pero queda promulgada desde el momento que la firma el Jefe del Poder Ejecutivo o el Presidente del Congreso ya que se le ha dado esa atribución. Ahora, si se cree conveniente que se diga promulgación y publicación está bien, pero siempre la palabra promulgación porque es el sello oficial, el acto por el cual el Ejecutivo o el Congreso la hace obligatoria para todo ciudadano.

El señor BALBUENA.- Hay leyes reservadas.

El señor TIRADO.- La publicación es la última ceremonia de una ley si es permitido decirlo así.

El señor PRESIDENTE.- Se va a leer el artículo tal como quedará redactado.

El señor CASTILLO.- La parte final que dice "salvo disposición diversa de la misma ley" puede suprimirse. No se puede autorizar que la ley rija antes de su promulgación y antes de su publicación, tenemos comentarios a este respecto de jurisconsultos nacionales. Recuerdo el comentario del señor de La Lama de la disposición pertinente del Código Civil en el cual hay una disposición precisa que dice que la ley se publica después de su promulgación y el señor de La Lama cree que debe decirse publicación en lugar de promulgación. Nosotros al sugerir este punto lo hemos hecho considerando las opiniones de los maestros del Derecho Peruano, y que estas capacidades se han pronunciado en el sentido de que las leyes rigen después de su publicación. Y debe dejarse constancia de esto: ningún ciudadano puede acatar una ley que no conoce.

El señor GAMARRA.- Señor Presidente: Una ley puede ser publicada cuando ha sido promulgada; por eso la Comisión ha estado atenta a la insinuación que se ha hecho para que se ponga la palabra "publicación", porque ha entendido que dentro de ese concepto está envuelta la palabra "promulgación". Ahora en lo referente a la observación hecha sobre los términos "salvo disposiciones contrarias", es necesario que subsistan, porque en ese artículo se sienta un principio general cual es el de que la ley rija desde el día siguiente al de su publicación. Como una ley puede darse para que rija después de un mes o al cabo de un año, es evidente que la subsistencia de esas palabras es necesaria en el artículo.

El señor VARA CADILLO.- Eso no es jurídico, señor Gamarra.

El señor ARCA PARRO.- Eso es tinterillada.

El señor TIRADO.- Hay leyes de carácter reservado que no se pueden publicar.

El señor VARA CADILLO.- La retroactividad de la ley solamente en pueblos salvajes puede aceptarse, nunca en pueblos civilizados.

El señor BALBUENA.- ¿Y las leyes procesales no tienen efecto retroactivo?

VARIOS SEÑORES REPRESENTANTES.- Es distinto.

El señor BALBUENA.- ¿Y las leyes penales en todo lo que sea favorable al reo?

El señor GAMARRA.- Hay leyes que pueden regir mucho tiempo después de promulgadas conforme a su mandato. Así es que ese es el sentido del artículo.

El señor BUSTAMANTE DE LA FUENTE.- Señor Presidente: Yo comprendo la necesidad de que se publiquen las leyes para que no tengan cumplimiento, pero temo que se puedan provocar debates sobre la fecha de la publicación, y creo que es necesario tener un punto de partida fijo para que los jueces y las autoridades puedan aplicar las leyes. Pasados algunos años puede discutirse y no llegarse a descubrir cuando se hizo la publicación. En materia de Códigos, por ejemplo, podría decirse que la primera publicación no se hizo sino varios meses o varias semanas después de que la ley se promulgó y promoverse así discusiones difíciles de resolver, por eso es que yo creo que es necesario mantener la redacción primitiva del artículo presentado por la Comisión, que se prescinda de la fecha de la publicación y se mantenga la fecha de la promulgación.

El señor ESCARDO SALAZAR.- Lo expuesto por el señor Bustamante de la Fuente evidentemente que justifica la resolución del Congreso en el sentido de evitar que se tome como momento en que la ley debe ponerse en toda su acción, el de la publicación. Yo propuse que se dijera promulgación y publicación, pero, esto resulta innecesario después que hemos aprobado el artículo 7° en el cual se establece la fórmula exacta de cómo debe promulgarse y publicarse las leyes. (Leyó). De tal manera que si no se publica en realidad será por un descuido del Poder Ejecutivo, pero no perderá el carácter de ley que tiene desde el momento en que ha sido promulgada. Habiéndose, pues, aprobado en el artículo anterior, la fórmula para la promulgación por el Poder Legislativo y para su publicación por el Poder Ejecutivo sería innecesario agregar la palabra publicación después de lo expuesto por el señor Bustamante de la Fuente.

El señor FREYRE.- Señor Presidente: Tanto la promulgación como la publicación de las leyes son absolutamente necesarias, porque si una ley va a regir desde la fecha de su promulgación yo no entiendo como pueda cumplirse si no es conocida. De manera que inmediatamente después de la promulgación de la ley viene la publicación, que tiene por objeto hacerla conocer a todos los habitantes para que queden sujetos al cumplimiento de la ley.

El señor VARA CADILLO.- Señor Presidente: Como miembro de la Comisión de Constitución yo he suscrito el dictamen y el articulado que se está discutiendo; pero el debate suscitado alrededor de este artículo me sugiere una idea complementaria. Entiendo, señor Presidente, que no basta la publicación de la ley en la capital de la República, como hasta hoy se ha hecho. Nuestros pueblos desgraciadamente no están en inmediata comunicación entre sí. Hay regiones a las que las publicaciones y periódicos de la capital de la República llegan todavía después de mucho tiempo; a veces los Jueces de Primera Instancia, los Prefectos mismos y los Subprefectos no conocen una ley sino después de un mes o dos meses de expedida. Entiendo, pues, que sería bueno introducir una modificación en el sentido de que las leyes publicadas en el diario oficial correspondiente sean transmitidas a las autoridades...

El señor ESCARDO SALAZAR (Interrumpiendo).- Eso es administrativo.

El señor VARA CADILLO (Continuando).- ...para que las hagan conocer; porque vivimos, señor, en un país completamente falto de comunicaciones, en un país en que la mayoría de los habitantes es analfabeta, en un país donde es necesario no solamente publicar las leyes en periódicos, sino explicar su contenido. Esta observación que hago debe ser tomada en cuenta y me voy a permitir enviar a la Mesa una adición al artículo.

El señor PRESIDENTE.- Se va a leer el artículo en la forma que se va a votar.

El RELATOR leyó:

ARTICULO 9°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente al de su promulgación y publicación, salvo disposición diversa de la misma ley.

El señor PRESIDENTE.- Se va a votar el artículo. (PAUSA). Los señores que aprueben el artículo, se servirán manifestarlo. (Votación). Los señores que estén en contra. (Votación). Aprobado.

El señor BUSTAMANTE DE LA FUENTE.- Yo estoy en contra de la publicación.

DD, t. 3, pp. 2621, 2622, 2636,
2639

JURISPRUDENCIA (I)

JUBILACION-No hay incompatibilidad entre los principios contenidos en los art. 25 y 132 de la Constitución y la ley 15144

1. Las disposiciones del art. 22 del Título Preliminar del Código Civil y artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial no conceden atribuciones a la Primera Sala de la Corte Suprema para declarar inconstitucional una ley, sino preferir la Constitución a cualquier otra ley.
2. La ley para ser retroactiva, además de su propia índole, requiere de la voluntad del legislador, como lo señala el art. 132 de la Constitución.
3. En el presente caso la voluntad del legislador está expresada en el art. 8° de la Ley N° 15144 y la oportunidad de su vigencia ha sido debidamente motivada no sólo por razón de equidad, sino de prudente armonía y concordancia entre el nuevo y el anterior ordenamiento jurídico, pues está referida al momento en que el proyecto ya aprobado por la Cámara de Diputados, ingresó al Senado para continuar su trámite.
4. Que este hecho hacía pública la inminencia de una nueva regulación de derechos en favor de empleados que se encontraban en servicio cuando se formaba la ley y fue justo prever que esta situación alentaría el ánimo adverso de los principales o patronos con respecto a los resultados económicos de la situación jurídica ya planteada.
5. Que el derecho de jubilación que se reconoce a los empleados con veinticinco años de servicios instituido por la Ley N° 15144, no destruye lo que ha sido legislado, ni da vida en el pasado a lo no existente, sino que regula el derecho de jubilación de los empleados particulares establecidos por leyes anteriores y norma también las consecuencias de hechos pretéritos que consisten en los servicios realmente prestados por el demandante.
6. El Poder Legislativo al formar la Ley, el Poder Ejecutivo al promulgarla y el Poder Judicial al aplicarla, han cumplido con lo que la Constitución señala como atribuciones a cada uno de estos Poderes y sin que nuestra Carta Política conceda al Poder Judicial, la facultad de declarar inconstitucional una ley a la que expresamente se le ha dado el carácter de retroactiva.
7. Por lo anteriormente expuesto es de aplicación el art. 8° de la Ley N° 15144 no habiendo incompatibilidad en los principios contenidos en los arts. 25 y 132 de la Constitución con la ley precitada.
8. Es fundada en parte la acción del demandante para que la empresa demandada le abone una pensión de jubilación y le pague los reintegros correspondientes en aplicación de la Ley N° 15144.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 436/66.- Ira. Sala.- Procede de Lima.

Señor:

Viene a conocimiento de la Primera Sala, conforme el art. 8 de la L.O. del P.J., la causa seguida por don Harry Evans con International Petroleum Company sobre beneficios sociales, proceso en el cual una de las partes ha opuesto a la aplicación de la Ley 15144 la tacha de ser inconstitucional.

La mencionada ley, que reduce a 25 años el tiempo de servicios requerido para adquirir el derecho de jubilación, fue promulgada el 17 de setiembre de 1964 y dispone concretamente que sus beneficios comprenden a los empleados que hubieran cesado después del 6 de noviembre de 1963. Invocando tal retroactividad expresa, el demandante, que había cesado en la fecha anterior a la promulgación de la Ley 15144, o sea el 31 de julio de 1964, pide se reconozca su derecho a pensión de jubilación y se le pague las mensualidades devengadas.

Se ha centrado la controversia en la aplicabilidad o inaplicabilidad de una ley retroactiva. En consecuencia, es ya irrelevante entrar al análisis de los beneficios concedidos al demandante y a sus futuros deudos con arreglo al plan privado de previsión, vigente para los empleados de ultramar de la Standard Oil Company. Obviamente, dicho plan no puede afectar en nada los irrenunciables beneficios que la ley nacional impone. Lo que interesa elucidar, pues de ello se sigue la procedencia o improcedencia de los extremos demandados, es la aplicabilidad de la Ley 15144 en función de su concordancia u oposición con la Constitución del Estado.

Sostiene el actor que el artículo 132 de la Carta Política cuyo texto reza "LA LEY ES OBLIGATORIA DESDE EL DIA SIGUIENTE A SU PROMULGACION Y PUBLICACION, SALVO DISPOSICION CONTRARIA DE LA MISMA", autoriza al legislador a fijar como inicio de los efectos de una norma una fecha anterior a la promulgación. Tanto más en el caso de la Ley 15144, dado que los empleadores conocieron la presentación de la iniciativa parlamentaria, realizada en fecha anterior al 6 de setiembre de 1963, y muchos procuraron eludir su aplicación. La empresa demandada sostiene que el art. 25 de la Constitución, al disponer "NINGUNA LEY TIENE FUERZA NI EFECTO RETROACTIVO", está prohibiendo de modo absoluto que se dicten normas con efecto retroactivo, aunque ellas sean de carácter social.

El fallo del Segundo Juzgado de Trabajo, corrientes a fs. 340 y sgtes. declara fundada en parte la demanda, considerando que debe aplicarse la norma más favorable al trabajador, por lo que ordena el pago de la pensión de jubilación. La sentencia de vista, de fs. 386, confirma la apelada, siendo de apreciar que el voto mayoritario se funda genéricamente en la interpretación retroactiva de las leyes sociales y no acoge la invocación hecha respecto al artículo 132 de la Constitución.

La regla de la irretroactividad de la Ley, conforme al enunciado tajante del art. 25 de la Constitución, abarca todo el ordenamiento jurídico, sin otras excepciones que las derivadas estrictamente de la evolución conceptual y siempre que no vulneren la seguridad jurídica, que es el más alto valor coexistente con la Justicia. Si bien la doctrina y la jurisprudencia han venido atenuando la regla de irretroactividad en materias de amplio interés social, no pueden desconocerla como principio rector, conscientes de que ella es esencial en todo régimen de derecho y de que su violación abriría paso a la arbitrariedad, invitando a sucesivas fisuras del orden jurídico.

Ciertamente, la metodología y la inspiración del derecho laboral se hallan influidas por el concepto de justicia social, pero ésta no es una justicia radicalmente autónoma sino una categoría de la Justicia, sujeta al sentido general del ordenamiento jurídico. Por ser la relación de trabajo de tracto sucesivo, se aprecia universalmente que las leyes sociales son aplicables a toda relación laboral en curso de existencia, pues habría inequidad en someterla al derecho vigente al tiempo de ser iniciada la prestación de trabajo.

Las leyes que crean o amplían beneficios sociales tienen el sentido de aplicar a las relaciones de trabajo existentes un derecho que no había sido declarado o definido por la legislación positiva. Pero tratándose de una relación de trabajo extinguida, debe considerarse firme el régimen con arreglo al cual se le puso término. No es compatible con la seguridad jurídica dictar normas que tengan una aplicación póstuma a la situación laboral. La retroactividad puede ser dispuesta por el legislador cuando media un amplio interés social, pero sin que la nueva norma comporte una violación del orden público, como es la ficción de devolver la vida a una relación laboral fenecida para aplicar un beneficio inexistente durante la relación jurídica tutelada.

La subsistencia y eficacia del orden normativo depende de que se respete su unidad privada cuyo núcleo está dictado en la parte dogmática de la Constitución del Estado, o sea en las garantías. Lo que ella enuncia como garantía fundamental no puede ser contradicha por la legislación. Hay error notorio en apreciar que el artículo 132 de la Constitución contenido en la parte orgánica, o sea en aquella referente a la formación y promulgación de las leyes, autorice a dictar normas contrarias a la garantía de irretroactividad, consignada como regla fundamental en la parte dogmática de la Carta. El derecho comparado demuestra que las Constituciones prevén frecuentemente que una ley, señale el día de inicio de su vigencia, no porque admitan que la norma rija para el pasado, sino porque se ha querido facilitar su conocimiento mediante su intervalo de vacatio legis, o sea el lapso que corre entre la promulgación y la puesta en vigor, como sucede con la promulgación de los Códigos y otras leyes fundamentales.

En materia de legislación social, es doctrina predominante la convicción de que no existe derechos adquiridos irrevocablemente cuando ellos se oponen a una ley de orden público. Pero tal naturaleza corresponde sólo a leyes abstractas, dotadas sin ánimo de beneficiar determinados casos concretos; por ello, es extensa la jurisprudencia pronunciada en el sentido de que la aplicación retroactiva de las leyes sociales no pueden violar una garantía constitucional. Así, nuestro Tribunal Supremo ha admitido reiteradamente la atenuación de la regla de irretroactividad en lo tocante a beneficios sociales, pero tratándose de empleados cuyo contrato de trabajo se hallare vigente. La jurisprudencia producida con posterioridad a la Ley 15144 es contradictoria, pues en un caso se ha apreciado la voluntad del legislador de dar efectos retroactivos a la norma (Ejm. de 30 de noviembre de 1965 Bustamante R. con Banco Agropecuario) y en otro muy reciente (Ejm. de 2 de setiembre de 1966, Mondragón con Banco de Londres), se ha establecido que la voluntad del legislador no prevalece sobre el art. 25 de la Constitución.

Siendo la Constitución la ley de leyes, el propósito del legislador no puede sobreponerse a ella. De ahí que el art. del Título Preliminar del C.C. y el art. 8 de la L.O. del P.J. disponen que los jueces deben preferir la norma constitucional a la norma legal en los casos en que exista incompatibilidad. En el caso "sub-judice", se ventila la aplicación de una ley, la 15144, impugnada de ser contraria a la Constitución, por lo que procede que el Juzgador evalúe si existe la incompatibilidad aducida y resuelva si la retroactividad concreta que dicha ley expresa puede ser aplicada al caso de autos.

A tenor de la garantía contenida en el art. 25 de la Constitución, es contrario a la certeza jurídica que una ley que establece beneficios sociales determine su alcance retroactivo para comprender a quienes habían

cesado en su relación laboral al tiempo de ser ella promulgada. El fundamento de la garantía constitucional de no retroactividad es la realización de seguridad jurídica: si el legislador considerara poseer facultad ilimitada en la producción de leyes se estaría provocando la incertidumbre jurídica. Tanto el interés social, en el que funda su aplicación retroactiva la legislación laboral, como la necesidad de regular el comportamiento contractual dentro de la justicia y de la certeza, determinan la exigencia de no distorsionar las garantías constitucionales. El alcance con que ellas fueron dictadas, así como la racionalidad de los preceptos magnos, permiten definir el ámbito temporal de las leyes de modo que recepcionen los postulados de la justicia social pero sin violentar la norma de rango superior.

En consecuencia, opino porque HAY NULIDAD en la recurrida confirmatoria de la apelada. Reformando aquella y revocando esta, procede declarar infundada la demanda y sin lugar el otorgamiento de la pensión de jubilación.

Lima, 24 de octubre de 1966.

Ferrero Rebagliati.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, tres de agosto de mil novecientos sesentisiete.

Vistos; en discordia; con lo expuesto por el representante del Ministerio Público; por los fundamentos pertinentes de las resoluciones inferiores y considerando: que la presente causa ha sido remitida a esta Sala por estimarse que la decisión judicial que se pronunció debe incidir en la definición de la incompatibilidad de la Constitución del Estado con la Ley número quince mil ciento cuarenticuatro, de conformidad con lo establecido en el artículo veintidós del Título Preliminar del Código Civil y en el artículo octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial; que ninguno de estos dispositivos legales concede atribuciones a la Primera Sala de esta Corte Suprema para declarar inconstitucional una ley, sino preferir la Constitución a cualquier otra ley; que el principio de la irretroactividad enunciado por el artículo veinticinco de la Constitución política de la República, es una norma que permite excepciones; que la ley para ser retroactiva, además de su propia índole, requiere la voluntad del legislador como lo señala el artículo ciento treintidós de la misma Constitución; que, en el caso de autos, la voluntad del legislador está expresada en el artículo octavo de la ley quince mil ciento cuarenticuatro y la oportunidad de su vigencia ha sido debidamente motivada no sólo por razón de equidad, sino de prudente armonía y concordancia entre el nuevo y el anterior ordenamiento jurídico, pues está referida al momento en que el proyecto ya aprobado por la Cámara de Diputados, ingresó al Senado para continuar su trámite; que este hecho hacía pública la inminencia de una nueva regulación de derechos sociales en favor de empleados que se encontraban en servicio cuando se formaba la ley y fue justo prever que esta situación alentaría el ánimo adverso de los principales o patronos con respecto a los resultados económicos de la situación jurídica ya planteada; que el derecho de jubilación que se reconoce a los empleados con veinticinco años de servicios instituido por la mencionada ley quince mil ciento cuarenticuatro, no destruye lo que ya ha sido legislado ni dá vida en el pasado a lo no existente, sino que regula el derecho de jubilación de

los empleados particulares establecido por leyes anteriores y norma también las consecuencias de hechos pretéritos que consisten en los servicios realmente prestados por el demandante; que el Poder Legislativo al formar la ley, el Poder Ejecutivo al promulgarla y el Poder Judicial al aplicarla, han cumplido con lo que la Constitución de la República señala como atribución a cada uno de estos Poderes, y sin que nuestra Carta Política conceda al Poder Judicial, la facultad de declarar inconstitucional una ley a la que, expresamente se le ha dado carácter retroactivo; que finalmente, en el dictamen del señor Fiscal, Titular de este Supremo Tribunal, que corre a fojas catorce del cuaderno de nulidad, de fecha cuatro de junio de mil novecientos sesentiséis; el doctor Leonidas Ponce Sobrevilla, expresa su conformidad con la ley tantas veces mencionada y que es ella de aplicación al presente caso, como lo ha sido en otros juicios análogos en que ha dictaminado; declararon que es de aplicación en el presente juicio el artículo octavo de la ley quince mil ciento cuarenticuatro y que no hay incompatibilidad en los principios contenidos en los artículos veinticinco y ciento treintidós de la Constitución del Estado con la ley número quince mil ciento cuarenticuatro; declararon, asimismo, NO HABER NULIDAD en la sentencia de vista de fojas trescientos ochentiséis, su fecha trece de abril de mil novecientos sesentiséis, que confirmando la apelada de fojas trescientos cuarenta, ampliada a fojas trescientas cuarenticuatro vuelta, sus fechas dieciocho y veinte de noviembre de mil novecientos sesenticinco, declararon fundada en parte la demanda de beneficios sociales interpuesta a fojas dos por don Harry Evans contra International Petroleum Company Limited, y, en consecuencia, que la firma demandada debe acudir al actor con la pensión de jubilación de mil quinientos cincuenta dólares, a partir del primero de agosto de mil novecientos sesenticuatro, con reintegro de las pensiones dejadas de percibir desde la fecha indicada; con lo demás que contiene; condenaron en las costas del recurso y en la multa de seiscientos soles a las partes que lo interpusieron; y los devolvieron.- VIVANCO.- ALARCON.- PERAL.- CARRANZA.-

De conformidad con lo dictaminado por el Ministerio Fiscal; y considerando además; que deducida en forma expresa la inconstitucionalidad del artículo octavo de la ley quince mil ciento cuarenticuatro, en razón de su oposición al artículo veinticinco de la Constitución del Estado, a la Sala corresponde resolver este punto previamente; que siendo la Constitución un todo orgánico debidamente estructurado, la última parte del artículo ciento treintidós que permite que las leyes tengan vigencia en fecha distinta al día superior a su promulgación, no constituye excepción al principio general de la retroactividad de las leyes que, como garantía constitucional consagra el referido artículo veinticinco y debe entenderse que contempla los casos de normas que, por su naturaleza, requiere de plazo más dilatado para entrar en vigencia, hecho que no presenta ningún inconveniente puesto que las leyes rigen para lo venidero; y la situación del empleado don Harry Evans quedó definida, de común acuerdo con sus empleadores, el primero de agosto de mil novecientos sesenticuatro, fecha en que cesó en el trabajo o sea un mes y diecisiete días antes de la promulgación de la ley número quince mil ciento cuarenticuatro, que redujo de treinta a veinticinco años el cómputo de los servicios para los efectos de la jubilación; y aún cuando esta ley, promulgada el diecisiete de setiembre de mil novecientos sesentitrés, sus efectos sólo pueden alcanzar a aquellos empleados que tenían contrato vigente en la fecha de su promulgación, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema y los principios que regulan la contratación; que en semejante condición el artículo octavo de la ley número quince mil ciento cuarenticuatro que modifica sustancialmente la ley núme-

ro diez mil seiscientos veinticuatro, resulta inaplicable al caso de autos por estar en contradicción con el artículo veinticinco de la Constitución del Estado; por tales consideraciones: nuestro voto es porque existe incompatibilidad entre el artículo veinticinco de la Carta Política y el octavo de la ley número quince mil ciento cuarenticuatro y, que por consiguiente, carece de objeto pronunciarse sobre el contenido de la demanda de fojas dos.- GARCIA RADA.- MAGUIÑA SUERO.- VASQUEZ DE VELASCO.-

El Secretario General que suscribe, certifica, que los fundamentos del voto del señor Vocal doctor Vásquez de Velasco, son los siguientes: considerando: que el artículo veinticinco de la Constitución del Estado, prescribe de modo concluyente que "ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo"; que, en armonía con dicha disposición constitucional, el artículo octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estatuye que, "cuando los Jueces o Tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios, encuentren que hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirán la primera" y que la exégesis del artículo ciento treintidós de nuestra Carta Fundamental es la de que nuestros constituyentes de mil novecientos treintitrés previeron la posibilidad de que alguna vez pudiera venir al interés público que el Congreso Nacional, al dictar alguna nueva ley, dispusiera que esta no comenzara a regir desde el día siguiente a su promulgación, sino a partir de determinada fecha posterior a su promulgación, para lo que no habría inconveniente alguno, ya que las leyes rigen para lo venidero y sobre lo venidero se puede legislar, siendo además que nuestros constituyentes de mil novecientos treintitrés no pudieron tener en mente contradecir, dentro del texto de la misma ley fundamental y con un dispositivo posterior, el artículo ciento treintidós, lo que ya habían establecido de modo terminante en el artículo veinticinco.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

RJP, agosto de 1967, num. 283,
pp. 964-971.

Emilio Llosa Ricketts

LA RETROACTIVIDAD DE LA LEY

Con motivo de la promulgación de la Ley 15144 (1964) que establece un término de jubilación para los empleados particulares, 30 años, y en su artículo 8° comprende en sus beneficios a los empleados que hayan cesado en sus funciones después del 6 de noviembre de 1963, se han expresado diversos planteamientos y la Corte Suprema ha dictado variadas ejecutorias sobre esta norma que establece la vigencia de la ley con fecha anterior a su promulgación.

El artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial faculta a los Jueces que conozcan cualquier clase de juicios a que prefieran la norma constitucional y no la legal cuando encuentren que hay incompatibilidad entre ambas, y en aplicación de lo dispuesto en el Artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil que establece que cuando hay incompatibilidad se preferirá la norma constitucional.

Se sostiene en estos planteamientos de aplicación de la Ley 15144, que el Artículo 25° de la Constitución que dice: "Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo", debe primar sobre las disposiciones del Artículo 8° de la Ley 15144 que "da efecto retroactivo" a la norma, por lo establecido en el Art. XXII del C.C., y el Artículo 8° de la L.O. del P.J. antes citados.

Analizaremos en este comentario el principio de retroactividad de la Ley en la Doctrina en General, la Doctrina del Trabajo y la Jurisprudencia.

La disposición del Artículo 25° de la Constitución, en términos más o menos similares viene repitiéndose en las diversas constituciones del Perú desde la de 1828 que la enunciaba en su artículo 151. En muchos otros países también hay disposiciones similares en la Constitución.

Hace más de 100 años se debate en el Perú sobre los alcances de aquel principio constitucional. El Dr. Francisco García Calderón en el Diccionario de la Legislación Peruana (1879) decía: "aquel principio absoluto de la no retroacción envuelve muchas dificultades en su aplicación y para salvarlos nos ocuparemos de algunos casos de retroacción reconocidos y sancionados por la Ley". Enumera diversos casos en los que hay retroactividad de la Ley, y presenta este Resumen: "las leyes no tienen efecto retroactivo sino cuando benefician a los individuos, a la causa pública sin perjudicar los derechos ya adquiridos por un tercero".

Otro jurista peruano el Dr. Toribio Alayza y Paz Soldán afirma en su conocida obra de Comentarios de la Constitución "no obstante la generalidad de la tesis de la retroactividad, cabe una excepción respecto a las leyes que se dan con "carácter social, de interés general, leyes de orden público..." El Dr. Luis F. Villarán comentando la Constitución de 1860 dice: "conforme al espíritu o a la letra de nuestras leyes cabe la retroacción en los mismos casos que en la teoría lo "autoriza".

El Dr. Angel Gustavo Cornejo en su conocida obra de Comentarios del Código Civil, sostiene también sobre la retroactividad que existe una taxativa y esta es "cuando la misma ley le atribuye tal efecto retroactivo".

Tan intenso fue el debate de la retroactividad de la ley que surge entre los juristas una distinción de retroactividad de primer grado y segundo grado. Denominando retroactividad de segundo grado aquella que la aplicación de la nueva ley es a los efectos de hechos o actos pasados, es decir, de hechos o actos producidos antes de entrar en vigor la Ley; y la de primer grado consiste en aplicar una Ley nueva a los efectos producidos después de ella, que son consecuencia de hechos y actos anteriores a la misma ley.

En esta forma explicaron que esta retroactividad de primer grado no es propiamente retroactividad sino aplicación inmediata de la ley y así se justificó la aplicación de leyes semejantes a todas nuestras leyes sociales dictadas en determinadas fechas que producían efectos posteriores a su vigencia por hechos o actos anteriores; por ejemplo: la ley 4916 que otorgó beneficios indemnizatorios a todos los empleados y ordena un seguro de vida para los que hubieren prestado 4 años de servicios y que a partir del día siguiente de su publicación debía otorgarse el beneficio a los empleados por los servicios prestados con anterioridad a su dación o sea desde la iniciación de la prestación. Reguló sobre hechos anteriores pero que solo producía los efectos después de su Promulgación. Era evidente "el efecto retroactivo". Igualmente la ley de jubilación que comprendió en sus beneficios a todos los empleados incluso aquellos que ya habían cumplido el tiempo para jubilarse, y que al día siguiente de la promulgación de la ley en contrato de "tracto sucesivo" tuvieron derecho a percibir la pensión de jubilación por los 40 años de servicios prestados con anterioridad a la ley. La disposición del Artículo 25° de la Constitución es absoluta y no admite distinción de grado en la retroactividad de la ley.

A partir de la segunda mitad del siglo pasado Savigny y Lasalle inician un movimiento revisionista de la Teoría de la Retroactividad que culmina con la aparición de la obra de Paul Roubier denominada "Los conflictos de Leyes en el Tiempo", considerada como la obra más completa sobre la materia. Roubier distingue entre el "efecto retroactivo" y el "efecto inmediato" y frente al principio de aplicación inmediata y como excepción a él introduce el debate de la "Supervivencia de la Ley Antigua" conforme al cual la norma derogada, a pesar de estarlo, continúa rigiendo los efectos de algunos supuestos ocurridos bajo su imperio. Es una prolongación extraordinaria de la vida de la Ley antigua y juega un papel preponderante en lo concerniente a los contratos.

Se produce, dicen los comentaristas, "una inversión de los términos del problema: si antes la regla era que se aplicase siempre la Ley antigua a las situaciones en curso y solo por excepción y dando efecto retroactivo a la nueva podría ocurrir lo contrario, ahora, en cambio, el principio general es que el nuevo derecho entre en vigencia, sin que ello implique retroactividad, a regular para el futuro las situaciones pendientes y la excepción es que ellas continúen sometidas a la Ley derogada en virtud de una peculiar supervivencia de ésta".

Esta teoría de Roubier ha tenido enorme repercusión en la teoría del Derecho. Así por ejemplo, Planiol (Cfr. Sánchez Covisa, Página 205) escribe "La ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado para apreciar las condiciones de la legalidad de un acto, sea para modificar o suprimir los efectos de un derecho ya realizado". "Fuera de esto no existe retroactividad y la Ley puede modificar los efectos futuros de hechos o de actos inclusive anteriores sin ser retroactiva". Según Colin y Capitant la ley antigua se aplicará cuando se trata de las "consecuencias ya pasadas de

actos o de situaciones anteriores". Y Josserand afirma que "las Leyes de Orden público se aplican inmediatamente, mas tal aplicación inmediata no es una aplicación retroactiva". (Sánchez Covisa-Página 206).

Queda así doctrinariamente reducido el principio de la No-Retroactividad.

También se analiza la retroactividad de la Ley situándola desde el planteamiento del ordenamiento legal del país teniendo en cuenta la "formulación objetiva" del principio de retroactividad o "la formulación subjetiva" que consiste en declarar que el principio de retroactividad significa únicamente el respeto de los derechos adquiridos.

Nuestra Legislación Civil ha escogido en su artículo 1824 la formulación subjetiva al declarar que las disposiciones de este Código regirán los efectos jurídicos de los actos anteriores si con su aplicación "no se violan derechos adquiridos".

Habría que armonizar las disposiciones de la Constitución con las del Código Civil.

Pero como nuestro interés principal está en esclarecer la llamada "retroactividad" en el Contrato de Trabajo exponemos la tesis de un distinguido jurista.

El Derecho Contractual contempla y regula como una de las modalidades de los contratos la de los "contratos de tracto sucesivo", que son aquellos cuya ejecución se desenvuelve a lo largo de un lapso más o menos extenso, en forma tal que las prestaciones a que se obliga cada parte se repiten o reiteran sucesivamente una y otra vez, por períodos parciales consecutivos dentro de la duración total del pacto. Un ejemplo en este género de contratos es el de Trabajo de un empleado o de un obrero, donde este cumple una labor con plazo fijo o por tiempo indefinido y el empleador paga una remuneración y asume otras obligaciones.

Ha adquirido en la actual organización del mundo sorprendente desarrollo la rama del Derecho conocida con el nombre de "Derecho de Trabajo", cuyas instituciones -estrechamente vinculadas a la producción, al trabajo y a la seguridad social- se consideran incluidas por su importancia en la categoría de instituciones de orden público. Dentro de este campo del derecho social se dan ejemplos numerosos de contratos de "tracto sucesivo", tales como los que celebran bilateralmente patrones y trabajadores y los pactos colectivos de trabajo que se ajustan a través de los sindicatos u organizaciones gremiales.

Una nota común que es perceptible tanto en los contratos de tracto sucesivo del ramo del Trabajo como en las leyes sociales declarativas de los derechos del Trabajo es que a lo largo del tiempo, generalmente dilatado, en que se desenvuelve la vigencia de aquellos contratos o leyes, van cambiando las condiciones y circunstancias del medio ambiente y haciéndose muy distintas de las que reinaban en el momento de la suscripción del contrato o de la promulgación de la ley. Llega, por eso, un día en que, por imperativo de justicia o de equidad, se hace aconsejable y aún necesario readaptar las bases económicas del contrato o los elementos normativos de la ley a las nuevas circunstancias exteriores y al natural avance del Derecho, sin alterar en cuanto a la sustancia el instrumento contractual o legal. Esta labor de readaptación, lejos de entrañar un propósito radical de sustituir o de innovar instituciones, representa más bien la intención de mantener incólume el equilibrio inicial de los elementos que entraban el juego en el comienzo del contrato o en el texto primitivo de la ley, equilibrio

que había sufrido un desajuste por el cambio de circunstancias en el transcurso del tiempo. De este modo, las variantes accidentales que el Poder Público autoriza, en los contratos colectivos o que el Legislador introduce en ciertas leyes sociales, antes que llamarse nuevos pactos o nuevas leyes, merecerían llanamente el calificativo de REACTUALIZACIONES del primitivo contrato o ley.

Estas medidas reparadoras, estas "reactualizaciones" de las bases iniciales -ya inoperantes- del contrato o de la norma legal, no alcanza si no rara vez a ser dictadas en el preciso momento en que comienza a producirse el desajuste de acopio de estadísticas para verificarlo, de estudio de las posibilidades financieras para solventar las nuevas cargas, son gestiones que demandan frecuentemente un intervalo entre la iniciación del desequilibrio es corregido mediante el instrumento legal correspondiente. Esta laguna en el tiempo acarrea una tardanza en la aplicación del remedio para el mal diagnosticado y ello implica un trato injusto o por lo menos inequitativo para los beneficiarios de la reforma.

Por esto es frecuente que en normas sociales sea introducida una cláusula que les otorga vigencia desde una fecha anterior a su dación o promulgación. Esta aparente RETROACTIVIDAD no lo es, en rigor: es apenas una forma de resarcir, nunca en su plena medida, el perjuicio que a los beneficiarios irroga la expedición TARDIA de la ley. Lo que significa esa cláusula, mal llamada de "retroactividad", no es otra cosa que una declaración implícita de que el desajuste entre el contrato o la ley, de una parte, y las nuevas circunstancias ambientales, de la otra, data de una época anterior a la fecha de la norma legal en que ese desajuste es oficialmente reconocido; y de que para restablecer la justicia, para hacer más pequeña la laguna o vacío existente entre las dos situaciones, se señala -mirando hacia el pasado- una razonable fecha intermedia en la cual, por razón de los cambios producidos, los beneficiarios de la nueva ley tenían ya jurídicamente abierta la opción a aprovechar de las ventajas de la enmienda legislativa. "Reactuación" de algo ya existente y no "retroactividad" de la ley nueva es, pues, la figura jurídica que en este caso se analiza. No sufre mella alguna el principio de irretroactividad de las leyes que consagra el Art. 25° de la Constitución Peruana.

A manera de confirmación de estos razonamientos doctrinales cabe ahora estudiar en la legislación positiva: La Ley N° 15144. Estudiarla en sus dos aspectos: el relativo al número de años de servicios exigible a los empleados particulares para gozar del beneficio de la jubilación y el concerniente al monto de la pensión del empleado jubilado. Además el Art. 8° que fija su vigencia.

a) En cuanto al primer aspecto, la Ley 15144 tiene como antecedentes:

- La Ley N° 10624, (año 1946), que estableció el derecho de jubilación de los empleados particulares con capital de más de dos millones de soles, al cumplir 40 años de servicios.

- El Decreto-Ley 11013 (año 1949) que redujo a sólo 35 años el tiempo de servicios exigido a los empleados para gozar del derecho a jubilación. En casos excepcionales de incapacidad física comprobada, despedida dictada por el principal sin culpa del servidor o liquidación del negocio, el derecho a jubilación comienza al cumplirse los 30 años de servicios.

- Finalmente, la Ley 15144 declaró que el derecho a jubilación para los empleados varones comienza al cumplir estos 30 años de servicios. Excepcionalmente, bastarán también 25 años de servicios para que puedan reclamar jubilación los empleados varones que cesen en el trabajo por incapacidad ff-

sica o por rescisión del contrato a pedido de cualquiera de las partes siempre que el empleado no hubiese incurrido en una causal de pérdida de sus beneficios sociales.

Esta enumeración permite darse cuenta del proceso que ha ido siguiendo el pensamiento legislativo.

La Ley 10624 (1946), trasladó al campo de la empresa privada el beneficio de la jubilación antes reconocido exclusivamente a los empleados del Estado e instituciones públicas. Pero tratándose de una innovación que iba a repercutir apreciablemente en las finanzas de las empresas, dicha ley quiso ser parca en el ensayo y otorgó por eso el derecho de jubilación únicamente a los empleados particulares que tuviesen 40 o más años de servicios. Así, el campo de aplicación de la ley quedaba reducido a muy contados casos, pues en realidad son muy pocos los servidores que alcanzan tan prolongada antigüedad.

Precisamente las experiencias recogidas en esta primera prueba indujeron al Poder Público a ampliar el ámbito de la jubilación privada, y mediante Ley N° 11013 (6 de mayo de 1949) fue fijado en 35 años de servicio el punto de partida para el goce de este derecho en la empresa particular. Excepcionalmente, podrían jubilarse al cumplir los 30 años de servicios los empleados cuyo cese en el trabajo obedeciera a incapacitación física, despedida intempestiva o liquidación del negocio.

Sin embargo, no existía paralelismo entre el principio general de jubilación a los 35 años de servicios, consagrados por el D.L. 11013, y el principio básico establecido en la ley general de jubilación para empleados públicos, que exige una antigüedad de sólo 30 años para el disfrute del derecho a pensión con sueldo íntegro. A fin de alcanzar este paralelismo y uniformar la legislación sobre esta materia, se dictó, 15 años después, la Ley 15144 de 17 de septiembre de 1964, que fija en 30 años también el tiempo de antigüedad en el servicio para la jubilación ordinaria o corriente de los empleados varones en la empresa particular e introduce una ventaja para las empleadas mujeres al adelantar su jubilación normal a los 25 años de servicios. Prevé también esta ley como casos excepcionales de jubilación los de cese en el trabajo por incapacitación física o por rescisión del contrato, a pedido de cualquiera de las partes siempre que el servidor no haya incurrido en causal de pérdida de sus beneficios sociales; y en estos casos la jubilación funciona a los 25 años de servicios para los hombres.

Es útil mencionar que la disposición excepcional que contienen la Ley 11013 y la Ley 15144 en el sentido de adelantar 5 años el plazo para la jubilación en el caso de despedida intempestiva o inmotivada del servidor por decisión del empresario, tuvo su razón de ser en la experiencia recogida durante los años de aplicación de la Ley 10624 y de la misma Ley 11013. En esa época se dieron frecuentes casos de empresarios que al ver aproximarse el momento en que algún servidor iba a cumplir la antigüedad prevista para ganar la jubilación, le daban intempestivamente aviso de despedida o le pedían la rescisión de su contrato. Para atajar este inequitativo proceder, el Legislativo extendió a los empleados un recurso preventivo de defensa, un manto de protección de 5 años tendiente a preservarlos del despido injusto, so pena de que si éste se producía, la jubilación funcionaba automáticamente por adelantado.

b) En cuanto al segundo aspecto de la Ley 15144, o sea el referente al modo de calcular el monto de la pensión de jubilación, cabe antes de mencionar los antecedentes. Primitivamente, la pensión se regulaba con

referencia sólo al sueldo básico. La ley 11013 (en 1949) la mandó regular sobre la base de "sueldo y comisiones" percibidos por el empleado.

La Ley 10123 (27 Septiembre. 1958) dispuso que para el cómputo de la pensión se agregase al sueldo básico (siempre que éste no excediera de S/. 6,500) la bonificación del 30% acordado por la Ley N° 11725 a los empleados con más de 30 años de antigüedad. Si el sueldo básico fuese mayor, el cómputo del 30% se hará sólo sobre los primeros S/. 6,500.00. Finalmente, el Art. 4° de la Ley 15144 (17 Septiembre. 1964) manda regular la pensión cuando hubo rescisión del contrato de locación de servicios, sobre la base del último haber percibido hasta el momento de esa rescisión, incluyendo al efecto todas las remuneraciones de carácter permanente, inclusive la bonificación del 30% por tiempo de servicios. Quedó así derogada parcialmente, en los casos de rescisión, la disposición de la Ley 11725 que prohibía incluir en el cómputo la bonificación del 30%.

Esta evolución de la legislación positiva revela que en las leyes más recientes se ha ido abriendo paso la inclusión de las bonificaciones y asignaciones adicionales entre los elementos computables para regular la pensión jubilatoria. Y el producirse este caso, resulta indudable que surge una nueva figura jurídica en la que el sueldo básico crece en una suma igual al monto de la bonificación o asignación incorporada a él para los fines del cálculo de la pensión.

Una manifestación más del actual criterio legislativo en favor del mejoramiento de la economía de los empleados particulares en forma correlativa al alza de las condiciones de vida, se ha producido con la dación de la Ley N° 14907, de 20 de febrero de 1964, que mandó aumentar en determinados porcentajes -según su grado de antigüedad- el monto de las pensiones de que disfrutaban por concepto de jubilación los empleados cuyo contrato de "tracto sucesivo" estaba terminado. Yendo más allá aún dicha ley autorizaba al Poder Ejecutivo, para, a partir de 1965, señalar cada mes de enero el porcentaje en que deberán ser aumentadas las pensiones de los empleados jubilados conforme a la Ley 10624 y sus modificatorias, teniendo en cuenta el aumento del costo de vida según las cifras del Instituto Nacional de Planificación. La tesis jurídica que plantea la referida Ley 14907 es de singular importancia, pues si se parte del concepto de que toda pensión jubilatoria aceptada por ambas partes, ejecutada y cumplida, representa un hecho consumado, algo así como una "cédula" de jubilación administrativa que fija y delimita los derechos del jubilado con autoridad equiparable a la "cosa juzgada", habrá de convenir en que sólo la fuerza constitucional que presta al Legislador en nuestros días la parte final del Art. 45 de la Carta Política hace posible ver quebrado esa tranquilidad intangibilidad en que antaño vegetaban las cifras de las pensiones vigentes. Vale la pena retener esta enseñanza para cuando, en el párrafo siguiente, estudiemos el problema de la llamada "retroactividad" de las leyes sociales.

c) Queda por estudiar un último aspecto -el más importante para nuestros fines- de la Ley 15144 el referente al contenido del Art. 8° de su texto. Dice ese artículo 8°: "Quedan comprendidos en los beneficios que otorga esta ley los empleados varones y mujeres que hayan cesado en sus funciones después del 6 de noviembre de 1963".

Esta disposición ha sido objetada de inconstitucional por contravenir al precepto de no retroactividad de las leyes establecidas por el Art. 25 de la Constitución, dado el hecho de que promulgada la ley el 17 de septiembre de 1964, ella estatuye que empiece a surtir efectos desde 10 meses antes (noviembre 1963).

Sin embargo, revisando los actos preparatorios que antecedieron a la dación de la Ley 15144, fluye la convicción de que la mente del Legislador no fue, propiamente hablando, darle efecto retroactivo, sino señalarla como fecha inicial de vigencia una fecha en que ya estaban en pleno vigor las nuevas circunstancias sociales y legales que justificaban el cambio de legislación. Del archivo de las Cámaras de Diputados y de Senadores consta que la que más tarde fue Ley 15144 nació de la fusión de tres iniciativas parlamentarias (Nos. 118, 119 y 133) vistas en Diputados en agosto de 1963 y refundidas por las Comisiones de Legislación del Trabajo y de Legislación General en un dictamen de 26 de octubre, que la Cámara aprobó el 21 de noviembre de dicho año. Al pasar al Senado, éste aprobó el proyecto de la Colegisladora con modificaciones; y fue precisamente el Senado el que, como adición, introdujo el artículo 8°. Vuelto el proyecto a Diputados, esta Cámara acordó la NO INSISTENCIA el 17 de agosto de 1964; y votada así la ley pasó el 7 de septiembre al Poder Ejecutivo, que la promulgó el 17. Quiere decir, pues, que según el pensamiento de los legisladores, ya desde agosto de 1963 se apreciaba que las leyes sobre jubilación de empleados particulares estaban desajustadas en relación con las realidades sociales y con el justo avance del Derecho, por lo cual se imponía su reforma. Lo que hizo el Parlamento al aprobar el Art. 8° fue precisar prudencialmente la fecha de iniciación de los efectos de la nueva ley, teniendo en cuenta que sus beneficiarios soportaban desde antes de esa fecha una situación inequitativa y perjudicial.

Pero hubo algo más. La aprobación del proyecto en Diputados (Nov. 1963) tuvo la amplia publicidad de costumbre; y era razonablemente presumible que a partir de ese momento no faltasen empleadores que quisieran utilizar la facultad de dar aviso de despedida a sus empleados más antiguos para cortarles la expectativa que les daba el proyecto, a fin de rehuir la carga económica que éste entrañaba. Frente a la posibilidad de que actitudes de este género se hubiesen presentado efectivamente, quiso sin duda el Parlamento sancionar tal maniobra y garantizar un trato justo a quienes resultaren víctimas de ella. Aparece aquí, nítida, la figura de la sanción civil contra el abuso del derecho: Cierto es que el empleador tiene el derecho de despedir a su dependiente; pero la despedida dolosa convierte el derecho en transgresión.

En suma: los contratos de tracto sucesivo, tan característicos del Derecho de Trabajo, llevan dentro de su entraña misma un elemento aleatorio, un factor circunstancial de movilidad o variabilidad por obra del cual corren el albur de modificaciones impuestas por el cambio de condiciones externas del ambiente social, o por imperativos de orden público que atañen a la producción, al bienestar familiar o a la tranquilidad colectiva. Tales modificaciones no afectan ni la subsistencia ni la estructura esencial del contrato, sino otros elementos adjetivos o de detalle que miran a su forma de ejecución y que se catalogan entre los efectos del acto contractual: Por ejemplo, en el caso de las jubilaciones que venimos estudiando, el número mínimo de años de servicios que da opción a la pensión o el modo de calcular el monto de ésta última, ya simplemente a base del sueldo, ya con adición de las bonificaciones. El reajuste de esos efectos, su adopción a las condiciones más recientes de convivencia social, lejos de afectar "la inviolabilidad" o "la seguridad jurídica" de los contratos, asegura su persistencia, pues tiende a mantener a lo largo del tiempo la primitiva ecuación entre la necesidad y la Ley, la constante proporcionalidad entre las demandas reconocidas como justas en las instituciones legales y el volumen de las prestaciones externas destinadas a satisfacer esas deman

das. Por eso cabe preguntarse si la calificación de "retroactivas" que a veces suele darse a aquellas leyes que modifican el alcance de otras anteriores dictadas sobre contratos de trabajo, es más bien una calificación inadecuada o impropia.

Señalar como punto de partida de la nueva ley el momento en que rigen ya indiscutidamente nuevas circunstancias externas no es, en rigor, dar a esa ley efecto retroactivo, sino marcar la fecha de aparición de un he-cho real, plenamente existente, en el cual radica la justificación del cambio legislativo.

Ello equivale, en otros términos, a poner al día la antigua ley a REACTUALIZAR sus disposiciones en función de las nuevas circunstancias. Se crea una ley nueva para un fenómeno nuevo; y la verdadera vigencia de esta segunda norma comienza desde el instante en que una nueva realidad objetiva empieza a influir sobre la relación contractual nacida a la sombra de la ley antigua. A la luz de estos conceptos, la fecha material de la pro-mulgación pierde importancia y se convierte en adjetiva: lo que cuenta es el hecho de la transformación social en que descansa la reforma.

Sólo resta añadir que esta concepción está de acuerdo con los dictados de la justicia social, que sin duda han recortado la ya caduca no-ción liberal de la autonomía de la voluntad en el contrato. El hecho de condenar al empleado a seguir percibiendo los sueldos, las pensiones o beneficios que habían sido calculados con arreglo a un "standard" económico ya desaparecido, o mantener el compás lento de los plazos antiguos, equivaldría a romper el equilibrio que da su fisonomía y carácter a los contratos bilaterales y a permitir que la otra parte (en este caso el empleador) se beneficie inequitativamente con ese desequilibrio de las prestaciones. En el Derecho del Trabajo, que es ya una forma del Derecho Público, la autonomía de la voluntad cede el paso a las exigencias de la justicia social; y la Libertad contractual del empleador se presume recortada en aras del bien común. Cada vez más, el Estado, como intérprete de aquella justicia, va sustituyéndose al libre acuerdo de las partes en la determinación de las bases de la contratación laboral y en la generalización obligatoria de esas bases hasta crear un estatuto o régimen general de trabajo. Dentro de esta misma técnica y con análogos recortes de la voluntad contractual se produce hoy la reforma de las leyes sociales, cuya fecha de vigencia no depende, en rigor del propio Legislador, sino que queda automáticamente establecida por el hecho del surgimiento de la necesidad social que le da origen. El Legislador se limita a "registrar" esa fecha al tiempo de promulgar la ley.

EJECUTORIAS

La Corte Suprema ha dictado diversas ejecutorias sobre la retroactividad de la ley. En la causa 259/950 de conformidad con su Fiscal declaró que la norma dictada por Resolución Suprema con efecto retroactivo re-gía, a pesar de que el servidor había sido separado en fecha anterior a la dadación de la citada Resolución (Revista de Jurisprudencia N° 85, página 198).

Otra Ejecutoria N° 882/58 publicada en la Revista de Jurisprudencia N° 184, declaró que solo se admite retroactividad en la aplicación de las Leyes Sociales respecto a los servidores que se encuentren en servicio al promulgarse la ley. En esta Ejecutoria varía el criterio de la anterior y la restringe para el caso de que el servidor se encuentre en servicio.

Por último se producen las Ejecutorias sobre la Ley 15144. La causa 1089/65 (Revista de J.P., N° 262 Pág. 1392) en la que de conformidad con el Fiscal establece que por disposición del artículo 8° de la Ley 15144 com

prende en sus beneficios al empleado que cesó antes de su publicación por cuanto estableció retroactividad para su vigencia (Cesó después de la fecha que se señaló para su vigencia).

La otra Ejecutoria N° 429/66 (Revista de Jurisprudencia N° 267), comprende en los beneficios de la jubilación al empleado que cesó antes de la promulgación de la Ley 15144 pero con posterioridad a la fecha "que se le otorga a ésta retroactivamente". Dice que a la Ley 15144 se le dio expresamente efecto retroactivo desde el 6 de noviembre de 1963, o sea, con fecha anterior a la terminación del contrato de trabajo.

Por último la Ejecutoria 436/66 (Revista de Jurisprudencia N° 283) declara que es de aplicación el artículo 8° de la Ley 15144 y que no hay incompatibilidad en los principios contenidos en el Artículo 25° y 132° de la Constitución del Estado con la Ley 15144. Fundamentos: por la voluntad del Legislador que le otorgó a la ley efecto retroactivo en el artículo 8° estableciendo la retroactividad de su vigencia no sólo por razón de equidad sino de prudente armonía y concordancia entre el nuevo y el anterior ordenamiento jurídico, pues está referida al momento en que el proyecto ingresó al Senado después de ser aprobado por la Cámara de Diputados; que es te hecho hacía público la inminencia de una nueva regulación de derechos sociales en favor de empleados que se encontraban en servicio cuando se formulaba la Ley y fue justo prever que esta situación alentaría el ánimo adverso de la situación ya planteada. Esta Resolución se dictó de conformidad con la vista del Primer Fiscal.

Vamos a analizar en segundo término la disposición del artículo XXII del Código Civil y la del Artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial y Ejecutorias Supremas.

El artículo XXII del C.C. dispone que cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se prefiere la primera; el artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que cuando los Jueces o Tribunales al conocer cualquier clase de juicio encuentran que hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal preferirán la primera. En estos casos cuando se prefiere la Constitución las sentencias serán elevadas en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema.

En ambas normas el requisito substancial es la incompatibilidad, es decir que ambas normas no pueden subsistir, que se repelan y que, por tanto debe escogerse entre una de ellas. Además la incompatibilidad debe ser manifiesta "en cuanto a la letra y en cuanto al espíritu. Si la oposición no fuera evidente el Poder Judicial debe respetar la disposición legislativa a fin de no incurrir en un exceso de control que llevaría a la Corte Suprema a ejercer el gobierno de un modo indirecto". (Teoría del Estado-Dr. Raúl Ferrero).

Es evidente que entre el principio de irretroactividad del artículo 25 de la Constitución y la disposición que fija la vigencia de la Ley 15144 (de trabajo) con fecha anterior a su promulgación no existe incompatibilidad que haga excluyente a una de las normas que tendría que ser la legal.

La Segunda Sala de la Corte Suprema en la Causa 436/66 (Revista de Jurisprudencia N° 283) resolvió "que la decisión judicial tiene que incidir fundamentalmente en la decisión del carácter constitucional o inconstitucional de la ley 15144 que por consiguiente en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial" remitió el conocimiento de la causa a la Primera Sala.

La Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Corte Suprema antes de la resolución de la Primera Sala, varía al resolver diversas causas de empleados bancarios Nos. 610/65, 547/66, 1942/65, 1103/65 y 1902/65, (Revista de Jurisprudencia N° 276 Pág. 100), el 20 de setiembre de 1966 expresó "Que no le alcanzan los beneficios de la Ley 15144 al empleado de mandante en aplicación de la disposición del artículo 25° de la Constitución", es decir que de hecho, sin decirlo, declara inaplicable la Ley 15144 y no eleva ni remite la causa a la Primera Sala para que de acuerdo con la disposición del Artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial sea la que declare la inaplicabilidad de la ley conforme lo hizo la misma Sala en la causa antes citada.

También la misma Sala da la Ejecutoria N° 1704/66 (que merece elogiosos comentarios de Revista Empresarial la que afirmó que la Corte Suprema declaró inconstitucional la Ley 15144). En esta 2da. Sala resuelve que no le alcanzan a la demandante los beneficios de la Ley 15144, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución. Con parcuedad injustificada, dada la trascendencia de la resolución, resuelve que no es aplicable una ley por supuesta incompatibilidad con la Constitución.

Hasta que la Primera Sala pone fin a esta duda, al resolver: (Agosto 1967), causa 436/66 (Revista de Jurisprudencia N° 283) la causa remitida a esa Sala por estimarse que la decisión judicial que se pronuncie "debe incidir en la definición de la incompatibilidad de la Constitución del Estado con la Ley 15144 de conformidad con lo establecido en el Artículo XXII del Código Civil y el artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial"; que ninguno de estos dispositivos concede atribuciones a la Primera Sala de la Corte Suprema para declarar inconstitucional una ley, sino preferir la constitución a cualquier otra ley, que el Poder Legislativo al formular la Ley, el Poder Ejecutivo al promulgarla y el Poder Judicial al aplicarla han cumplido con lo que la Constitución de la República señala como atribución de cada uno de estos Poderes, sin que nuestra Carta Política conceda al Poder Judicial la facultad de declarar la anticonstitucionalidad de una ley a la que expresamente se le ha dado carácter retroactivo."

RJP, octubre de 1967, num. 285,
pp. 1108-1121.

Nota.- La Constitución de 1920, la primera en nuestro siglo, y que guarda grandes similitudes con la C. de 1933, declaraba en su art. 20: "Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo". Y el Código Civil de 1852, vigente en aquella fecha, en el art. II de su Título Preliminar señalaba: "La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo". Bajo estos supuestos se pronunciaron, entre otras, las siguientes sentencias:

- 1) "El artículo 49 del reglamento de la ley 4916 no tiene fuerza ni efecto retroactivo, de conformidad con el art. 20 de la Constitución Política del Estado y con el art. II del Título Preliminar del Código Civil" en RT, num. 5, 13 de junio de 1931, pp. 58-60. Se trataba de un fallo arbitral, y el vocal discordante, señor Arturo Meza Cavalía, señalaba que "la irretroactividad de las leyes es un verdadero apotegma de la jurisprudencia universal". Este criterio primó en el fallo definitivo expedido

do por la Corte Superior.

- 2) "La ley de accidentes de trabajo no tiene efectos retroactivos", en RT, 18 de julio de 1931, num. 10, pp. 111-112.
- 3) "El D.S. de 14 de marzo de 1930, sobre indemnización por pérdida de los dedos de la mano izquierda no tiene efecto retroactivo" en RT, 29 de agosto de 1931, num. 15, pp. 170-172. En los considerandos de la sentencia se dice que el D.S. en mención "sólo es de aplicación para los accidentes que ocurran con posterioridad".
- 4) "El D.S. de 14 de marzo de 1930 no es aplicable a los accidentes de trabajo anteriores a esa fecha" en RT, 26 de setiembre de 1931, num.19, pp. 225.

La jurisprudencia bajo la C. 1933 es indecisa, cuando no vacilante. El artículo del Dr. Llosa Ricketts trae una revisión sumaria de ejecutorias que favorecen su tesis. Aquí ofrecemos un repertorio con resoluciones distintas.

- 1) "El contrato de empleo no termina el día de la despedida, sino tres meses después, y durante ese tiempo sigue surtiendo sus efectos. La ley 8439 es aplicable a los servicios prestados con anterioridad, cuando el contrato ha terminado después de su promulgación" en RT, 10 de julio de 1937, num. 253 pp. 191-192. Dice el informe del Fiscal, señor Muñoz que si "Vera (demandante) fue despedido intempestivamente, como se ha probado, sin causa justificada, el día 31 de agosto, hay que considerar subsistente el contrato para los efectos de la indemnización hasta el 30 de noviembre, y sujeto por lo mismo a los efectos de la ley 8439, ya en vigencia".
- 2) "La ley de inquilinato num. 10631 es irretroactiva y rige desde su promulgación" en RJP, marzo-abril de 1947, num. 38-39, pp. 208-209.
- 3) "Las leyes de inquilinato no pueden aplicarse, con efectos retroactivos" en RJP, setiembre-diciembre de 1947, pp. 536-537.
- 4) "La ley 10874 no puede aplicarse con efecto retroactivo" en RJP, marzo-abril de 1948, num. 50-51, pp. 228-229. Se trata de una ley de inquilinato, de la cual dice la sentencia que "por su naturaleza no tiene efecto retroactivo".
- 5) "El D.S. de 14 de agosto de 1947 sobre aumento de haberes no tiene efectos retroactivos y sólo favorece a quienes tenían la calidad de empleados al ser expedido " en RJP, julio-agosto de 1948, num. 54-55, pp. 571-572. Se trata de un aumento de sueldo en el cual se lee el informe del Fiscal, que dice que "este Decreto Supremo sólo es aplicable a favor de las personas que a la fecha de su dación tenían el carácter de empleados; para estas personas se dispuso que el aumento de haberes regía desde el 1º de mayo". En el caso de autos la actora había cesado en el trabajo el 14 de julio de 1947, y el D.S. de 14 de agosto ordenó el reintegro a partir del 1º de mayo del mismo año.
- 6) "El D.S. de 14 de agosto de 1947 no debe aplicarse con efectos retroactivos" en RJP, setiembre-octubre de 1948, num. 56-57, pp. 699-700. Es un caso similar al anterior. El informe del Fiscal dice respecto del D.S. que es "declarativo de derechos para los que tenían la condición de empleados a la fecha de su expedición; esta fuerza declarativa de derechos inspira a las leyes sobre Derecho del Trabajo y armoniza con el art. 25 de la Constitución del Estado".

- 7) "La sentencia debe basarse en la ley vigente al interponerse la demanda, aún cuando posteriormente hubiese sido aquella derogada", en ESDCP, tomo V, pp. 133-134. La ley posterior que derogó las leyes de emergencia a las que se refiere la sentencia, "carecen de fuerza retroactiva" según señala la resolución suprema en su fallo.
- 8) "Aplicación de la ley 10235. Sus beneficios sólo pueden ser exigibles a partir de la fecha de su promulgación", en RJP, setiembre-octubre de 1948, num. 56-57, pp. 700-701.
- 9) "La ley 10370 que establece la calidad de empleados a los motoristas es de carácter declarativo y no atributivo, por lo que tiene efectos retroactivos" en RJP, noviembre-diciembre de 1948, num. 58-59, pp. 828 - 829. El caso es el siguiente: César Carrera prestó servicios a la Peruvian Corporation como motorista, hasta el 12 de enero de 1947, día en que se retiró por su propia voluntad. La ley 10370, promulgada el 1° de febrero de 1946, dio a los motoristas la calidad de empleados, y por consecuencia, la compañía realizó dos liquidaciones: como obrero, y a partir de la ley, como empleado. El dictamen fiscal, que hizo suya la sentencia señala que esta interpretación es errónea pues "la ley citada, al establecer que los motoristas...son empleados, no les dio, sino les reconoció ese carácter. La ley no es de carácter atributivo, sino declarativo".
- 10) "Accidente del trabajo. El D.L. 19897 no tiene carácter retroactivo"en RJP, octubre de 1950, num. 81, pp. 1295-1296.
- 11) "Aviso de despedida de casa-habitación. Irretroactividad de la ley 10895" en RJP, junio de 1952, num. 101, pp. 2306-2308. Presentada una demanda de aviso de despedida bajo el régimen de la ley 10631, no precisa que el demandante acredite ser propietario de casa única, aún cuando, como en este caso se haya promulgado la ley 10895 durante el período de prueba .
- 12) "Las leyes declarativas de un nuevo estado de derecho no tienen fuerza retroactiva. Los músicos sólo adquieren categoría de empleados desde la dación del D.S. de 20 de diciembre de 1943. La demanda dirigida a cobrar reintegros de indemnizaciones por servicios prestados antes del mencionado D.S., es infundada" en RJP, noviembre-diciembre de 1949, num. 70-71, pp. 952-953.
- 13) "El D.S. de 14 de agosto de 1949 sobre aumento de sueldos no debe aplicarse con efecto retroactivo" en RJP, mayo-junio de 1949, num. 64-65 , pp. 406-407. Dice el dictamen fiscal que "ese derecho (aumento de sueldo) sólo puede favorecer a quien fue empleado al momento de promulgarse tal decreto".
- 14) "Los servicios prestados al Estado como meritorio antes de la expedición de la ley 7671 de 19 de enero de 1933 deben ser reconocidos para los efectos de los beneficios de jubilación y cesantía" en RJP, setiembre de 1958, num. 176, pp. 992-993.
Los servicios de meritorios en las reparticiones estatales eran computables para el goce de beneficios sociales. La ley señalada (1933) suprimió esta prerrogativa, aunque debía dejar intactas las situaciones consumadas o adquiridas, ya que según dice el dictamen fiscal "no puede tener efectos retroactivos y se refiere a los servicios prestados con posterioridad a dicha ley".

- 15) "Irretroactividad de las leyes. La ley 10306 que limita las medidas restrictivas sobre los bienes de los súbditos del Eje a su embargo, no es aplicable a las adquisiciones hechas con anterioridad a su promulgación" en RJP, marzo de 1958, num. 170, pp. 313-314.
- 16) "Irretroactividad de las leyes. No son aplicables las leyes a situaciones jurídicas conformadas previamente a su promulgación" en RJP, setiembre de 1965, num. 260, pp. 1097-1099. Se trata de una regulación de pensiones del Tnte. Coronel Luis E. Vildoso Rojas. El dictamen fiscal, que hizo suyo la sentencia, declara que "las leyes no tienen fuerza ni efecto retroactivo y rigen desde el momento de su promulgación por dispositivo constitucional".
- 17) "La disposición de la ley 15120 que ordena cortar los juicios de desahucio por falta de pago contra los yanacunas o aparceros, no se aplica para el caso de que estos juicios hubieran concluído por sentencia ejecutoria, pues lo contrario sería pretender que la ley 15120 tuviera e-fectos retroactivos contrariando expresa norma constitucional. La disposición referida de la ley 15120 sólo puede aplicarse al caso de juicios aún no concluídos que son los únicos susceptibles de cortarse" en RJP, octubre de 1965, num. 261, pp. 1215-1218. El dictamen fiscal al enjuiciar la sentencia de primera instancia, confirmada en la Corte Superior, declara: "Hay error en este procedimiento. Las leyes no tienen efecto retroactivo por disposición expresa del art. 25 de la Constitución del Estado. Tal dispositivo constitucional ha sido vulnerado en la resolución recurrida".
- 18) "No hay incompatibilidad entre la ley 12995 y el artículo 25 de la Constitución del Estado, pues aquella no puede tener efectos retroactivos " en ESDCP, tomo XIII, pp. 241-242.

JURISPRUDENCIA (I)

Es inadmisibile el recurso de Habeas Corpus cuando quien lo presenta no formula la afirmación jurada prescrita por el artículo 351 del Código de Procedimientos Penales.

DICTAMEN FISCAL

Causa N° 720/950.- Procede de Ayacucho.

Señor: Consta en la diligencia de fs. 2, actuado por el Juez Instructor de Ayacucho, que el solicitante del Habeas Corpus, don Julián Marcapaña, representado por su madre doña Martina Nolazco, se encuentra detenido en la Comisaría de esa ciudad desde el 29 de Setiembre último, en virtud de la orden del ayudante Sexto de la Circunscripción Provincial, don César Augusto Ponce, por no haberse inscrito en el Registro Militar. El Juez Instructor ordenó la libertad del detenido y elevó el recurso al Tribunal Correccional el cual lo ha denegado estimando ser requisito indispensable que el solicitante no se encuentra sometido a ninguna autoridad o enjuiciado. El Tribunal Correccional agrega, en su denegatorio, que el solicitante se halla detenido por omiso a la inscripción del Servicio Militar Obligatorio.

El Suplente del Ministerio Fiscal estima procedente el recurso interpuesto. El se ajusta al Art. 69 de la Constitución y al Art. 349 del Código de Procedimientos Penales. El solicitante no está enjuiciado ni sometido a Juez alguno. Si hubiere infringido sus obligaciones derivadas de la ley del Servicio Militar, debería habersele sometido a la autoridad judicial competente. Se agrega a esta consideración que el decreto-ley N° 11322 y la ley N° 11500 han prorrogado hasta el 31 de Agosto de 1951 el plazo fijado por el decreto-ley N° 10967 para la inscripción de los omisos en el Registro Militar.

Nada autoriza, en consecuencia, la privación de libertad que sufre el solicitante del Habeas Corpus.

En tal virtud, el Suplente del Ministerio Fiscal opina por LA NULIDAD del auto de vista y porque, reformándolo, el Tribunal Supremo acceda al recurso de Habeas Corpus del solicitante, salvo mejor acuerdo.

Lima, 4 de Diciembre de 1950.

Arias Schreiber

RESOLUCION SUPREMA

Lima, dos de enero de mil novecientos cincuentiuno.

Vistos: con lo expuesto por el Ministerio Público y considerando: que el recurso de Habeas Corpus de fojas una se ha presentado por doña Martina Nolazco sin formular la afirmación jurada prescrita por el artículo trescientos cincuentiuno del Código de Procedimientos Penales: declararon NULO el auto recurrido de fojas cinco, su fecha seis de octubre último; insubsistente todo lo actuado e inadmisibile el recurso en referencia; y los devolvieron.

Fuentes Aragón.- Eguiguren.- Pinto.- Delgado.- León y León.

Se publicó conforme a ley.- Francisco Velasco Gallo.- Secretario.

JURISPRUDENCIA (II)

Tratándose de gente humilde, digna de amparo y protección, el Tribunal de be ver con tolerancia cualquiera deficiencia de requisitos que pudiera ad vertir en el recurso de Habeas Corpus, ordenando su inmediata tramitación

DICTAMEN FISCAL

Exp. 65/951.- Procede del Cuzco.

Señor: La indígena Benita Valdez Chávez, se presenta ante el Tribunal Correccional del Cuzco, con recurso de Habeas Corpus, en favor de su esposo Mariano Chávez Quispe, quien afirma ha sido conducido de su residencia, en el distrito de Lares de la Provincia de Canas, por un guardia civil a la ciudad del Cuzco en cuya Cárcel Pública se halla, sin estar so metido a juicio, por lo que supone se trata de un error por existir un ho mónimo de su marido.

El Tribunal Correccional del Cuzco, con espíritu que revela poca com prensión ha desestimado el recurso alegando que no reúne los requisitos de ley y que según el propio escrito de la recurrente está sometido a la jurisdicción común.

Hay error en la afirmación del Tribunal, pues precisamente el recur so de funda en que el detenido no está sujeto a ninguna autoridad. Si hay cualquiera deficiencia en el recurso, debe ser vista con tolerancia por el Tribunal y no servir de obstáculo para la investigación que está obligado a mandar practicar por lo mismo que se trata de gente humilde, digna de amparo y protección.

Opino que debe ordenarse al Tribunal Correccional del Cuzco que, pro cediendo en uso de sus atribuciones, tramite el recurso con arreglo a lo que dispone el art. 354 del C.P.P.

Lima, 4 de mayo de 1951.

Villegas.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, treintiuno de mayo de mil novecientos cincuentiuno.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal, cuyos fundamentos se reproduce: declararon HABER NULIDAD en el auto recurrido de fojas una vuelta, su fecha veintitrés de febrero del año en curso, que de clara improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por Benita Val dez Chávez; reformándolo: mandaron que el Tribunal Correccional tramite dicho recurso con arreglo a lo prescrito en el artículo trescientos cincuenticuatro del Código de Procedimientos Penales; y los devolvieron.

Noriega.- Fuentes Aragón.- Pinto.- Checa.

Considerando: que los requisitos formales establecidos en el Código de Procedimientos Penales, para la presentación de los recursos de Habeas Corpus, son de obligatoria observancia: mi voto, con lo expuesto por el señor Fiscal, es porque se declare NO HABER NULIDAD en el auto recurrido que desestima, por improcedente, dicho recurso, interpuesto por Benita Val dez. Sayán.

Se publicó conforme a ley.- Francisco Velasco Gallo, Secretario.

JURISPRUDENCIA (III)

El Juez Instructor ante quien se interpone un recurso de habeas corpus solamente está facultado para sustanciarlo, siendo el Tribunal Correccional respectivo a quien compete pronunciar resolución. En caso contrario incurrir en la nulidad prevista y sancionada en el inciso 11° del art. 298 del Código de Procedimientos Penales.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 236/67.- 2da. Sala.- Procede de Loreto.

Señor:

El Tribunal Correccional de Loreto, por auto de fs. 20 revocó el auto apelado de fs. 17, que declara procedente el recurso de Habeas Corpus, interpuesto por doña Consuelo Fuller. Esta resolución, fue expedida con fecha de junio último y no fue notificada a la parte interesada, por cuanto no había cumplido con señalar domicilio en la sede del Tribunal, como aparece de la constancia fs. 20 vta. Sin embargo, con fecha 9 del mismo mes y año, la denunciante Consuelo Fuller, interpone recurso de nulidad, por su recurso de fs. 21, el mismo que resulta improcedente por no haber sido interpuesto dentro del término legal, ya que al no haberse apersonado esta parte, oportunamente ante el Tribunal y señalado domicilio, la resolución recurrida, quedó consentida desde el mismo día en que fue dictada. De consiguiente, habiéndose interpuesto el recurso de nulidad de fs. 21, fuera del término señalado por el art. 295 del C. de P.P., este Ministerio, es de parecer que, el Tribunal Supremo, se ha de servir declarar IMPROCEDENTE, el referido recurso de nulidad, por extemporáneo.

Lima, 23 de agosto de 1967.

Miñano.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, doce de setiembre de mil novecientos sesentisiete.

Vistos; con lo expuesto por el señor Fiscal; y CONSIDERANDO: que el término legal para interponer el recurso de nulidad tratándose de autos en materia penal es de veinticuatro horas conforme al numeral doscientos noventicinco del Código de Procedimientos Penales; que tal resolución debe tenerse por notificada el mismo día que se expidió en caso de que el interesado no hubiere designado domicilio en el lugar en que se sigue el proceso; que al computar los términos legales, se excluye el día en que se inician, conforme al artículo ciento sesenta del Código de Procedimientos Civiles, por lo que el término para la interposición del recurso de nulidad en el de autos empezó a correr el día ocho de junio último debiendo vencer el día nueve del mismo mes y año, por lo que el recurso traído está dentro del término de ley; que con arreglo al numeral trescientos cincuentidós del Código de Procedimientos Penales, el juez instructor ante quien se interpone un recurso de Habeas Corpus solamente está facultado para sustanciarlo, siendo el Tribunal Correccional respectivo a quien compete pronunciar resolución; que en autos aparece que a fojas diecisiete el juez instructor en ejercicio de atribuciones que no le corresponde, se pronunció sobre el fondo del asunto, declarando procedente el recurso de Habeas Corpus, incurriendo en la nulidad sancionada por el artículo doscientos noventiocho, inciso undécimo, del Código de Procedimientos Penales : declararon nulo el auto recurrido de fojas veinte, en fecha siete de junio del presente año, insubsistente el apelado de fojas diecisiete, en fecha

tres de mayo del mismo año, y nulo lo actuado hasta la diligencia nueve vuelta; en el recurso de Habeas Corpus interpuesto por doña Consuelo Fuller contra el Alcalde Provincial de Coronel Portillo; mandaron que el juez instructor proceda con arreglo a ley y los devolvieron.- LENGUA.- EGUREN.- ALARCON.- PALACIOS.- PORTOCARRERO.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

RJP, febrero de 1968, num. 289,
pp. 233-234.

JURISPRUDENCIA (IV)

Sólo a la jurisdicción de los Tribunales Correccionales corresponde el juzgamiento a que da lugar el recurso de habeas corpus, sin que pueda entorpecerlo artículos o cuestiones de ningún orden, que de plantearse, rechazarán de plano, con su propia autoridad, aquellos Tribunales.

DICTAMEN FISCAL

Señor:

El conocimiento de los recursos de Habeas Corpus destinados a amparar y defender los derechos individuales y sociales que la constitución del Estado garantiza, corresponde exclusivamente a los jueces y Tribunales Correccionales del fuero común, según expresión de los Arts. 350 y siguientes del C. de P.P., sin que los funcionarios de otro fuero, ni los judiciales del militar estén capacitados para conocer de tales recursos.

En el caso que se me corre en vista se interpuso contra el Teniente de la Guardia Civil don Santiago Demetrio Rojas, Comisario de Sicuani, por don Manuel Aristo Fernández Ortiz el recurso de Habeas Corpus, copiado a fs. 7, en razón de estar este detenido en el cuartel de su mando más de 24 horas sin haber abierto instrucción contra él ni habersele puesto a disposición de juez competente; y comprobado este hecho por la diligencia de fs. 7 vta. y por la declaración del propio Comisario, el Tribunal Correccional previa la acusación fiscal de fs. 8 mandó abrir juicio oral por el delito de abuso de autoridad por auto copiado de fs. 7 vlta., todo de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 256 del propio Código, procediendo así con las atribuciones que le son exclusivamente propias, según las disposiciones citadas.

En este estado la Jefatura de Zona de Lima entabla por Resolución transcrita a foja 1, competencia de ese Tribunal, el que sosteniéndola por auto de fs. vlta., ha venido para que sea solucionada por la Corte Suprema.

Lo expuesto en el primer párrafo de este dictamen justifica la actitud del Tribunal Correccional del Cuzco al afirmarse en su competencia; por lo que opino que procede dirimir la contienda respectiva en favor de ese Tribunal al que se le remitirán los antecedentes para que continúe conociendo de la causa, con noticia de la Jefatura de Zona.

Lima, Mayo 7 de 1946.

Sotelo.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veinticuatro de mayo de mil novecientos cuarentiséis.

Vistos; de conformidad en parte con el dictamen del Señor Fiscal, y considerando: que el juzgamiento motivado por el recurso de Habeas Corpus es de jurisdicción exclusiva de los Tribunales Correccionales y por lo mismo son inadmisibles todos los artículos o recursos que traten de entorpecer el procedimiento; que en tales condiciones la contienda de competencia promovida por la Zona de Policía es notoriamente ilegal por lo que de plano ha debido rechazarla el Tribunal Correccional, al no existir instrucción pendiente; que por otra parte se ha desnaturalizado el procedimiento al pedirse vista fiscal y formularse acusación escrita, contraviniendo la terminante disposición del artículo trescientos cincuentiseis del Código de Procedimientos Penales conforme al cual, elevados los autos por el Juez que

tramitó el Habeas Corpus debe proceder directamente a la audiencia con las citaciones de ley a que dicho artículo se refiere: declararon NULO todo lo actuado en este incidente y en lo principal con infracción del referido artículo: mandaron que el Tribunal Correccional del Cuzco proceda a realizar la audiencia contra el culpable Santiago Duarte en la forma indicada; transcribiéndose esta resolución a la Zona de Policía; y los devolvieron.- SS.- Zavala Loaiza.- Frisancho.- Noriega.- Fuentes Aragón.- Lainez Lozada.

RJP, mayo-junio de 1946, num.
28-29, pp. 339-340.

JURISPRUDENCIA (V)

La violación de los derechos reconocidos por el art. 40 de la Constitución del Estado, da lugar al ejercicio del recurso de habeas corpus.

Recurso de nulidad interpuesto por don Víctor Lozano en la causa que se sigue contra éste.- Habeas Corpus.

Procede de La Libertad.

DICTAMEN FISCAL

Señor:

El art. 29 de la Constitución del Estado garantiza la inviolabilidad de la propiedad, estableciendo que a nadie se puede privar de la suya, si no por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada y el 40 reconoce y garantiza la libertad de comercio e industria, dando lugar al ejercicio del recurso de habeas corpus la violación de estos derechos y más que la Constitución citada garantiza, según lo dispone la segunda parte del art. 349 del Código de P.P.

Pues bien según se expresa por el recurrente Víctor Lozano a fs.1, la policía de seguridad de Trujillo ha atentado contra sus derechos de propiedad e industria, penetrando durante su ausencia a su taller de soldadura autógena, situado en la casa N° 137 de la calle Unión de la ciudad de Trujillo e incautándose de los útiles que indica constitutivos de ese taller y trasladándose a un depósito de la Comisaría, lo que motivó el recurso de habeas corpus interpuesto que el Tribunal Correccional denegó en auto recurrido de fs. 1 vta. por no estar detenido el recurrente y por no haberse llenado en la solicitud los requisitos del art. 351 del Código de Procedimientos citado.

La denegatoria es indebida: primero porque no se trata en este caso de detención personal y luego porque los requisitos que se estiman no cumplidos corresponde aplicarse únicamente al habeas corpus por detención y no al de violación de otros derechos como ocurre al presente.

No ha debido pues el Tribunal Correccional denegar como lo ha hecho ese recurso, estando obligado a tramitarlo con arreglo a ley, por lo que opino que el Tribunal Supremo se sirva declarar que HAY NULIDAD en el recurrido y reformándolo mandar que el Correccional de La Libertad proceda como corresponde legalmente.

Lima, enero 1° de 1946.

Sotelo.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, 2 de abril de 1946.

Vistos; de conformidad con el dictamen del Señor Fiscal, cuyos fundamentos se reproduce: declararon NULO el auto recurrido de fojas una vuelta, su fecha treintiuno de octubre último; mandaron que el Tribunal Correccional de La Libertad tramite con arreglo a ley el recurso de habeas corpus interpuesto por don Víctor Lozano; y los devolvieron.

Zavala Loaiza.-Frisancho.-Noriega.-Fuentes Aragón.-Lainez Lozada.- Se publicó conforme a ley.- José Merino Reyna.

Cuaderno N° 2195 del 45.

JURISPRUDENCIA (VI)

Procedencia del recurso de Habeas Corpus.

DICTAMEN FISCAL

Señor:

Don Manuel J. Solano, redactor responsable del periódico "La Tribuna" y don Antenor Orrego, de "Antorcha", han interpuesto recurso de Habeas Corpus, para que se levante la clausura de estos periódicos, ordenada por la Prefectura de Lima.

Tramitado el recurso, el Tribunal Correccional por resolución de 8 de febrero último, ha dispuesto "dar por terminado el procedimiento y archivar el expediente".

Si el procedimiento ha terminado como lo dice la Corte, ha llegado la oportunidad de que esta se pronuncie, motivadamente, sobre el fondo del recurso, declarándolo fundado o infundado, procedente o improcedente; pero no le es dable eludir una decisión categórica al respecto en la forma que parece del auto recurrido.

Este es nulo. El Tribunal Correccional debe pronunciar nueva resolución con arreglo a ley.

Lima, mayo 12 de 1934.

Araujo Alvarez.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, junio 19 de 1934.

Vistos; con lo expuesto por el Señor Fiscal; y considerando: que de las actuaciones practicadas con motivo del Habeas Corpus presentado a fs. 1, aparece que el señor Prefecto del Departamento de Lima al clausurar los diarios "La Tribuna" y "La Antorcha", no procedió sujetándose a disposición legal alguna, que para ello la autorizara: declararon HABER NULIDAD en el auto recurrido de fs. 10 vta., su fecha 8 de febrero último, que desestimando el Habeas Corpus, ordena el archivo definitivo del proceso; y reformándolo, declararon fundado dicho recurso y mandaron que el Tribunal Correccional de Lima proceda conforme a sus atribuciones; y los devolvieron.- Firma de los Señores: Umeres.- Valdivia.- Villa García.- Zavala Loayza.- Chávarri.

Certifico que el voto del señor Vocal doctor Villa García es en el sentido de la resolución, porque el recurso de Habeas Corpus, de que se trata, está amparado por los artículos 63, 64 y 69 de la Constitución política de la República.- Se publicó conforme a ley.- M. Arnillas O. de V., Secretario.

Cuaderno N° 2013.- Año 1934.

Procede de Lima.

RT, 21 de julio de 1934, num. 132,
pp. 181-182.

JURISPRUDENCIA (VII)

La propiedad es un derecho garantizado por el art. 29 de la Constitución del Estado, que establece que su violación da lugar al recurso de Habeas Corpus, conforme al art. 69 de la misma y segunda parte del art. 349 del C. de P.C., para amparar en forma inmediata el derecho lesionado.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 404/60.-Procede de Lima.

Señor:

El Doctor Felipe Barrera Laos, en su calidad de representante de la Sociedad Agrícola "San Agustín S.A.", recurre de la resolución del Primer Tribunal Correccional de Lima, que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus, en cuanto desestima su solicitud para que se anulara el empadronamiento en el Registro de Concesiones Mineras, del denuncia no metálico "Santa Margarita".

Expresa el recurrente, que con fecha 14 de marzo último, en forma sorpresiva, se presentó don Fortunato Marín, en el fundo "San Agustín", propiedad de su representada, exhibiendo sendas autorizaciones de los Directores de Minas y Caminos, y procedió a tomar posesión de un lote de ocho Hectáreas y 800 metros pertenecientes a esa hacienda, determinando la natural reacción de los yanacochas y aparceros.

Que en vista de estos hechos, se constituyó en el Ministerio de Fomento, comprobando que el nombrado Fortunato Marín, en época que ejercía la representación parlamentaria por Puno, había formulado un denuncia de materiales de construcción, indicando, falsamente, que el terreno era eriazos y propiedad del Estado.

Que tramitado ese denuncia en forma clandestina, Marín había obtenido, no sólo que se le concediese la explotación de esos terrenos, sino, lo que era más grave, se le había autorizado para cercarlos, imponiendo así una restricción al derecho de propiedad, y bloqueando un camino carretero, construido por iniciativa particular.

Para terminar, añade que tales actos administrativos, viciados en su esencia y nulos en su origen, no pueden dar derechos al denunciante, ni privar de sus legítimos intereses a su representada, por lo que solicita que el Poder Judicial los proteja, anulando la citada concesión.

Por ciertas y fundadas que fuesen las objeciones que se formulan contra el procedimiento administrativo, en este caso la jurisprudencia no estaría facultada para pronunciarse sobre esta última pretensión, porque el artículo 93 del Código de Minería remite al juicio ordinario, la impugnación de los títulos definitivos, inscritos en el Registro de Concesiones y Derechos Mineros.

Sin embargo, en concepto de este Ministerio, gravitan dos razones poderosas, para amparar en todas sus partes el presente Habeas Corpus. La primera se deriva del hecho incuestionable, de que el denuncia de don Fortunato Marín, comprende un sector del camino carretero "Emisor", de uso público, que por su propia naturaleza no puede ser materia de transferencia o cesión de ninguna especie, en aplicación del art. 33 de la Constitución Política.

Esa aserción se comprueba con el mérito de la inspección ocular de fs. 37, indagación de fs. 44 y 48 de este cuaderno, y del plano de fs. 5 del expediente acompañado, que se tiene a la vista, toda vez que mediante

estas piezas se aprecia que por orden de las Direcciones de Minería y Caminos, se cercó con postes y alambrado un considerable trecho de dicho camino, que es utilizado en el tránsito de toda clase de vehículos.

La segunda tiene su fundamento en motivos procesales. Por expreso mandato de la ley, las resoluciones judiciales que declaran fundado un Habeas Corpus, producen efectos de cosa juzgada. En esta virtud, el auto del Tribunal, en cuanto dispone que se restablezca ese camino denominado "Emisor", al estado en que se encontraba antes de la autorización para cercarlo, conlleva la efectividad de su carácter irrevocable y de ejecutoria.

Ahora bien, como a pesar de esta decisión, que en la práctica afecta de modo sustancial la eficacia de la concesión otorgada a Marín, el Tribunal ha dejado subsistente la fuente de donde emanó aquella ejecución material, o sea las Resoluciones Directorales, incurriendo en una manifiesta implicancia, se impone la necesidad de rectificar esta aberración jurídica, pues de lo contrario, resultaría paradójico, que anulada una consecuencia no siguiera su misma suerte la causa que la originó.

En estas condiciones, la Corte Suprema no tiene otro recurso, que invalidar las Resoluciones de las Direcciones Minería y Caminos, que ordenan el empadronamiento de la concesión "Santa Margarita Número Dos", hecha en favor de don Fortunato Marín.

HAY NULIDAD en el auto de fs. 75 su fecha diez de junio último, reformándolo, se declaren nulas tales resoluciones.

Lima, 16 de setiembre de 1960.

Ponce Sobrevilla.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, tres de enero de mil novecientos sesentiuno.

Vistos; por los fundamentos pertinentes del dictamen del señor Fiscal; y considerando, además: que la propiedad es derecho social garantizado por la Carta Fundamental del Estado, en su artículo veintinueve, que establece que su violación da lugar a la acción de Habeas Corpus, conforme al artículo sesentinueve de la misma y segunda parte del artículo trescientos cuarentinueve del Código de Procedimientos Penales, para amparar en forma inmediata el derecho vulnerado; que los títulos que corren a fojas cincuentidós y cincuentisiete, acreditan que la Compañía Agrícola San Agustín Sociedad Anónima, es propietaria del terreno donde está ubicado parte del denuncia de don Fortunato Marín y otro, de sustancias no metalíferas, a que se contrae el cuaderno administrativo acompañado; que en la solicitud de fojas una de este cuaderno, textualmente se expresa, que los materiales denunciados se encuentran en la plaza del fundo "San Agustín"; que, a mayor abundamiento, del acta de fojas cuarentiocho aparece que el Director de Minería conviene en que, conforme al croquis acompañado, el denuncia está ubicado en parte del referido fundo "San Agustín", pues así resulta de los linderos señalados por los propios denunciantes; que el artículo ciento quince del Código de Minería dispone obligatoriamente, que en todo denuncia se cite al propietario del suelo y a los colindantes, lo que no se ha cumplido en el presente caso, privándosele así de ejercitar el derecho que le acuerda el artículo ciento veintinueve del Código citado; que esta omisión de citar al propietario del terreno, también impide a éste reclamar al concesionario la indemnización que autoriza los artículos treinticuatro, treinticinco y sesenticinco del antes citado Código; que como consecuencia de la violación de este trámite imprescindible, se ha atentado contra el derecho de propiedad de la recu -

rente, con evidente perjuicio patrimonial; que el título de la concesión se encuentra inscrito en el Registro de Derechos y Concesiones Mineras y aunque en esta vía no puede ser anulado conforme se solicita, pero aun que dando subsistente, es evidente que sólo puede surtir sus efectos en todo aquello que no lesione los derechos legítimamente adquiridos por terceros, los que prevalecen sobre aquellos, que emanan de concesiones otorgadas con violación de los requisitos legales, pero que por encontrarse registrados sólo pueden impugnarse en la forma que establece el artículo noventitrés del Código de la materia; que la misma razón legal que ha existido para amparar el recurso contra la resolución de la Dirección de Caminos, que violaba derechos de terceros, existe para amparar esta parte del recurso en todo aquello que atenta contra la propiedad privada, declararon HABER NULIDAD en el auto de fojas setenticinco, su fecha diez de junio último, en la parte materia del recurso que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus; reformándolo, declararon fundado dicho recurso en esa parte, y en consecuencia, que la Resolución Directoral de treintiuno de diciembre de mil novecientos cincuentinueve, que aprueba los títulos de la concesión no metálica para la explotación denominada Santa Margarita dos, con ocho hectáreas de extensión, en favor de la Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Santa Margarita dos, de Lima, carece de eficacia legal y no es obligatoria para la Sociedad Agrícola San Agustín, en cuanto dicha concesión comprende y afecta su propiedad; y los devolvieron.- ALVA.- LENGUA.- CEBREROS.-GARCIA RADA.

Con lo expuesto por el Señor Fiscal, por los fundamentos de la recorrida; y considerando, además: que la Carta Política de la República, en su artículo treintisiete estatuye que las minas son de propiedad del Estado y prescribe que la ley fijará las condiciones de su concesión, en propiedad o usufructo, a los particulares; que en concordancia con esta disposición y la garantía que tutela el artículo veintinueve de la misma Constitución, el artículo noventiséis del Código de Minería delimita la jurisdicción administrativa hasta la inscripción del título definitivo de la concesión de la jurisdicción ejercida por los tribunales de justicia, al definir que no podrán ser materia de controversia judicial las cuestiones relacionadas con los derechos que se obtiene con el denuncia y demás trámites del título mientras se encuentran sujetos a la jurisdicción administrativa, o sea hasta que se inscriba el título definitivo de la concesión; y que, una vez inscrito, no pueden ser discutidos ni disputados en ninguna forma ante el Poder Ejecutivo tanto el título definitivo de la concesión minera y la concesión misma, señala el plazo dentro del que pueda controvertirse ante el Poder Judicial; que la citada norma legal es en esencia reproducción del artículo ochentiséis del Código de Minería de mil novecientos uno, que prescribía que una vez inscrito el título de la concesión en el Padrón, sólo podrá ser disputada la propiedad de la mina ante el fuero común, siendo obvio que la controversia o la disputa ante el Poder Judicial a que se refieren dichos dispositivos de los Códigos de Minería vigente y derogado, respectivamente, significan el planteamiento de la acción correspondiente con arreglo al Código de Procedimientos Civiles, que desde luego, excluye la procedencia del recurso de Habeas Corpus; que a fojas cincuenta vuelta del expediente acompañado relativo al denuncia de materiales de construcción denominado "Santa Margarita Dos" consta que el título que esta concesión fue inscrito el nueve de febrero del año próximo pasado, la que no puede dejarse sin efecto, como se solicita en el recurso de Habeas Corpus de fecha dieciocho de abril último, mientras no se invalide mediante sentencia que que de firme: Mi voto, es porque se declare NO HABER NULIDAD en el auto de fo-

jas setenticinco, su fecha diez de junio último, por el que se declara improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por la "Sociedad Agrícola San Agustín Sociedad Anónima", materia del recurso de nulidad.- GARMENDIA.- Se publicó.- Walter Ortiz Acha.- Secretario.

RJP, setiembre de 1961, num. 212,
pp. 1272-1276.

JURISPRUDENCIA (VIII)

- 1° El funcionamiento de los Colegios de Abogados y el ejercicio de la abogacía están regulados por las leyes 1367 y 11363.
- 2° Para ejercer la abogacía es necesario estar inscrito en el Colegio de Abogados del Distrito Judicial correspondiente.
- 3° Las leyes Nos. 1367 y 11363 no violan los arts. 27 y 42 de la Constitución Política del Estado.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 23/59.- Procede de Tacna.

Señor:

El doctor Alberto Valdivia Morón, por su escrito de fs. 1, interpuso recurso de habeas corpus contra el decreto del Juez de Primera Instancia de Tacna, doctor Jiménez, por el que no admite su intervención como abogado por no estar inscrito en el Colegio de Abogados de Tacna. El Tribunal Correccional, por auto de fs. 2, declaró infundado dicho recurso por lo que, se ha hecho valer el de nulidad.

La resolución superior impugnada se funda en que los abogados no inscritos en su respectivo Colegio están impedidos de ejercer la defensa judicial de conformidad con lo acordado por esta Suprema Corte en fecha 30 de octubre de 1919; pero el Tribunal Correccional no ha tenido en cuenta la última parte del art. 4° de la ley 1367, en que se funda dicho acuerdo. El párrafo en referencia, expresa que "los abogados, en actual ejercicio, quedan de hecho, como miembros de sus respectivos colegios de abogados..." ; perfectamente aplicable al caso del doctor Valdivia, porque, según se afirma, el Colegio de Abogados de Tacna es de reciente creación y su primer personal directivo ha sido tachado y es materia de reclamaciones judiciales.

De otro lado, el art. 42 de la Constitución vigente y posterior a la ley mencionada e inclusive a la Ley Orgánica del Poder Judicial, garantiza la libertad de trabajo. "Pueden ejercerse, dice, libremente toda profesión, industria, etc. que no se oponga a la moral, a la salud ni a la seguridad pública". En consecuencia, no puede invocarse ninguna ley anterior ni posterior contra la indicada norma constitucional. Las leyes y reglamentos o estatutos de las corporaciones de abogados, deben sujetarse a las reglas de la Carta fundamental. Algo más, la ley 1367 es anterior a la L.O. del P.J. y esta última, en su art. 137 establece los requisitos para ejercer la abogacía, sin que se haya puesto como condición la necesidad de pertenecer al Colegio de Abogados, y en el art. 138 establece los casos en que no puede ejercerse la abogacía. El recurrente no está comprendido en ninguno de dichos casos.

Por las consideraciones expuestas, estimo que hay nulidad en el auto recurrido y reformándolo, procede declarar fundado el recurso de habeas corpus interpuesto por el doctor Valdivia Morón, salvo mejor parecer.

Lima, 2 de abril de 1959.

Ponce

RESOLUCION SUPREMA

Lima, cinco de mayo de mil novecientos cincuentinueve.

Vistos; con lo expuesto por el señor Fiscal; y considerando: que el artículo veintisiete de la Carta Fundamental al mismo tiempo de reconocer la libertad de asociarse y la de contratar también estatuye que las condiciones de su ejercicio están regidas por la ley; que en armonía con esta disposición constitucional y la del artículo cuarentidós de la misma Carta

Política, el funcionamiento de los Colegios de Abogados y el ejercicio de la profesión de la abogacía están reguladas por las leyes mil trescientos sesentisiete y once mil trescientos sesentitrés; que el artículo cuarto de la ley número mil trescientos sesentisiete, dispone que los abogados para ejercer la profesión se inscribirán en las Cortes Superiores y que para inscribirse en el Colegio de Abogados respectivo basta presentar el oficio de la Corte en que se da aviso de la inscripción y pagar los derechos correspondientes; que en su segundo párrafo este artículo cuarto autoriza el traslado de un Colegio de Abogados a otro, entonces de modo expreso declara que el abogado estará obligado a inscribirse en el nuevo Colegio, de donde se deduce que si existe obligación de matricularse en el segundo Colegio, también existe igual obligación con respecto al primero, cuya inscripción es la que va a ser objeto del traslado; que esta interpretación fue la que informó la resolución de la Corte Suprema en acuerdo de Sala Plena de treinta de octubre de mil novecientos diecinueve que declara que siendo obligatoria la inscripción de los abogados en los respectivos Colegios de Abogados, los jueces no admitirán recursos autorizados por letrados no inscritos; que posteriormente la ley número once mil trescientos sesentitrés en su artículo décimo declara que es atribución de los Colegios de Abogados remitir a los jueces una nómina de los inscritos en sus registros, que son los únicos facultados para ejercer la abogacía, y el artículo noveno del Reglamento de esta ley exige como requisito para la validez de la firma de los abogados, que autorizan escritos, que deben consignar un sello con su nombre y número de inscripción respectiva en el Colegio de Abogados; que en el caso de autos, del propio tenor del recurso de fojas una aparece que el doctor Valdivia Morón no ha cumplido con inscribirse en la matrícula de abogados de Tacna, y en cumplimiento de la ley, el Juez del referido Distrito Judicial, doctor José Jiménez, no ha aceptado los escritos por él autorizados; que sin hacer uso de los recursos impugnatorios que la ley procesal concede contra las resoluciones judiciales, el doctor Valdivia Morón ha entablado el presente recurso de Habeas Corpus aduciendo violación de determinadas garantías constitucionales; que el recurrente tampoco ha usado la vía administrativa que la tenía expedita para recurrir del procedimiento del Juez de Tacna; que el Habeas Corpus es un recurso que la ley concede cuando existe violación de una garantía constitucional, lo que no sucede en el presente caso, en que se trata de interpretar las leyes que regulan el ejercicio de la profesión de abogado, sin que la aplicación de las mismas, aún cuando fuere equivocada, puede constituir violación de los derechos humanos, cuyo respecto garantiza la Constitución: declararon NO HABER NULIDAD en la resolución recurrida de fojas dos vuelta, su fecha doce de febrero último, que declara infundado el recurso de Habeas Corpus, interpuesto por el doctor Alberto Valdivia Morón; con lo demás que contiene; y los devolvieron.-GARMENDIA.-ALVA.-CEBREROS.-GARCIA RADA.

Considerando que dentro de nuestra sistemática jurídica, las reclamaciones que se formulan sobre los procedimientos observados o resoluciones pronunciadas por los funcionarios judiciales en uso de sus atribuciones, al conocer de un caso concreto y particular, dan lugar a la interpretación de los recursos que la ley franquea ante el superior jerárquico, y no al ejercicio de la acción de Habeas Corpus; mi voto es porque se declare improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el doctor Alberto Valdivia Morón.-EGUREN.-Se publicó.-Walter Ortiz Acha.-Secretario.

JURISPRUDENCIA (IX)

1. Es procedente el recurso de Habeas Corpus para amparar a los propietarios que manifiestamente son agraviados por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. La Ley de Reforma Agraria debe aplicarse de conformidad con las normas constitucionales. Constituye manifiesto agravio al derecho de propiedad la tasación practicada en el procedimiento de Reforma Agraria que arroja un valor muy inferior al que arrojó otra tasación en fecha anterior, tanto más que ambas tasaciones fueron practicadas por un mismo profesional.
2. Si el procedimiento expropiatorio fue iniciado con anterioridad a la vigencia de la Ley de Reforma Agraria debe adecuarse a la legislación de entonces imperante.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 16/64.- Ira. Sala.- Consulta procedente del Cuzco.

Señor:

La señora Elvira Romainville viuda de Berninson y don Alfredo Romainville Garzón, hacen valer Recurso de Habeas Corpus, contra el peritaje de la valorización de la Hacienda Huadquiña de la Provincia de la Convención, mandado practicar por el Instituto de la Reforma Agraria de esa zona; y contra el procedimiento de expropiación de dicho fundo.

El Primer Tribunal Correccional del Cuzco, en la resolución consultada de fs. 140, ha declarado fundado el indicado Recurso de Habeas Corpus y que, en consecuencia, las disposiciones de la Institución de la Reforma Agraria, creada por Decreto Ley N° 14444, no obligan a los mencionados recurrentes, en cuanto condóminos del fundo Huadquiña, "quedando las autoridades políticas y policiales del Cuzco, en la obligación de amparar y proteger sus derechos de posesión y dominio en dicho fundo como a legítimo propietario".

Se fundamenta el Habeas Corpus, en que doña Elvira Romainville viuda de Berninson y don Alfredo Romainville Garzón son condóminos del fundo Huadquiña; que este fundo tiene un valor promedio de S/. 18'000,000.00; que hacía poco que fue tasado por el Ingeniero don Benjamín Samanez Concha en S/. 16'000,000.00; que el mismo Ingeniero, ya como Jefe Regional del Instituto de Reforma Agraria y Colonización, por medio de sus organismos técnicos, ha hecho valorizar el mismo fundo, al apoyo de las leyes Nos. 14238 y 14444, en la cantidad de S/. 900,000.00; que esta última valorización viola las normas constitucionales y las propias leyes agrarias aludidas, así como la Ley de Expropiación N° 9125; que tal valorización es además maliciosa, por lo que debe sancionarse al citado Jefe de la Reforma Agraria, desde que no se ha practicado en función de la productividad del fundo; que el art. 29 de la Constitución establece, que la propiedad es inviolable y a nadie se le puede privar de la suya sino por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada; y que los Decretos-Leyes Nos. 14238 y 14444, por haberse dictado por una Junta Militar de Gobierno y encontrarse en revisión y por ser contrarios a la Constitución y las leyes, no pueden ser aplicados por los Jueces y Tribunales.

El Tribunal Correccional del Cuzco considera que el Decreto-Ley N° 14444 "infringe y vulnera el art. 29 de la Constitución del Estado, que protege el derecho de propiedad privada, y preconiza un procedimiento de hecho, sin dar lugar ni posibilidad al propietario para defender sus derechos"; que no se ha probado previamente, en la expropiación del fundo Huadquiña, la necesidad y utilidad pública; que tampoco se ha procedido a una tasación

justa, por estar tasado ese fundo en julio de 1962 en 14'000,000.00, en tanto que la valorización "de acuerdo con los métodos del Decreto Militar N° 14444 y ocho meses después sólo arroja S/. 904,800.00, habiendo intervenido en ambas operaciones el mismo Ingeniero; y que por todo ello serían de aplicación los arts. 69 de la Constitución, 349 del C. de P.P., XXIII del T.P. del C.C. y 8° de la L.O. del P.J.

No es del caso pronunciarse este Ministerio sobre el procedimiento sui géneris adoptado por el Primer Tribunal Correccional del Cuzco para declarar que la Ley N° 14444 no les obliga a doña Elvira Romainville viuda de Berninson y a don Alfredo Romainville Garzón, que interpusieron Recurso de Habeas Corpus contra el peritaje y expropiación del fundo de que eran condóminos. Son tan flagrantes las violaciones de las leyes del procedimiento que no cabe ocuparse de ellas, frente al punto trascendental que es materia de la resolución consultada, esto es que la Ley 14444 es contraria e incompatible con el art. 29 de la Constitución del Estado.

Corresponde a la Primera Sala de la Corte Suprema conocer en grado de consulta, de la resolución del Primer Tribunal Correccional del Cuzco, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8° de la L.O. del P.J.

No puede arguirse que la expropiación del fundo Huadquiña se haya hecho sin la declaratoria de necesidad pública, porque el enunciado de la Ley N° 14444 la establece claramente, al referirse a los Valles de La Convención y Lares, por las condiciones que se precisan y por ser, como es del dominio nacional, que en esos valles existe grave problema terrícola, siendo esa zona la más apta para forjar el Plan Piloto de la Reforma Agraria.

En efecto, los arts. 1° 2° y 5° de ese Decreto-Ley declaran la utilidad pública de todos los fundos del Valle de La Convención.

A mayor abundamiento, los arts. 34 y 37 de la Constitución, que completan la disposición del art. 29 de la Carta Política, fijan las modalidades y límites del derecho de propiedad.

Si hay declaratoria de utilidad de la expropiación del fundo Huadquiña; si se ha valorizado el bien, de acuerdo con las normas establecidas por la ley y por el Método y Tabla de Valuaciones de Terrenos de La Convención y Lares, aprobada por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Colonización el 13 de mayo de 1963; si se ha consignado el precio: No existe violación de normas constitucionales.

Además, la propia Ley N° 14444 reconoce a los propietarios del fundo el derecho de impugnar la valorización y aún de impugnar, en juicio ordinario, la resolución que ponga término a la expropiación (art. 12°, inc. d) y f).

El Supremo Tribunal, por Ejecutoria de 5 de enero de 1965 expedida en similar consulta, en el Recurso de Habeas Corpus interpuesto por el doctor Luis F. Saldívar, con motivo de la misma expropiación del fundo Huadquiña, de que era condómino, ha establecido que no se justifica la amplitud del pronunciamiento de inconstitucionalidad hasta abarcar todas las disposiciones de la Institución de la Reforma Agraria y concluir que las mismas no obligan a aquel y que las autoridades políticas y policiales del Cuzco debían amparar y proteger los derechos de propiedad que alegara, porque justamente el Decreto-Ley 14444 constituye la cristialización del esfuerzo que oriente la tenencia y explotación de la tierra hasta su mejor distribución entre grandes, medianos y pequeños propietarios y que fije los límites y modalidades del derecho de propiedad, así como el de su uso, de acuerdo con el interés social, dentro de los conceptos doctrinarios y directores que

establecen los arts. 29, 34 y 47 de la Constitución, de acuerdo al último de los cuales establece las condiciones para expropiar tierras de dominio privado, sub-dividir las y enagenarlas y determina el procedimiento adecuado, señalando la zona inicial de Reforma Agraria en el Cuzco y declarando de utilidad pública las tierras que interese parcelar al Organismo Ejecutor, así como la forma de adquirirlas, mediante compra-venta voluntaria o expropiación, y en este caso el procedimiento para la valorización y para objetar la tasación; que los Decretos-Leyes de Gobiernos de facto rigen, mientras no sean ratificados, hasta que sean derogados, modificados o sustituidos, situación ésta última que es la del Decreto-Ley N° 14444, cuya vigencia fue reconocida por la Ley de Reforma Agraria N° 15035, al establecer que el Instituto de Reforma y Promoción Agraria asumía al activo y pasivo de los organismos existentes; que en cuanto la reclamación se funda en la impresionante diferencia de precio que asignan al referido fundo el peritaje de parte con fines de partición, en 1962, y el practicado en 1963 por el mismo Ingeniero Benjamín Samanez Concha, ya como funcionario del Instituto de Reforma Agraria, don Luis E. Saldivar declaró -como en el presente caso lo han hecho doña Elvira Romainville viuda de Berninson y don Alfredo Romainville Garzón- que no se opone a la Reforma Agraria y que está resuelto a vender en trato directo y voluntario sus acciones y derechos en el fundo, por lo que se le notificó -como también a los Romainville- las providencias dictadas para concertar la compra-venta voluntaria del fundo, dando lugar a la interposición del Habeas Corpus y designación como su perito al Ingeniero don Luis Yépez de La Rosa -y al Ingeniero don David Yépez de La Rosa por el apoderado de los Romainville, según escrito copiado a fojas 106 de estos autos-, de manera que no se trata de discutir el derecho de propiedad sobre el fundo Huadquiña sino su justiprecio a los efectos de su expropiación; y que la Institución de la Reforma Agraria, creada por el Decreto Ley N° 14444 no está en conflicto con el Art. 29 de la Constitución ni tampoco el procedimiento que señala para realizar tal justiprecio (por acuerdo de partes, mediante trato directo, o por el procedimiento establecido por la Ley N° 15037).

Por todas estas consideraciones, este Ministerio es de parecer que se declare que no existe incompatibilidad entre el artículo veintinueve de la Constitución del Estado y Decreto-Ley Número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro y las instituciones que el mismo crea sobre Reforma Agraria; y que, en consecuencia, es Nula la Resolución consultada del Primer Tribunal Correccional del Cuzco de fojas 140 en el recurso de Habeas Corpus interpuesto a fojas 23 por doña Elvira Romainville viuda de Berninson y don Alfredo Romainville Garzón.

Lima, 2 de abril de 1965.

Velarde Alvarez.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, treinta de julio de mil novecientos sesenticinco.

Vistos; con lo expuesto por el señor Fiscal; por los fundamentos pertinentes de la resolución consultada; y considerando además: que conforme a lo previsto en la ley número quince mil treintisiete, la Reforma Agraria debe ser un proceso integral, pacífico y democrático, que al mismo tiempo garantice, en estricta justicia el derecho de los propietarios de la tierra, así como su utilización por el Estado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo treinticuatro de la Constitución; que la doctrina y la jurisprudencia tienen establecido, sin variante alguna, que ninguna ley puede oponerse al articulado de nuestra Carta Fundamental; que es inconveniente al interés económico del país, que al ejecutarse una ley de tanta

trascendencia como la Reforma Agraria, se vulnera el derecho de propiedad de los actuales propietarios de la tierra, porque tal posición, aparte de la ilegalidad que entraña, incide negativamente en la producción, porque genera inseguridad para el inversionista, y desvaloriza la propiedad; que en el caso sub-judice, al iniciarse el procedimiento de expropiación del fundo Huadquiña, con sujeción a las normas establecidas por el Decreto - Ley número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro, se comprueba que la tasación del nombrado inmueble rústico, realizada por el señor Ingeniero Benjamín Samanez Concha, en diciembre de mil novecientos sesentitres le a signó un valor de novecientos cuatro mil, ochocientos setenta soles, se senta centavos, lo que consta del documento que corre de fojas cinco a fo jas trece; que la antedicha tasación está en manifiesto desacuerdo con la valorización realizada por el mismo profesional, señor Ingeniero Samanez Concha, en julio de mil novecientos sesentidós, en que le asignó a la misma propiedad rural, sin comprender la casa-hacienda, sus instalaciones industriales y caserío anexo, un valor de catorce millones, ciento treinticuatro mil ciento cincuentidós soles, lo que consta de las piezas corrientes de fojas dieciséis a veintidós; que la primera valorización, o sea la última citada, se encuentra demostrada, por el mérito de los documentos corrientes a fojas quince del Cuaderno "A", que establecen la alta producción del ya nombrado inmueble, que llegó a pagarle al Estado, sólo por concepto de impuesto a los alcoholes, en algunos años, hasta la suma de novecientos sesenticuatro mil, doscientos veinticinco soles, o sea, cifra más alta que la asignada por la segunda tasación, como precio integral del fundo; que por consiguiente, el derecho de don Alfredo Romainville Garzón y de doña Elvira Romainville Vargas viuda de Berninsson, sobre el ochenta por ciento del fundo Huadquiña, ha sido agraviado en forma notoria, por lo que debe ser amparado, en aplicación de lo dispuesto en los artículos veintinueve y cuarentisiete de la Constitución; que el agravio inferido a los nombrados Romainville Garzón y Romainville Vargas viuda de Berninsson, propietarios del fundo Huadquiña, en la proporción ya indicada, es tan grave, que hasta no se les ha considerado su derecho al mínimo inafectable como lo dispone el Decreto-Ley número catorce mil, cuatrocientos cuarenticuatro, en su artículo noveno, así como la Ley número qince mil, treintisiete, en sus artículos veintinueve y siguientes; que debe tenerse en consideración, que cuando el Estado tomó posesión del fundo Huadquiña, en veinticuatro de mayo de mil novecientos sesenticuatro, lo hizo bajo el régimen del Decreto-Ley número catorce mil cuatrocientos cuarenticuatro, cuyo artículo doce, inciso "f", autoriza al expropiado, a debatir la cuantía de la expropiación; o sea, que la cantidad que se fija, en definitiva, como valor de la propiedad, debe ser abonada en conformidad con el régimen legal el cual se inició la expropiación; que la presente resolución, no se halla en contradicción con la constitucionalidad de la Ley número quince mil treintisiete, de Reforma Agraria: declararon NO HABER NULIDAD en la resolución consultada de fojas ciento cuarenta, su fecha quince de octubre último, en la parte que declara fundado el recurso de Habeas Corpus, interpuesto por don Alfredo Romainville Garzón y doña Elvira Romainville Vargas viuda de Berninsson, a fojas veintitres, respecto a la tasación del fundo Huadquiña, en la suma de novecientos cuatro mil ochocientos setenta soles, sesenta centavos; mandaron que se proceda a la justa tasación de dicho fundo, en la proporción correspondiente a los nombrados Romainville; declararon, asimismo insubsistente el auto consultado en lo demás que contiene; y los devolvieron.- LENGUA.- MEDINA PINON.- ARBULU.- ROLDAN.

Considerando: que la resolución expedida por la Corte Superior del Cuzco ha sido elevada en consulta a la Corte Suprema con el último objeto de que se establezca si existe incompatibilidad entre el artículo veintinueve de la Constitución del Estado, el Decreto-Ley número catorcemil cuatrocientos cuarenticuatro y las instituciones que el mismo crea sobre reforma agraria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial: Mi voto es porque se conozca sobre el punto materia de la consulta.- EGUREN.- Se publicó.- Lizandro Tudela Valderrama.- Secretario.

RJP, diciembre de 1965, num. 263,
pp. 1483-1489.

Nota.- Véase el Habeas Corpus interpuesto por los co-propietarios del mismo fundo, en # 3.1.15.

JURISPRUDENCIA (X)

La vigencia de la ley de seguridad interior de la República, que no admite el recurso de habeas corpus, no impide que se haga la investigación que la ley ordena.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 371/950.- Procede de Apurímac.

Señor: El Tribunal Correccional de Apurímac, por auto de fs. 3, declara sin lugar el recurso de Habeas Corpus interpuesto por Rodolfo Valer Alfaro, por lo que éste interpone el de nulidad.

La investigación practicada es incompleta como puede verse del acta de fs. 2. El Juez Instructor, ni el Tribunal, han debido conformarse con la información del Comisario, quien afirma que el recurrente está detenido por orden del Prefecto.

La vigencia de la Ley de Seguridad Interior de la República, que no admite el recurso de Habeas Corpus, no impide que se haga la investigación que la ley ordena, ni es suficiente la invocación de dicha ley para eludir su tramitación.

Por lo expuesto, el Fiscal opina que el recurrido es NULO, debiendo ordenarse que se amplíe la investigación.

Lima, 5 de octubre de 1950.

Villegas.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, diecinueve de junio de mil novecientos cincuentiuno.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal, cuyos fundamentos se reproduce: declararon NULO el auto recurrido de fojas tres su fecha diecinueve de junio de mil novecientos cincuenta en el recurso de Habeas Corpus interpuesto por don Rodolfo Valer; mandaron se amplíe la investigación correspondiente con arreglo a ley; y los devolvieron.

Fuentes Aragón.-Eguiguren.-Pinto.-Checa.
Francisco Velasco Gallo. Secretario

Considerando: que del acta de fojas dos vuelta, aparece que el recurrente se halla sometido a la ley once mil cuarentinueve, mi voto es por que se declare NO HABER NULIDAD en el auto que desestima el recurso de Habeas Corpus interpuesto por Rodolfo Valer.- Sayán.

Se publicó conforme a ley.- Francisco Velasco Gallo, Secretario.

JURISPRUDENCIA (XI)

Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por quien, estando detenido, se halla sujeto a juzgamiento.

DICTAMEN FISCAL

Exp. 1049/950.- Procedente de Lima.

Señor: Guillermo Carnero Hocke, sentenciado por delito contra la administración de justicia, no fue puesto en libertad al vencimiento de su condena, por estar pendiente la Resolución de la Corte Suprema en el proceso por homicidio de don Francisco Graña Garland. Carnero interpuso recurso de Habeas Corpus, el que le fue denegado por el Tribunal Correccional de Vacaciones de Lima.

La denegatoria es legal, y NO HAY NULIDAD, en el auto respectivo, por que es condición para la procedencia del citado recurso que el delito no esté sujeto a juzgamiento, lo que no ocurría con el solicitante.

Lima, 8 de marzo de 1950.

Villegas.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, dieciseis de agosto de mil novecientos cincuentiuno.

Vistos; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal: declararon NO HABER NULIDAD en el auto recurrido de fojas cuatro, su fecha dos de febrero de mil novecientos cincuenta, que declara sin lugar el recurso de Habeas Corpus interpuesto por Guillermo Carnero Hocke; con lo demás que contiene; y los devolvieron.

Fuentes Aragón.-Eguiguren.-Pinto.-Checa.-Sayán.

Se publicó conforme a ley.- Francisco Velasco Gallo, Secretario.

RJP, noviembre de 1951, num. 94,
p. 1331.

JURISPRUDENCIA (XII)

Ley de Seguridad Interior de la República.-Art. 22 del Título Preliminar del C.C.-Art. 133 de la Constitución.

DICTAMEN FISCAL

Causa N° 909/949.- Procede de Lima.

Señor: El diario "La República" de esta capital, del cual es Director Propietario el doctor Felipe Barreda Laos, en el número 14 correspondiente al 18 de noviembre último, censuró las medidas financieras adoptadas por la Junta Militar de Gobierno, la que sin previo estudio del informe emitido por la Comisión presidida por don Julius Klein, lo convirtió en Decreto Ley tan pronto como fue presentado; aducía "La República" como fundamento de su censura el hecho de que, tratándose de cuestiones de tanta importancia no se hubiera publicado ampliamente ese informe, para dar oportunidad a la ciudadanía para expresar su opinión. En igual forma censuró "La República" el procedimiento que se estaba siguiendo con el proyecto de ley sobre concesiones petroleras. Cabe hacer notar que "El Comercio" cuya adhesión a la política de la Junta Militar de Gobierno, es notoria, se ocupó editorialmente de las dos importantes cuestiones tratadas por "La República" coincidiendo absolutamente, no en los términos, pero sí en el fondo de la crítica producida por "La República", con relación al informe de la Misión Financiera y al proyecto de ley sobre concesiones de petróleo, afirmando que no se podía por medio de decretos leyes suigéneris, modificar leyes como las del petróleo dictadas por el Congreso Constitucional y que era en la misma forma en que dichas leyes debían ser modificadas.

Con motivo de la publicación hecha por "La República" el Prefecto de Lima, expidió el 21 del mismo mes de noviembre de 1949, el decreto cuyo texto corre a fs. 3 imponiendo al Director del mencionado diario la multa de diez mil soles, en aplicación del Decreto-Ley titulado "Ley de Seguridad Interior de la República". Esta medida originó el recurso de Habeas Corpus presentado por el doctor Barreda al Segundo Tribunal Correccional de Lima, el que lo declaró infundado, concediendo el recurso de nulidad interpuesto por el demandante, por lo que viene el expediente a conocimiento de la Corte Suprema.

Sorprende la Resolución del Segundo Tribunal Correccional de Lima, por que justifica un acto atentatorio de disposiciones claras, precisas y terminantes de la Constitución del Estado, como es el Decreto Ley N° 11049. Bastará el examen de las disposiciones legales sobre la materia para comprobar que el recurso interpuesto por el Director de "La República" es fundado y que por consiguiente, la Resolución que lo deniega es nula.

El artículo 63 de la Constitución garantiza la libertad de prensa y la libre emisión del pensamiento, bajo la responsabilidad que concierne a los autores y editores de las publicaciones, responsabilidad que conforme al artículo 64 de la misma Constitución, corresponde hacer efectiva a los Tribunales Ordinarios. Pues bien, la Junta Militar de Gobierno, invocando las facultades legislativas de que ella se investió al derrocar al régimen constitucional en octubre de 1948, ha suprimido la libertad de prensa y ha arrebatado a los Jueces y Tribunales Ordinarios la jurisdicción que les corresponde, invistiendo de la facultad de conocer de los delitos de prensa a las autoridades políticas, quienes sin más que una investigación policial, pueden imponer las penas que juzguen procedentes. Basta el enunciado de lo que en el fondo es la llamada Ley de Seguridad Interior de la República, para adquirir el convencimiento de que sus disposiciones son violatorias de la

Constitución del Estado. Es muy grave el hecho de que desaparezca la garantía más preciada de que disponen los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, no sólo políticos, sino simplemente humanos. Cuando sólo puede publicarse lo que es grato a los hombres que ejercen el poder, se entra francamente en el camino de la dictadura, la democracia se convierte en una palabra sin sentido. Por comunicado que corre en la primera foja de este expediente, se ve que también se ha impuesto una fuerte multa al diario "Jornada" y que se ha prohibido la impresión de los semanarios "Ya" y "Pan". Y estas medidas se adoptan en los momentos en que se convoca al país para elecciones generales de representantes a Congreso y de Presidente y Vice-Presidentes de la República, para encausar a la Nación dentro de las normas constitucionales, resultando paradójico el empleo de medidas violatorias de la Constitución, cuando se está enunciando el propósito de restablecer la Constitucionalidad.

Examinemos las disposiciones de la Constitución y veremos como la llamada Ley de Seguridad Interior de la República no puede subsistir porque es violatoria de ellas. Además de los artículos 63 y 64 citados, tenemos el 236, que exige la ratificación por una segunda legislatura de la ley con que se intenta modificar la Constitución, y con la Ley de Seguridad Interior de la República se modifica la Constitución porque virtualmente se suprimen las garantías contenidas en los artículos 63 y 64. Y no tiene la aplicación que se quiere dar al artículo 229 que determina que la ley fijará la organización y atribuciones de los Tribunales Militares y de los demás Tribunales y Juzgados especiales que se establezca por la naturaleza de las cosas, porque esta disposición sólo puede entenderse con relación a los Tribunales y Juzgados establecidos por leyes que armonicen sus preceptos con los de la Carta Fundamental del Estado.

Para darse cuenta de la trascendental importancia que la Constitución confiere a la libertad de prensa, basta observar que al autorizar en su artículo 70 la suspensión parcial o total de determinadas garantías individuales, por un brevísimo período de tiempo, cuando lo exija la seguridad del Estado, excluye de las que pueden ser suspendidas la referente a la libertad de prensa.

La Junta Militar de Gobierno, para expedir el Decreto-Ley N° 11049, dice en el primer considerando: "que las disposiciones de las leyes penales comunes y privativas no contemplan las nuevas formas de la delincuencia político-social o no establecen sanción suficiente para reprimirla, ni dan al procedimiento la celeridad necesaria para una pronta y eficaz punición". Si se examina el Código Penal se ve que todos los delitos están contemplados ampliamente en sus disposiciones y que la severidad y prontitud en la represión depende exclusivamente de la diligencia con que proceden los jueces y tribunales y también las autoridades de policía. Pero aún siendo exacta la cita que se hace en el considerando transcrito literalmente, esta sería una razón para que el Congreso constitucionalmente constituido, expediera las leyes que amplíen o modifiquen las existentes, pero no justifica en manera alguna que la autoridad del Poder Ejecutivo, aún cuando no se tratara de un Gobierno de facto, sino de uno emanado del sufragio popular, se atribuya facultades que sólo al Congreso pertenecen máxime si se procede como en el Decreto-Ley N° 11049, desconociendo preceptos de la Carta Fundamental del Estado.

El artículo 2° del Código Penal establece que "Nadie será condenado a sufrir pena alguna que no esté sancionada en la ley, ni a sufrir pena distinta de la que la ley señala para la infracción juzgada." Se desconoce pues lo mandado en esta disposición del Código Penal, cuando se convierte en pu

nible la simple expresión de las ideas y se establece penas como las de multa de crecidas sumas, que en el fondo persiguen la finalidad de impedir la circulación de órganos periodísticos que no están de acuerdo con la política de la Junta Militar de Gobierno. Y esto es un grave error en que se incurre, dándose una nota que en el exterior tiene que producir la misma resonancia ingrata que están produciendo las medidas dictadas por el Gobierno en la Argentina contra la prensa independiente, debiendo tenerse presente que el Perú tiene pendiente una importante cuestión ante un Tribunal Internacional, y que la supresión de la libertad de prensa, puede ser invocada en contra de la Junta Militar de Gobierno y en daño del prestigio del país.

Yo señor que en la modesta capacidad de mi persona, al prestar al Estado mis servicios durante casi treinta años en la administración de justicia, he defendido invariablemente el imperio de la Constitución y de las leyes, cumpliendo así el deber propio de mi función como representante del Ministerio Público, no puedo dejar de poner igual fervor en la defensa que requiere el mantenimiento de la Carta Fundamental del Estado. He tenido la suerte de que me cupiera el gran honor de defender las atribuciones del Poder Judicial, como en el caso de Lina Medina, cuando por el uso de las facultades legislativas, conferidas por el Congreso Constituyente, el Gobierno del entonces General Benavides expidió una ley privando de la patria potestad al padre de dicha menor. Y también en la época del mismo Gobierno amparé con entereza y decisión el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el Director-Propietario del periódico "La Hora" Dr. Luis Antonio Eguren, hoy distinguido miembro de la Corte Suprema, cuando fue embargado por el Poder Ejecutivo e impedida su impresión. Y estoy seguro que la Corte Suprema, haciendo honor a sus honrosas tradiciones, no podrá sancionar con su alta autoridad, la supresión de la libertad de prensa en el Perú, en esta hora en que todas las conferencias internacionales adoptan resoluciones que revelan la gran importancia que esos organismos atribuyen a la libertad de expresión por medio de la prensa, porque especialmente en la situación de crisis institucional que el país atraviesa, corresponde a la Corte Suprema impedir que la Constitución del Estado sea puesta de lado, y se impida a los ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos. En el Perú es tradicional la devoción por la libertad de prensa; la libre emisión del pensamiento es uno de los postulados de toda nación que está democráticamente organizada y para sólo citar el último acontecimiento, rememoro en este instante la épica jornada del 7 de diciembre de 1945, cuando la juventud y el pueblo derramaron generosamente su sangre en el Parque Universitario, para impedir el intento del Apra de dictar una ley que amordazara a la prensa independiente. Estoy pues seguro, tengo la convicción íntima de que la Corte Suprema amparará el recurso de Habeas Corpus que es materia de este expediente, porque si así no fuera asumiría una grave responsabilidad ante la Historia.

El artículo 220 de la Constitución establece, que el poder de administrar justicia se ejerce con las garantías y según los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes. La Ley de Seguridad Interior de la República, violando la norma constitucional contenida en el artículo 220, establece procedimientos y penas que encierran la supresión de una de las más caras garantías ciudadanas, la de expresar el pensamiento por medio de la prensa. Es ésta la razón legal por la que conforme al artículo 349 del Código de Procedimientos Penales, es procedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el Director de "La República". Si este periodista ha delinquido, yo me abstengo de calificar apriori su actitud, que se le juzgue y se sancione su delito, dentro de las normas cons-

titucionales, pero no por medios que se apartan de la Constitución y de las leyes expedidas por el Congreso. Y no puede olvidarse que, si como argumenta el Tribunal Correccional, el Poder Judicial no tiene la facultad que en otros países se confiere a la Corte Suprema, para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, también es verdad que cuando se trata de la aplicación de la ley en casos concretos, como el presente, el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil, señala la norma al declarar textualmente: "Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se prefiere la primera". Si esta norma se aplica a las leyes dictadas por el Congreso en legítimo ejercicio de sus atribuciones, con mayor razón cabe aplicarla a los decretos-leyes de la Junta Militar que gobierna al país, como consecuencia del derrocamiento del Gobierno constitucional.

Por todas las consideraciones expuestas, el Fiscal concluye opinando que HAY NULIDAD en el auto del Segundo Tribunal Correccional de Lima, que deniega el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el doctor Felipe Barreda Laos, el que debe declararse fundado ordenándose que se deje sin efecto la multa de Diez Mil Soles que se le ha impuesto a fin de que no se impida el ejercicio del derecho que dicho ciudadano tiene de editar una publicación periódica, bajo la responsabilidad que determina la ley.

Lima, 7 de enero de 1950.

Villegas.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, veinticuatro de marzo de mil novecientos cincuenta.

Vistos; con lo expuesto por el señor Fiscal, y considerando: que interpuesto Habeas Corpus por el Director del semanario "La República" por las sanciones a que dieron lugar las infracciones contra la tranquilidad y la seguridad públicas denunciadas por el Director de Gobierno, aparece de la diligencia de fojas diez realizada por el Juez Instructor comisionado por el Tribunal Correccional, que aquéllas fueron impuestas por el Prefecto de Lima en ejercicio de las funciones concedidas por el Decreto-Ley once mil cuarentinueve; que dicho Decreto Ley tiene el mismo valor o eficacia que los otros decretos-leyes emanados de la misma fuente, al estar investida la Junta Militar de Gobierno de funciones legislativas, única forma como un gobierno de facto puede dirigir la vida política, económica y jurídica del país; que no puede servir de fundamento al recurso de Habeas Corpus ni debatirse en el actual proceso la anticonstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior de la República, pues nuestra Carta Política sólo introduce el juzgamiento por el Poder Judicial de los miembros del Poder Ejecutivo que expidan, resoluciones, reglamentos y decretos contrarios a las leyes fundamentales, concediendo al efecto, en su artículo ciento treintitrés, la acción popular que no se ha proyectado a la realidad jurídica por no haberse expedido la ley procesal a que se refiere el mismo dispositivo y que no puede suplirse con los preceptos veintidós y veintitrés del Título Preliminar del Código Civil, como lo ha dejado claramente establecido el Tribunal Supremo en los acuerdos de Sala Plena de catorce de enero de mil novecientos cuarentiocho y de diecisiete de agosto del mismo año, con motivo de las denuncias formuladas contra el Presidente señor Bustamante y Rivero, en las que se adelantaba aquella tesis; que fuera de ese esbozo para limitar las funciones del Poder Ejecutivo, no se ha otorgado a la Corte Suprema, como en otros países, la facultad de enjuiciar y condenar de terminadas leyes, dada la independencia en que se han mantenido los Poderes Públicos, asegurando así la intangibilidad de las ejecutorias supremas así como la de las leyes dadas por el Poder Legislativo, cualquiera que sea

su naturaleza, las que sólo pueden interpretarse y derogarse en la forma como fueron hechas; que al margen de esos principios constitucionales, el Fiscal y el recurrente tratan, por las fórmulas del referido Título Preliminar del Código Civil, no ya de suplir los vacíos de un procedimiento sino de hacer funcionar un instituto que no existe en el país, desconociendo asimismo los alcances del recurso de nulidad pendiente, concedido por el inciso octavo del artículo doscientos noventidós del Código de Procedimientos Penales, en cuya resolución este Tribunal sólo es de casación, sin poder entrar al fondo del asunto como lo vuelve a insinuar el reclamante al pedir que en aplicación del artículo trescientos uno del Código procesal citado se le absuelva de la sentencia condenatoria, que no puede ser otra que la dictada por el Prefecto, cuya eficacia desconoce en su primitiva argumentación; que por todos los elementos compulsados no resulta amparado el recurso de Habeas Corpus por la segunda parte del artículo trescientos cuarentinueve del Código de Procedimientos Penales al haberse afectado los derechos invocados por una autoridad judicial con mandato correspondiente: declararon NO HABER NULIDAD en el auto recurrido de fojas veintiocho, su fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos cuarentinueve, que declara sin lugar el recurso de habeas corpus interpuesto por el doctor Felipe Barreda; con lo demás que contiene; y los devolvieron.

Zavala Loayza.- Fuentes Aragón.-Cox.-Pinto.-León y León.

Se publicó conforme a ley.-Jorge Vega García, Secretario.

El Secretario que suscribe certifica: que los fundamentos del voto del señor León y León son los de la resolución y además los siguientes: que la doctrina de esta decisión es la misma sustentada por la Segunda Sala en la Ejecutoria inserta en la página setecientos setentinueve de la Revista de Jurisprudencia Peruana de setiembre y octubre de mil novecientos cuarentinueve, que por otra parte, el desquiciamiento general del país fue tan grave que en mil novecientos cuarentisiete no funcionaba el Congreso, y en mil novecientos cuarentiocho no fue posible su instalación por la cual se expidió el Decreto de seis de agosto de mil novecientos cuarentiocho convocando a una Asamblea Nacional al margen de la Constitución ; que el estado caótico de la República originó la revolución militar de octubre de mil novecientos cuarentiocho, y la Junta Militar asumió los poderes legislativo y ejecutivo; y ha convocado a elecciones para normalizar el país; que dentro del período de un Gobierno de facto, no cabe la facticidad de preceptos de una Carta irreal.

Se publicó conforme a ley.- Jorge Vega García, Secretario.

RJP, marzo de 1950, num. 74,
pp. 341-347.

JURISPRUDENCIA (XIII)

Resolución del Segundo Tribunal Correccional

Lima, veinticinco de noviembre de 1955.

Autos y vistos: y considerando que el recurso de Habeas Corpus, interpuesto por el doctor Luis Bedoya Reyes, apoderado del doctor José Luis Bustamante y Rivero, se funda en el hecho de que el Gobierno peruano se niega a autorizar el ingreso del recurrente al país, lo que entraña una violación de los artículos sesentisiete, y sesentiocho de la Constitución del Estado; que frente a esa afirmación, el señor Ministro de Gobierno ha manifestado que no se permite el ingreso del doctor Bustamante como una medida preventiva necesaria para garantizar la tranquilidad social y evitar la consumación de otros delitos, invocando como antecedente que justifica esa medida la propia conducta del doctor Bustamante y Rivero al haber publicado un Mensaje en el que atacaba al Gobierno legalmente constituido haciendo de - claraciones dañosas al prestigio del país, y al reclamar, mediante el Habeas Corpus, la imperativa concesión de un permiso que aún no le había sido denegado; que planteado así el problema, corresponde al juzgador examinar si la medida tomada al impedir el ingreso al país del doctor Bustamante, por tiempo indefinido, y como medio de prevenir una nueva alteración del orden público, está comprendida dentro del artículo treintiuno de la Ley once mil cuarentinueve o sobrepasa los alcances de esta disposición ; que conforme al artículo treintiuno de la Ley once mil cuarentinueve: "Para los fines de esta ley y por la conveniencia de prevenir la consumación de los delitos que trata, queda facultado el Ministerio de Gobierno, para adoptar las medidas preventivas que crea necesarias a fin de garantizar la tranquilidad política y social de la República", que de acuerdo con esa facultad y no obstante el carácter especial y restrictivo de la Ley, se confiere al Ministerio de Gobierno una facultad amplia para aplicar, sin de - terminación ni especificación alguna, las medidas que según su criterio y la gravedad de la situación juzgue necesarias para los fines que la Ley contempla; que, dado el carácter penal de la Ley once mil cuarentinueve, puede considerarse que el derecho de entrar y salir del país, amparado por el artículo sesentisiete de la Constitución, es susceptible de una limitación preventiva, ya que esa ley restringe, mientras dure su vigencia, los derechos que la garantía constitucional consagra; que en cuanto al artículo sesentiocho de la Constitución, no es de aplicación en este caso, porque la medida adoptada constituye una limitación al derecho que protege el artículo sesentisiete, pero no la imposición de la expatriación, como pena sin juicio previo; que, antes estas disposiciones legales, amplias y terminantes, no estando el Tribunal facultado para derogar leyes vigentes ni para discutir la constitucionalidad de sus disposiciones tiene la obligación ineludible de aplicarlas; que, en estas circunstancias, siendo el recurso de Habeas Corpus, un medio destinado a sancionar el imperio de la Ley, cuando ésta ha sido violada no puede ser admitido para desautorizar actos practicados con las facultades que la misma ley establece; por estas consideraciones, POR MAYORIA DE VOTOS, declararon IMPROCEDENTE EL RECURSO DE HABEAS CORPUS, interpuesto a favor del doctor José Luis Bustamante y Rivero; y mandaron archivar definitivamente este cuaderno.

Firma de los señores Vocales: García Rada.-Santa Gadea Arana.-Pagador Blondet.

(Fdo.) Francisco Ayala Noriega.- Secretario.

VOTO SINGULAR DEL SEÑOR VOCAL DOCTOR DOMINGO GARCIA RADA: Certifi-

co: Que el voto del señor Vocal, doctor García Rada, es como sigue: CONSIDERANDO: Que el recurso de Habeas Corpus es una institución reconocida en el derecho universal y se encuentra considerada en el artículo sesenta y nueve de la Constitución Nacional y en el Título Noveno del libro cuarto del Código de Procedimientos Penales, como el medio legal concedido para hacer cesar las violaciones de los derechos esenciales de la persona humana; que los casos especiales en que no procede el uso de este recurso, están expresamente señalados por la Ley de Seguridad Interior de la República, ley de excepción al Derecho Común peruano y que, como tal, debe ser aplicada en forma restringida es decir solamente cuando de manera indubitable el hecho controvertido se encuentre dentro de la esfera de su ordenamiento; que el artículo sesentisiete de la Constitución del Estado garantiza el derecho de entrar, transitar y salir del territorio de la República.

En consecuencia es del caso examinar si el doctor Bustamante y Rivero a cuyo favor se interpone el presente recurso de Habeas Corpus se encuentra amparado por la Constitución del Estado o se halla comprendido dentro de las limitaciones que contempla la Ley de Seguridad Interior de la República; examinando la ley once mil cuarentinueve aparece lo siguiente: que el artículo 31 concede amplias facultades al Ministerio de Gobierno y Policía para prevenir, la comisión de los delitos contemplados en los artículos primero y segundo, para cuyo juzgamiento crea organismos judiciales, que constituyen fuero privativo, y establece un procedimiento especial que es materia del capítulo quinto. De lo anterior resulta, que el conocimiento y el juzgamiento de los delitos contra la seguridad y tranquilidad de la República y contra la organización y paz interna de la República corresponde a un fuero privativo, cuya existencia autoriza la Constitución en el artículo doscientos veintinueve.

Pero para estar sometido a fuero privativo se requiere proceso, y habiendo declarado el señor Ministro de Gobierno que el doctor Bustamante y Rivero no se encuentra procesado es del caso deducir, que faltando el emplazamiento ante la autoridad respectiva el referido doctor Bustamante no se encuentra comprendido dentro de los alcances de la ley especial denominada de seguridad interior de la República. Aunque el mismo artículo treinta y uno autoriza al Ministerio de Gobierno, a dictar las medidas que crea oportunas a fin de prevenir la realización de hechos delictuosos, como el señor Ministro de Gobierno sostiene que el doctor Bustamante al publicar su mensaje ha cometido el delito previsto en el inciso B del artículo primero de la ley es inoperante ya aplicar medidas preventivas, puesto que, según esa afirmación se trata de delito consumado en lo que no hay nada que prevenir.

Por consiguiente no habiendo sido enjuiciado el doctor Bustamante por ese hecho no puede considerársele incurso dentro de los preceptos que contiene la ley once mil cuarentinueve.

No estando comprendido el caso subjúdice, dentro de los alcances precisos de la Ley Especial de Seguridad Interior de la República, debe entenderse que los preceptos constitucionales que garantizan el derecho al libre tránsito en el territorio de la República tiene pleno vigor.

Por estas consideraciones: MI VOTO es porque se declara FUNDADO EL RECURSO DE HABEAS CORPUS, interpuesto a fojas ocho, por el doctor Luis Be-doya Reyes, procediéndose en la forma de Ley.-(Fdo.) Francisco Ayala Noriega.-SECRETARIO.

DICTAMEN FISCAL

Exp. N° 1038/55.-Lima.

Señor:

El Segundo Tribunal Correccional de Lima, por mayoría de votos, en la resolución que es materia del recurso, ha declarado improcedente el Ha beas Corpus hecho valer en nombre del señor doctor José Luis Bustamante y Rivero, alegándose que por disposición gubernativa no se le permite reingresar al país.

Está en plena vigencia la ley N° 11049 de Seguridad Interior de la República. Esa ley determina quienes son los organismos encargados de su aplicación. El art. 31 otorga al Ministerio de Gobierno y Policía la facultad de adoptar las disposiciones preventivas que crea necesarias a fin de garantizar la tranquilidad política y social y la organización y paz interna de la República; no pudiendo intervenir la autoridad judicial, sino cuando quienes sufren el rigor de la ley han sido puestos a su disposición.

No es del caso examinar la anticonstitucionalidad de la ley N°11049. La Corte Suprema no tiene, al presente, la facultad de declarar la anti - constitucionalidad de las leyes, de otro lado al artículo 360 del C. de P. P. establece que no se aplicarán las disposiciones del título correspondiente al Recurso de Habeas Corpus respecto de las medidas que ejecuten las autoridades del gobierno en ejercicio de las leyes 7479 y 8505. La ley 11049 tiene el mismo contenido penal que éstas.

El Gobierno, como resulta de las investigaciones practicadas, so tiene que el doctor Bustamante y Rivero está incurso en la Ley de Seguridad Interior de la República. Al Poder Judicial no le corresponde mientras esté vigente la ley 11049 y su art. 31, examinar si están bien o mal aplicadas sus disposiciones con relación a la persona del doctor Bustamante y Rivero.

El recurso de Habeas Corpus que se ha ejercitado en favor del doctor Bustamante y Rivero es, pues, improcedente. NO HAY NULIDAD en la resolución del 2° Tribunal Correccional de Lima que así lo declara.- Lima, 22 diciembre de 1955.

Velarde Alvarez.

RESOLUCION SUPREMA

Lima, siete de enero de mil novecientos cincuentiseis.

Vistos; por los fundamentos pertinentes del dictamen del señor Fiscal; y considerando: que la resolución judicial que se pronuncie en el re curso de Habeas Corpus, planteado a nombre del doctor José Luis Bustamante y Rivero, con motivo de haberse negado la visa de su pasaporte para in gresar al país, tiene que definir como cuestión sustancial, si la ley número once mil cuarentinueve, llamada Ley de Seguridad Interior de la República, en que se justifica dicha negativa, es una ley inconstitucional, por violar el artículo sesentisiete de la Constitución del Estado, y si el Poder Judicial tiene la facultad necesaria para formular tal declaración, anulando la vigencia de la mencionada ley; que, por tanto, procede dilucidar primero, si existe el invocado conflicto de leyes en que se fundamenta el habeas corpus y que se pretende encontrar entre el artículo sesentisiete de la Constitución del Estado, que declara libre el derecho de entrar, transitar y salir del territorio de la República, y la ley número once mil cuarentinueve en cuyo artículo treintiuno se apoya el Poder Ejecutivo para negar la visa del pasaporte del recurrente, medida en la cual in cide expresamente el presente habeas corpus, sin hacer referencia a que

se haya impuesto pena de extrañamiento, dictada en aplicación de la misma ley; que el referido artículo sesentisiete de la Constitución, que garantiza el libre ingreso al territorio nacional, lo hace según su propio texto con las limitaciones que establezcan las leyes penales, sanitarias y de extranjería", limitación expresa que admite por norma de la misma Constitución, la coexistencia legal del mencionado precepto, sesentisiete con la ley once mil cuarentinueve, que es de orden penal, porque define los llamados delitos político-sociales, porque fija las penas correspondientes, y porque establece los Tribunales y personas a quienes compete su aplicación facultando, por su mencionado artículo treintiuno, al Ministerio de Gobierno, con el fin de prevenir la consumación de los delitos de que se trata, "a adoptar las disposiciones preventivas que crea conveniente, a fin de garantizar la tranquilidad política y social y la organización y paz interna de la República"; que la mencionada ley, que fue sancionada por el Congreso de la República, está vigente y opera como tal de pleno derecho, con eficacia legal incontestable vigencia que ha sido reconocida recientemente, tanto por distintos sectores políticos como por ambas ramas del Parlamento, al reclamar su derogatoria por otra ley o al presentar diversas iniciativas con este fin, o con el de modificar algunas de sus disposiciones; que el artículo veintidos del Título Preliminar del Código Civil, en que se pretende sustentar la facultad judicial para no aplicar las leyes, no puede regir sino en el campo restringido del derecho civil, ya que dicho Código no es un Estatuto Constitucional, sino una ley que norma las relaciones de la vida civil, en cuyas controversias cuando interviene el Estado, lo hace como sujeto de derecho privado, sino que ninguna disposición legal posterior haya extendido su aplicación a otros órdenes del campo jurídico, en que aquél actúa como sujeto de derecho público; que para que el Poder Judicial pudiera aplicar la facultad que se le atribuye, sería necesario que ella emergiera consignada en forma expresa o inequívoca de la propia Constitución, formando parte del Derecho Constitucional positivo como acontece en los contados países cuyas Cartas Fundamentales consagran tal prerrogativa; que nuestra Constitución Política crea y organiza los poderes públicos, señala sus atribuciones y delimita su funcionamiento, con el fin de que, actuando cada cual dentro de su propia órbita, concurren a realizar los fines superiores del Estado, estructura en la que no se consagra la facultad del Poder Judicial para declarar la inconstitucionalidad de una ley, que es la forma más amplia de participar en la función legislativa, la que, en cuanto a este Poder se refiere, está restringida por el artículo ciento veinticuatro de la Constitución, a la iniciativa de sus miembros en materia judicial, ejercitada por intermedio de la Corte Suprema: declararon NO HABER NULIDAD en la resolución recurrida de fojas treinta, su fecha veinticinco de noviembre de mil novecientos cincuenticinco que declara IMPROCEDENTE el recurso de Habeas Corpus interpuesto a favor del doctor José Luis Bustamante y Rivero, y manda archivar definitivamente el expediente; y los devolvieron.- SAYAN ALVAREZ.- LENGUA.- TELLO VELEZ.- PONCE SOBREVILLA.-GAZATS.- Se publicó conforme a ley.- Walter Ortiz Acha.- Secretario.

El Secretario de la Corte Suprema de Justicia que suscribe, certifica: que los fundamentos de los votos de los señores Sayán Alvarez y Gazats, además de los consignados en la resolución precedente, son los siguientes: que los puntos de derecho concretados en los fundamentos de la resolución al dilucidarse el recurso de Habeas Corpus del Dr. Bustamante y Rivero, resuelvan la cuestión debatida en el terreno jurídico en que se ha planteado, sin que el sentido y el valor permanentes de las normas constitucionales y legales, tal como quedan definidas, puedan ser opacadas por

las interpretaciones circunstanciales que se han generado sobre tan delicado asunto; que no es incompatible reconocer la vigencia de la ley once mil cuarentinueve con el concepto general opuesto a que su contenido en todo o en parte siga rigiendo, pues, algunas de sus disposiciones carecen hoy de los fundamentos que señala la filosofía jurídica para que las leyes reflejen el sentimiento de la colectividad; y que la declaración que se formula acerca de la improcedencia del recurso no envuelve opinión judicial alguna en cuanto a las medidas dictadas con relación al viaje del doctor Bustamante y Rivero porque este punto, dado los fundamentos de la controversia y sobre todo los de la resolución que se dicta, no es materia del estudio y pronunciamiento de la Sala.- Walter Ortiz Acha.- Secretario.

El Secretario de la Corte Suprema de Justicia, que suscribe, certifica: que los fundamentos del voto del señor Vocal doctor Tello Vélez, además de los consignados en la resolución precedente, son los siguientes: que el libre derecho de entrar, transitar y salir del territorio de la República se ejercita, según el propio texto del artículo sesentisiete de la Constitución, "con las limitaciones que establezcan las leyes penales" que el inciso séptimo del artículo trescientos cuarenta del Código Penal, ley primaria y fundamental de ese carácter, al reprimir, de acuerdo con la citada disposición constitucional al "funcionario público que fuera de los casos señalados en la ley obligue a una persona a salir del país, o a cambiar de residencia dentro del país, o a permanecer en un lugar determinado" limita, de modo inequívoco, el amparo legal de ese derecho a las situaciones que enumera y, por consiguiente, a solo los individuos que sufran la coacción, hallándose dentro del territorio de la República. Walter Ortiz A.

RJP, enero de 1956, num. 144,
pp. 97-103.

LEGISLACION (I)

DECRETO LEY N° 17083

CONSIDERANDO:

Que las disposiciones vigentes del Código de Procedimientos Penales que regulan la tramitación del recurso de habeas corpus consagrado por el Art. 69 de la Constitución fueron redactados teniendo en cuenta solamente el recurso cuya finalidad es proteger la libertad individual;

Que en consecuencia es necesario dictar normas procesales para la tramitación de la acción de habeas corpus en el caso de las demás garantías constitucionales a fin de subsanar el vacío de la ley y sustituir con normas precisas las reglas analógicas aplicadas por la Jurisprudencia, así como determinar los alcances de las resoluciones judiciales expedidas en estos procesos sumarios;

En uso de las facultades de que está investido; y
Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;
Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

Artículo 1°.- La acción de habeas corpus referente a las garantías de libertad personal, inviolabilidad del domicilio y libertad de tránsito, se tramitará de acuerdo con las disposiciones vigentes del Código de Procedimientos Penales.

Los demás casos en los que la Constitución autorice la acción de habeas corpus, se tramitarán de conformidad con los dispositivos siguientes.

Artículo 2°.- Se interpondrá la acción ante la Sala Civil de Turno de la Corte Superior, del Distrito Judicial dentro del cual se hubiere emitido el acto impugnado. Recibido el recurso de la Corte Superior, si procede la admisión a trámite, oficiará al Procurador General de la República para que tome conocimiento y remitirá el expediente al Juez en lo Civil más antiguo para que pida a la autoridad competente informe por escrito, dentro de ocho días.

Artículo 3°.- Cumplido el trámite a que alude el artículo anterior, se elevará lo actuado a la Corte Superior, pudiéndose presentar informes escritos y defender oralmente a la vista de la causa. La Corte Superior puede disponer la presentación de los instrumentos, expediente o copias certificadas que juzgue menester. La resolución será expedida dentro de los treinta días a partir de la fecha de la elevación del expediente por el Juez.

Artículo 4°.- La resolución que expida la Corte Superior puede ser recurrida por cualquiera de las partes, dentro del tercer día, mediante recurso de nulidad; y en estos casos será resuelto por la Primera Sala de la Corte Suprema, previo dictamen fiscal y con la defensa escrita y/o oral que las partes ejerciten.

Artículo 5°.- Los procesos de esta clase que se encuentren pendientes de resolución en los Tribunales Correccionales seguirán su tramitación de acuerdo con la Ley anterior; pero, contra la resolución que expidan, procederá el recurso de nulidad que interpongan dentro del tercer día, cualquiera de las partes y, en este caso, se procederá con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticuatro días del mes de octubre de mil novecientos sesentiocho.

RJP, octubre de 1968, num. 297,
pp. 1159-1160

Nota.- El DS 027-68-JC establece la
personería del Estado en las accio-
nes de Habeas Corpus (reproducido
por Julio Espino Pérez, "Decretos
Leyes modificatorios del Código Pe-
nal", Lima 1969, p. 9.

Nota.- Para una visión panorámica, cf. Ricardo Bustamante Cisneros, "Consti-
tución y Habeas Corpus" en R. del F. agosto de 1960, num. 1-2, pp. 4-35
y Luis Antonio Eguiguren, "El recurso de Habeas Corpus" Lima 1967, 17 pp.

La jurisprudencia del Habeas Corpus es la siguiente:

- 1) "Código de la jurisprudencia de Tribunales del Perú" por Carlos Aure -
lio León, en R. del F. año XX, agosto-octubre de 1933, num. 8-9-10, (el
Habeas Corpus a pp. 347-349).
- 2) "Si la detención definitiva decretada está autorizada, no procede el
recurso de Habeas Corpus, y si no lo está, sólo proceden los de apelación
o queja ante el Tribunal Correccional" (caso del señor Augusto B. Leguía)
en R. de los T. num. 8, 4 de julio de 1931, pp. 87-88.
- 3) "Estando en suspenso las garantías individuales, no procede el recurso
de Habeas Corpus" en R. de los T. num. 41, 14 de mayo de 1931, pp.85-86.
- 4) "No procede el recurso de Habeas Corpus por prisiones ordenadas por el
Ejecutivo, en ejercicio de la autorización concedida por las leyes 7479 y
7491" en RT, num. 42. 21 de mayo de 1932, pp. 98-100.
- 5) "El Tribunal que conoce de un recurso de Habeas Corpus es el llamado a
resolverlo" en RT, num. 83, 6 de mayo de 1933, pp. 78-79.
- 6) "La resolución del Juez de Instrucción, poniendo inmediatamente en li-
bertad al detenido, en virtud del recurso de Habeas Corpus interpuesto con
forme al art. 345 del C. de P. en M.C. no es consultable según esa misma
ley" en RT, 10 de junio de 1933, num. 88, pp. 133-134.
- 7) "Afirmándose en un recurso de Habeas Corpus que ha habido violación de
las garantías constitucionales en las medidas adoptadas por el Municipio
para el cobro de una multa, debe el Tribunal, antes de resolver el recur-
so, constatar la veracidad de la afirmación" en RT, 13 de noviembre de
1937, num. 270, pp. 389-391.
- 8) "En el procedimiento previo que motiva el recurso de Habeas Corpus, no
es parte el Fiscal, y por lo tanto es improcedente el recurso de nulidad
que interpone contra el auto que lo declara sin lugar" en RT, num. 291, 2
de julio de 1938, pp. 173-174.
- 9) "Mientras no se haya agotado los recursos administrativos contra una
resolución que daña el interés particular, no está expedito el derecho pa
ra acudir al Poder Judicial" en RT, num. 424, 5 de julio de 1941, pp. 178
-179.
- 10) "Denegado el recurso de Habeas Corpus, no procede la acción civil de
daños y perjuicios derivados del mismo hecho que originó dicho recurso "

en RT, num. 434, 13 de setiembre de 1941, num. 434, pp. 300-302.

11) "El recurso de Habeas Corpus es de jurisdicción exclusiva de los Tribunales Correccionales" en RJP, setiembre-octubre de 1946, num. 32-33, pp. 523-524.

12) "Todos los derechos individuales y sociales reconocidos y garantizados por la Constitución, dan lugar a la acción del Habeas Corpus" en RJP, mayo-junio de 1948, num. 52-53, pp. 394-405.

13) "No tiene facultad el Juez Instructor para denegar el recurso de Habeas Corpus" en RJP, num. 64-65, mayo-junio de 1949, pp. 397-398.

14) "El Juez Instructor no puede pronunciarse sobre la procedencia de un recurso de Habeas Corpus" en RJP, setiembre-diciembre de 1949, num. 68-69, pp. 775-776.

15) "Procede el recurso de Habeas Corpus, cuando la persona reducida a prisión no ha infringido sus obligaciones derivadas de la ley de Servicio Militar Obligatorio y no se encuentra sometida a la autoridad judicial competente" en RJP, febrero de 1951, num. 85, pp. 195-196.

16) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por quien estando detenido, se halla sujeto a juzgamiento" en RJP, noviembre de 1951, num. 94, p. 1331.

17) "No habiendo el Juez practicado las investigaciones necesarias ante las autoridades para precisar si el detenido se encuentra sometido a los Tribunales creados por la Ley de Seguridad Interior de la República, procede declarar la nulidad del auto recurrido" en RJP, noviembre de 1951, num. 94, pp. 1332-1333.

18) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus, cuando los hechos imputados no constituyen violación de los derechos a que se refiere el art. 349 del C. de P.P." en RJP, diciembre de 1951, num. 95, pp. 1455-1456.

19) "Para que proceda el recurso de Habeas Corpus es requisito indispensable que el detenido no esté sujeto a autoridad alguna ni se halle enjuiciado" en RJP, abril de 1950, num. 75, pp. 460-461.

20) "Es nulo el auto del Tribunal Correccional que deniega el recurso de Habeas Corpus si se expide sin previa investigación de los hechos" en RJP, setiembre de 1950, num. 80, pp. 1131-1132.

21) "Es nulo el auto que deniega el recurso de Habeas Corpus cuando no se ha cumplido para expedirlo con las disposiciones legales contenidas en los artículos 352, 354 y 355 del C. de P.P." en RJP, noviembre de 1950, num. 82, pp. 1409-1410.

22) "No se puede hacer valer el recurso de Habeas Corpus contra el acuerdo que tiende a impedir el ejercicio ilegal de la abogacía, por cuanto tal recomendación no importa la violación del precepto constitucional que garantiza la libertad de trabajo" en RJP, noviembre de 1955, num. 142, pp. 597-598.

23) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus promovido con el objeto de dejar sin efecto una resolución ministerial que otorga la concesión de una línea de omnibuses cuando se han cumplido con todas las formalidades legales en la licitación" en RJP, abril de 1959, num. 183, pp. 456-458.

24) "El simple hecho de considerarse a un ciudadano incurso en las disposiciones de la ley de seguridad interior de la República no autoriza su expatriación como medida preventiva y por lo tanto es procedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto para que actor pueda reingresar al territorio nacional" en RJP, diciembre de 1955, num. 143, pp. 744-746.

- 25) "Aunque la ley 12654 declara extinguida la acción penal y la pena, respecto de los condenados por los Tribunales Ordinarios por causas político-sociales, no es mediante un recurso de Habeas Corpus que deben interpretarse sus alcances" en RJP, octubre de 1959, num. 189, pp. 1126-1128.
- 26) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto contra actos del Estado que constituyen el ejercicio legítimo de la actividad administrativa" en RJP, diciembre de 1959, num. 191, pp. 1388-1389.
- 27) "Carece de objeto el recurso de Habeas Corpus cuando el Supremo Gobierno no deroga sus anteriores disposiciones contrarias a las normas constitucionales que garantizan la libertad de comercio e industria" en RJP, agosto de 1968, num. 171, pp. 890-892.
- 28) "Conforme a lo dispuesto en el artículo 352 del C. de P.P. el Juez Instructor, en los recursos de Habeas Corpus, sólo le corresponde efectuar la investigación señalada en dicho dispositivo, siendo atribución del Tribunal Correccional pronunciar la resolución que corresponda" en RJP, febrero de 1960, num. 193, pp. 203-204.
- 29) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus dirigido contra un Juez de Paz que ha notificado para la desocupación de un inmueble, en ejecución de lo resuelto en un procedimiento administrativo seguido de acuerdo a la ley 8487" en RJP, mayo de 1960, num. 196, pp. 604-605.
- 30) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto contra una resolución de la Dirección de Asuntos Indígenas que resuelve que determinados bienes inmuebles pertenecen a Comunidades de Indígenas" en RJP, marzo de 1960, num. 194, pp. 304-305.
- 31) "Las leyes 1367 y 11363 (que obligan a estar inscritos en los respectivos Colegios de Abogados para el libre ejercicio profesional) no violan los artículos 27 y 42 de la Constitución Política del Estado" en RJP, octubre de 1960, num. 201, pp. 1236-1237.
- 32) "Es infundado el recurso de Habeas Corpus deducido por un propietario en un juicio de expropiación, puesto que dicho trámite legal no comporta la trasgresión de ninguna garantía constitucional" en RJP, noviembre de 1960, num. 202, pp. 1373-1374.
- 33) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el Decano del Colegio de Abogados de Puno contra el Mayor Comisario de dicha localidad, quien ordenó colocar avisos en la Comisaría en los que se dice que "por orden superior queda prohibida la intervención de abogados y tinterillos en los trámites policiales" en RJP, setiembre de 1961, num. 212, pp. 1276-1277.
- 34) "El Habeas Corpus es una medida de carácter urgente para restablecer un derecho conculcado. El hecho de que la instrucción de un inculcado se postergue por un lapso mayor que el previsto por la ley, debido a su propia acción, no da lugar al recurso de Habeas Corpus" en RJP, octubre de 1961, num. 213, pp. 1418-1419.
- 35) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus dirigido a obtener la restitución de un local, cuya desocupación se efectuó en cumplimiento de una sentencia recaída en juicio de aviso de despedida, pues en este caso dicho fallo sólo es susceptible de contradecirse en la vía ordinaria" en RJP, diciembre de 1961, num. 215, pp. 1655-1656.
- 36) "La propiedad de un derecho social garantizado por el artículo 29 de la Constitución vigente; su violación da lugar a la acción de Habeas Corpus

conforme al art. 349 del C.de P.P." en RJP, enero de 1961, num.204, pp.80-84.

37) "Las impugnaciones legales que caben oponerse para corregir una tramitación que se considera indebida, no puede deducirse por la vía del Habeas Corpus" en RJP, enero de 1961, num. 204, p. 85.

38) "La entidad que individualmente no ha intervenido en una licitación ca rece de derecho para interponer recurso de Habeas Corpus y por lo mismo re sulta innecesario apreciar si dicho recurso es o no legalmente viable" en RJP, mayo de 1961, num. 208, pp. 785-788.

39) "El instituto del Habeas Corpus sólo tiene como finalidad amparar los derechos individuales y sociales garantizados por la Constitución, y no pue de extenderse a la responsabilidad de los jueces por los actos que practican en los expedientes sometidos a su conocimiento por razón de sus funcio nes, la que sólo puede hacerse efectiva mediante el procedimiento establecido en la ley" en RJP, enero de 1962, num. 216, pp. 108-111.

40) "La prohibición constitucional de reactualizar expedientes terminados, no puede invocarse en función del Habeas Corpus" en RJP, marzo de 1962, num. 218, 345-346.

41) "No habiéndose vulnerado ni amenazado ningún derecho individual ni social garantizado por la Constitución, por autoridad alguna y existiendo en trámite las acciones judiciales pertinentes, interdicto de retener en la vía civil y denuncia por delitos de usurpación y daños en lo penal, carece de todo fundamento el recurso de Habeas Corpus" en RJP, mayo de 1962, num. 220, pp. 615-616.

42) "Es improcedente el Habeas Corpus deducido contra el procedimiento seguido por un Concejo Distrital para proceder a demoler y desocupar el sector de un inmueble que invade un pasaje destinado a sendero público. Dicho procedimiento no constituye ningún atentado contra el derecho de propiedad reconocido por la Constitución" en RJP, mayo de 1962, num. 220, pp. 614-615.

43) "Resulta antiprocesal pretender invalidar un procedimiento judicial tramitado por cauces legales pertinentes, mediante el derecho que consagra el art. 69 de la Constitución del Estado" en RJP, julio de 1962, num. 222, pp.937-938.

44) "No habiéndose violado las garantías nacionales y sociales a que se refieren los artículos 17 y 40 de la Constitución, el recurso de Habeas Corpus in -terpuesto, es improcedente" en RJP, octubre de 1962, num. 225, pp. 1273-1289.

45) "No dan mérito al recurso de Habeas Corpus, las Resoluciones Municipales, cuando respecto de ellas no se ha agotado la vía administrativa mediante apelaciones a instancias superiores" en RJP, diciembre de 1962, num.227, pp.1514-1517.

46) "El Habeas Corpus sólo cabe interponerse contra las autoridades premunidas de poder y que en ejercicio de su cargo cometen abusos que importan trasgresiones a las garantías constitucionales" en RJP, febrero de 1963, num. 229, pp. 232. El caso es el de Dn. Enrique Blum, que interpuso recurso de Habeas Corpus contra Aerolíneas Peruanas S.A. (APSA).

47) "Es improcedente el Habeas Corpus cuyo objeto es que las autoridades administrativas cumplan con los mandatos judiciales. El camino legal es pe dir la aplicación del inciso 8° del art. 393 del C.P." en RJP, febrero de 1963, num. 229, pp. 233-234.

48) "Desnaturalizaría el recurso de Habeas Corpus pretender mediante él, a nular un contrato. Sólo se actualiza cuando es menester conjurar con cele ridad una situación de hecho que ha afectado alguna de las garantías constitucionales" en RJP, febrero de 1963, num. 229, pp. 234-235.

- 49) "La esencia de todo Habeas Corpus reside en que el acto arbitrario o abusivo que se denuncia sea consumado por una autoridad investida de poder y que por consiguiente esté en condiciones de trasgredir una garantía constitucional" en RJP, febrero de 1963, num. 229, pp. 235-236.
- 50) "Según el art. 349 del C. de P.P. el Habeas Corpus procede cuando se violan los derechos individuales y sociales garantizados por la Constitución. El otorgamiento de garantías policiales, de ninguna manera supone el desconocimiento de derechos individuales y sociales, sino por el contrario el aseguramiento de los mismos; y si en su ejecución se desnaturaliza la finalidad perseguida, ello no implica un designio específico de las autoridades que las otorgaron" en RJP, mayo de 1963, num. 230, p. 378.
- 51) "Es improcedente el Habeas Corpus promovido para pedir que se deje sin efecto la acotación de un impuesto. Las leyes tributarias señalan el procedimiento adecuado para reclamar a la entidad acotadora la devolución de los impuestos indebidamente cobrados" en RJP, abril de 1963, num. 231, pp. 508-509.
- 52) "No estando agotada la vía administrativa no es procedente el recurso de Habeas Corpus" en RJP, abril de 1963, num. 231, pp. 509-510.
- 53) "Mediante este instituto (Habeas Corpus) el legislador ha querido ofrecer un rápido y eficaz remedio a las trasgresiones constitucionales que afectan a los derechos sociales e individuales. La ley se ha puesto en los casos que revelan un flagrante e incontrovertible atropello de esos derechos" en RJP, mayo de 1963, num. 232, pp. 640-642.
- 54) "Sólo procede (el Habeas Corpus) en los casos en que las autoridades políticas, excediéndose en el ejercicio de sus atribuciones, incurran en actos abusivos o arbitrarios que constituyen violaciones de las garantías constitucionales" en RJP, junio de 1963, num. 233, pp. 787-788.
- 55) "En aplicación del art. 69 de la C. del E. se declara fundado (el Habeas Corpus) interpuesto por detención ilegal de extranjeros, sin perjuicio de que puedan ser notificados para que abandonen el territorio nacional en el plazo que se les señale conforme a la ley de la materia (extranjería)" en RJP, setiembre de 1963, num. 236, pp. 1272-1273.
- 56) "Para la procedencia del recurso de Habeas Corpus, es necesario que se agote la vía administrativa, especialmente si se trata de una resolución ministerial que ordena aplicar el régimen de una industria general a los obreros de una rama especializada" en RJP, setiembre de 1963, num. 236, pp. 1274-1276.
- 57) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus que pretende conseguir la apertura y funcionamiento de una fábrica de hielo clausurada por disposición municipal, debido a las condiciones antihigiénicas en que funcionaba, la que constituía un peligro para la salud pública" en RJP, enero de 1964, num. 240, pp. 99-100.
- 58) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus, interpuesto contra el Ministerio de Trabajo con el objeto de obtener la nulidad de una Resolución Directoral que ordena reponer a trabajadores que desempeñan cargos representativos en sus gremios" en RJP, abril de 1964, num. 243, pp. 457-459.
- 59) "Tratándose de procedimientos realizados por las autoridades administrativas en aplicación de la ley, no puede ampararse la reclamación contra ellos ni ser resueltos por el Habeas Corpus" en RJP, junio de 1964, num. 245, pp. 702-703. El caso es el siguiente: Empresa Radiodifusora Victoria S.A. pide liberación de derechos para internar una unidad móvil. Sin embargo, la Policía Fiscal descubre que se trata de un cadillac de lujo para uso perso -

nal. Apercebida la empresa para que pague los derechos respectivos, no lo hace, y se saca el vehículo a remate. Como no se presentan postores al remate, se procedió a la adjudicación. El recurso interpuesto por la empresa fue desestimado.

60) "Si bien es cierto que el art. 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que los Inspectores Municipales son jueces de las infracciones cometidas dentro de su jurisdicción, lo legal es que se apliquen disposiciones que se encuentran previamente establecidas y no sanciones que se aprueban ex profeso para un caso determinado" en RJP, setiembre de 1964, num. 248, pp. 1102-1104. La Compañía Edificadora Cóndor interpuso un recurso de Habeas Corpus contra el Concejo Distrital de la Victoria, que fue declarado fundado. El caso era el siguiente: la compañía constructora edificó sobre un quinto piso (azotea) de un inmueble de su propiedad unas construcciones sumamente elementales, que la prensa denominó como "barriadas aéreas". El Concejo multó a dicha Compañía con la suma de un millón de soles oro. Esta suma no aparecía en la escala de multas en los respectivos reglamentos, sino que fue creada especialmente para sancionar este caso. Una ejecutoria similar puede verse en la misma RJP, pp. 1105-1107.

61) "No es necesario detallar las afirmaciones que debe contener la petición jurada conforme al art. 351 del C. de P.P.; basta invocar juratoriamente estar comprendido en dicha disposición legal para la procedencia del recurso del Habeas Corpus" en RJP, diciembre de 1964, num. 251, pp. 1484-1485.

62) "Es improcedente el recurso (de Habeas Corpus) cuando en la formación de un organismo no se han vulnerado los derechos individuales y sociales que debe amparar el Habeas Corpus" en RJP, abril de 1965, num. 255, p. 485.

63) "No habiéndose agotado la vía administrativa, es improcedente el recurso de Habeas Corpus" en RJP, octubre de 1965, num. 261, pp. 1227-1228.

64) "Sólo procede el recurso de nulidad contra los autos que deniegan el Habeas Corpus" en RJP, enero de 1966, num. 264, p. 134.

65) "Si se comprueba que existen personas detenidas en cárcel sin que contra ellos exista orden de detención dictada con arreglo a las disposiciones del C. de P.P. ni del C. de P. Aduaneros, es fundado el recurso del Habeas Corpus y debe ponerse en inmediata libertad a los detenidos" en RJP, mayo de 1964, num. 268, pp. 684-686.

66) "La clausura de un establecimiento que bajo el nombre de cabaret funcionaba como casa de tolerancia no viola ninguna de las garantías que la Constitución reconoce y en todo caso quienes se consideren afectados pueden recurrir a la vía administrativa para reclamar de esa medida policial y no a la acción del Habeas Corpus, cuya finalidad es diferente" en RJP, julio de 1966, num. 270, pp. 974-976.

67) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto contra una medida disciplinaria que el Rector impone en cumplimiento de lo dispuesto por los organismos directivos de una Universidad, desde que no viola ninguno de los derechos individuales y sociales que la Constitución ampara" en RJP, setiembre de 1966, num. 272, pp. 1209-1210.

68) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus contra una Resolución Municipal que impone una multa a una empresa de servicio público contra la cual ésta formula recurso administrativo de reposición, que no se ha resuelto, porque la obligada no ha cumplido con pagar previamente el monto de dicha multa" en RJP, setiembre de 1966, num. 272, pp. 1210-1211.

- 69) "Es improcedente el Habeas Corpus cuando no se ha reclamado (previamente) ante el superior jerárquico del funcionario municipal que ha dictado la medida que originó el daño" en RJP, enero de 1967, num. 276, pp. 90-92.
- 70) "Es improcedente el Habeas Corpus que plantea una nulidad en materia minera, porque según el artículo 93 del C. de M. la jurisdicción administrativa se extiende hasta la inscripción del título administrativo y las cuestiones relacionadas con los derechos que se obtienen por el denuncia y demás trámites hasta que se inscribe el título de la concesión, no pueden ser materia de intervención judicial; no pudiendo tampoco controvertirse ante el Poder Judicial después de vencido el plazo de cinco años de inscrita la concesión" en RJP, enero de 1967, num. 276, pp. 92-93.
- 71) "Mientras no esté agotada la vía administrativa, por no haberse interpuesto recurso de revisión ante el Tribunal de Aduanas, organismo superior en la materia, es improcedente el recurso, porque para que los jueces impugnen las resoluciones administrativas de carácter particular dictadas por las autoridades competentes, es necesario que se agoten los recursos jerárquicos establecidos en el art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial" en RJP, mayo de 1967, num. 280, pp. 610-611.
- 72) "Mientras no se agote la vía administrativa es improcedente el recurso de Habeas Corpus, de conformidad con el art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial" en RJP, junio de 1967, num. 281, pp. 740-741.
- 73) "Es de competencia exclusiva e interna de las propias universidades en la forma prevista en el art. 18 de la ley 13417, resolver lo pertinente a las vacancias, renunciaciones y nombramientos de las autoridades universitarias porque sólo en esa forma se garantiza la autonomía de las universidades (y en consecuencia, es improcedente interponer en estos casos el recurso de Habeas Corpus)" en RJP, julio de 1967, num. 282, pp. 826-828.
- 74) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus interpuesto por un extranjero anteriormente expulsado del territorio nacional por infracción expresa de la ley, y que regresó clandestinamente al país" en RJP, agosto de 1967, num. 283, pp. 947-948.
- 75) "Los jueces no admitirán la impugnación de resoluciones administrativas de carácter particular que hayan dictado las autoridades competentes, sino después de agotados todos los recursos jerárquicos expresamente pre-establecidos y a instancia de parte interesada" en RJP, agosto de 1967, num. 283, pp. 948-950.
- 76) "Es improcedente el recurso (de Habeas Corpus) interpuesto a favor de quien se encuentra procesado por delito de ataque a la Fuerza Armada, con mandamiento de detención definitiva" en RJP, octubre de 1967, num. 285, pp. 1205-1206.
- 77) "No habiéndose agotado la vía administrativa no está expedita la acción de Habeas Corpus" en RJP, octubre de 1965, num. 285, pp. 1206-1207.
- 78) "No está expedita la acción de Habeas Corpus cuando no se ha agotado la vía administrativa para conseguir la licencia para el funcionamiento de un negocio" en RJP, diciembre de 1967, num. 287, pp. 1472-1473.
- 79) "La reclamación de un acto de despojo que está prevista en la ley, no puede ser objeto del recurso de Habeas Corpus" en RJP, marzo de 1968, num. 290, pp. 350-351.
- 80) "El Juez Instructor ante quien se interpone un recurso de Habeas Corpus está facultado para sustanciarlo siendo el Tribunal Correccional respectivo a quien corresponde pronunciar resolución. En caso contrario incurre en la

nulidad prevista y sancionada en el inciso 11 del art. 298 del C. de P.P." en RJP, febrero de 1968, num. 289, p. 233.

81) "Es improcedente el recurso de Habeas Corpus tratándose de una reclamación sobre lotes de terreno ordenados ocupar por personas damnificadas por el sismo de 17 de octubre de 1966, sobre los cuales la entidad denunciante alega tener dominio. El problema no puede ser resuelto en un proceso sumárisimo sino de acuerdo con los procedimientos señalados en el C. de P.C." en RJP, febrero de 1968, num. 289, pp. 235-236.

82) "No cabe la interposición del recurso de Habeas Corpus contra las disposiciones dictadas por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, sin antes haber agotado la vía legal correspondiente" en RJP, abril de 1968, num. 291, pp. 473-474.

83) "Estando las autoridades, por ministerio de la ley, facultadas para ordenar la privación de la libertad, hasta por 24 horas, cuando de por medio hay alguna falta como la que ha motivado la orden contra la que se reclama, no se ha incurrido por la mencionada autoridad política en ningún acto arbitrario (y por tanto es infundado el recurso de Habeas Corpus)" en RJP, agosto de 1968, num. 295, pp. 987-988.

84) "Es inadmisibile el recurso de Habeas Corpus planteado directamente ante la Corte Suprema, desde que el procedimiento para su tramitación está regido por lo dispuesto en el artículo 350 del C. de P.P." en RJP, setiembre de 1968, num. 296, pp. 1112-1113.

85) "Es inadmisibile la presentación de un recurso de Habeas Corpus directamente ante la Corte Suprema" en RJP, octubre de 1968, num. 297, pp. 1234.

86) "Habiéndose expropiado los yacimientos de la Brea y Pariñas a favor del Estado de acuerdo a las leyes especiales 16674 y 14696, es inadmisibile el recurso de Habeas Corpus interpuesto por la empresa afectada contra el Supremo Gobierno" en ILR, num. 96, febrero de 1969, pp. 243-244.

87) "Cuando un Concejo Municipal procede a imponer multas en base a sus propias funciones administrativas, tal medida no viola ninguna garantía constitucional; que dé lugar al recurso de Habeas Corpus" en RJP, setiembre de 1969, num. 308, pp. 1135-1136.

88) "Subrogación de un empleado público. No estando agotada la vía administrativa, por no estar resueltos aún los recursos de apelación y revisión interpuesto por el interesado; es inadmisibile el recurso de Habeas Corpus. No se violan las garantías constitucionales con la decisión de las autoridades del Ministerio de Educación que son las encargadas de señalar los cargos que pueden desempeñarse tanto en lo docente como lo administrativo; de acuerdo con el Presupuesto General de la República" en RJP, agosto de 1969, num. 307, pp. 983-985.

7. La Constitución de 1933

TITULO I

EL ESTADO, EL TERRITORIO Y LA NACIONALIDAD

Artículo 1°.- El Perú es República democrática.

El Poder del Estado emana del pueblo, y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen.

Artículo 2°.- El Estado es uno e indivisible.

Artículo 3°.- El territorio del Estado es inalienable.

Artículo 4°.- Son peruanos los nacidos en el territorio de la República. Lo son también los hijos de padre o madre peruanos, cualquiera que haya sido el lugar de su nacimiento, siempre que se domicilien en la República, o se inscriban en el Registro Cívico o en el Consulado respectivo. Se presume que los menores de edad, residentes en el territorio nacional, hijos de padres desconocidos, han nacido en el Perú.

Artículo 5°.- Los extranjeros mayores de edad, domiciliados en la República por más de dos años consecutivos y que renuncien a su nacionalidad, pueden nacionalizarse. La nacionalización se otorga con arreglo a la ley, y sólo produce efectos individuales.

No pierden su nacionalidad de origen los nacidos en territorio español que se nacionalicen peruanos, previos los trámites y requisitos que fije la ley y de conformidad con lo que se establezca en el tratado que, sobre la base de la reciprocidad, se celebre con la República Española.

Artículo 6°.- La extranjera casada con peruano adquiere la nacionalidad de su marido. La peruana que se casa con extranjero conserva la nacionalidad peruana, salvo renuncia expresa.

Artículo 7°.- La nacionalidad peruana se pierde:

1°.- Por entrar al servicio de las armas de una potencia extranjera, sin permiso del Congreso, o por aceptar empleo de otro Estado, que lleve anexo el ejercicio de autoridad o jurisdicción; y

2°.- Por adquirir nacionalidad extranjera. Exceptúase el caso de reciprocidad previsto en el segundo párrafo del artículo 5°.

TITULO II

GARANTIAS CONSTITUCIONALES

CAPITULO I

GARANTIAS NACIONALES Y SOCIALES

Artículo 8°.- Sólo para el servicio público podrá la ley crear, alterar o suprimir impuestos, y exonerar de su pago en todo o en parte.

No hay privilegios personales en materia de impuestos.

Artículo 9°.- El Presupuesto General determina anualmente las entradas y los gastos de la República. La ley regula la preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto General. De cualquiera cantidad cobrada o invertida contra la ley, será responsable el que ordene la cobranza o el gasto indebido. También lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad.

La publicación inmediata de los presupuestos y de las cuentas de entradas y de gastos de todas las dependencias de los Poderes Públicos, es obligatoria bajo responsabilidad de los infractores.

Artículo 10°.- Un Departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bie

nes del Estado. El Jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La ley señalará sus atribuciones.

Artículo 11°.- El Estado garantiza el pago de la deuda pública con traída conforme a la Constitución y a las leyes.

Artículo 12°.- La ley determina el sistema monetario de la República. La emisión de billete es privilegio del Estado, que lo ejerce mediante una institución bancaria central nacional encargada de la regulación de la moneda.

Artículo 13°.- Un Departamento especial cuyas funciones determinará la ley, ejercerá, en nombre del Estado, la supervigilancia de las empresas bancarias.

Artículo 14°.- El Estado mantendrá, por los medios que estén a su alcance, la estabilidad de la moneda y la libre conversión del billete bancario. Sólo en casos excepcionales, a pedido del Poder Ejecutivo, con el asentimiento de la entidad encargada de la regulación de la moneda y con la del Jefe del Departamento que supervigile las empresas bancarias, el Congreso podrá expedir una ley que establezca provisionalmente la inconvención del billete bancario.

Artículo 15°.- Los empréstitos nacionales deben ser autorizados o aprobados por una ley que fije sus condiciones y señale los objetos en que se han de invertir, que deben ser de carácter reproductivo o relacionado con la defensa nacional.

Artículo 16°.- Están prohibidos los monopolios y acaparamientos industriales y comerciales. La ley fijará las penas que se impongan a los contraventores. Sólo la ley puede establecer monopolios y estancos del Estado en exclusivo interés nacional.

Artículo 17°.- Las compañías mercantiles, nacionales o extranjeras, están sujetas, sin restricciones, a las leyes de la República. En todo contrato del Estado con extranjeros, o en las concesiones que otorgue aquél en favor de éstos, debe constar el sometimiento expreso de los segundos a las leyes y a los tribunales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática.

Artículo 18°.- Nadie puede percibir más de un sueldo o emolumento del Estado, cualquiera que sea su función o empleo, salvo uno más por razón de la enseñanza. Los sueldos o emolumentos pagaderos por corporaciones locales o sociedades dependientes en cualquiera forma del Poder Ejecutivo, están incluidos en esta prohibición.

Artículo 19°.- Son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas y los empleos conferidos sin los requisitos que prescriben la Constitución y las leyes.

Artículo 20°.- El que desempeña un cargo público es directa e inmediatamente responsable por los actos que practique en el ejercicio de sus funciones. La ley determinará la manera de hacer efectiva esta responsabilidad. El Ministerio Fiscal está obligado a exigir el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 21°.- Nadie puede ejercer las funciones públicas designadas en la Constitución si no jura cumplirlas.

Artículo 22°.- Todo funcionario o empleado público, civil o militar, si tiene bienes o rentas independientes de su haber como tal, está obligado

a declararlos expresa y específicamente, en la forma que determina la ley.

Artículo 23°.- La Constitución y las leyes protegen y obligan igualmente a todos los habitantes de la República. Podrán expedirse leyes especiales porque lo exija la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia de personas.

Artículo 24°.- Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.

Artículo 25°.- Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos.

Artículo 26°.- Pueden interponerse reclamaciones ante el Congreso por infracciones de la Constitución.

Artículo 27°.- El Estado reconoce la libertad de asociarse y la de contratar. Las condiciones de su ejercicio están regidas por la ley.

Artículo 28°.- La ley establecerá el interés máximo por los préstamos de dinero. Es nulo todo pacto en contrario. Serán penados los que contravengan a este precepto.

Artículo 29°.- La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada.

Cuando se trate de expropiación con fines de Reforma Agraria, irrigación, colonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones o de expropiación de fuentes de energía o por causa de guerra o calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. La ley señalará los plazos de pago, el tipo de interés, el monto de la emisión y las demás condiciones a que haya lugar, y determinará la suma hasta la cual el pago de la indemnización será hecha necesariamente en dinero y previamente (1).

Artículo 30°.- El Estado garantiza y protege los derechos de los autores e inventores. La ley regulará su ejercicio.

Artículo 31°.- La propiedad, cualquiera que sea el propietario, está regida exclusivamente por las leyes de la República y se halla sometida a las contribuciones, gravámenes y limitaciones que ellas establezcan.

Artículo 32°.- Los extranjeros están, en cuanto a la propiedad, en la misma condición que los peruanos, sin que en ningún caso puedan invocar al respecto situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas.

Artículo 33°.- No son objeto de propiedad privada las cosas públicas, cuyo uso es de todos, como los ríos, lagos y caminos públicos.

Artículo 34°.- La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad.

Artículo 35°.- La ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición, o por su situación en el territorio.

Artículo 36°.- Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, tierras, aguas, minas o combustibles, directa e indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.

(1) Ley N° 15242 (28/Nov./1964).

Artículo 37°.- Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. La ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo, a los particulares.

Artículo 38°.- El Estado puede, mediante una ley, tomar a su cargo o nacionalizar los transportes terrestres, marítimos, fluviales, lacustres, aéreos u otros servicios públicos de propiedad privada, previa indemnización y de conformidad con las leyes existentes.

Artículo 39°.- Las tarifas de pasajes y de fletes se fijarán y se cobrarán sólo en moneda nacional, sin ninguna excepción.

Artículo 40°.- El Estado reconoce la libertad de comercio e industria. La ley señalará los requisitos a que sujeta su ejercicio y las garantías que le acuerda. Cuando lo exijan la seguridad o la necesidad públicas, podrá la ley establecer limitaciones o reservas en dicho ejercicio, o autorizar al Poder Ejecutivo para que las establezca, sin que en ningún caso tales restricciones tengan carácter personal ni de confiscación.

Artículo 41°.- El Estado percibirá parte de las utilidades de las empresas mineras, en el monto y la proporción que determinará necesariamente la ley.

Artículo 42°.- El Estado garantiza la libertad de trabajo. Pueden ejercerse libremente toda profesión, industria u oficio que no se opongan a la moral, a la salud ni a la seguridad pública.

Artículo 43°.- El Estado legislará el contrato colectivo de trabajo.

Artículo 44°.- Es prohibida toda estipulación, en el contrato de trabajo, que restrinja el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales.

Artículo 45°.- El Estado favorecerá un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas, y legislará sobre los demás aspectos de las relaciones entre aquéllos y éstas, y sobre la defensa de los empleados y trabajadores en general.

Artículo 46°.- El Estado legislará sobre la organización general y las seguridades del trabajo industrial, y sobre las garantías en él de la vida, la salud y la higiene. La ley fijará las condiciones máximas de trabajo, la indemnización por tiempo de servicios prestados y por accidentes, así como los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país.

Artículo 47°.- El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueña una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción.

El Estado dará el apoyo económico y técnico necesario para desarrollar la propiedad rural y los sistemas cooperativo y comunitario de explotación y comercialización (1).

Artículo 48°.- La Ley establecerá un régimen de previsión de las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte

(1) Ley N° 15242 (28/Nov./1964).

te; y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros y de seguros, y las cooperativas.

Artículo 49°.- En circunstancias extraordinarias de necesidad social, se puede dictar leyes, o autorizar al Poder Ejecutivo para que adopte providencias, tendientes a abaratar las subsistencias. En ninguno de estos casos se expropiará bienes sin la debida indemnización.

Artículo 50°.- El Estado tiene a su cargo la sanidad pública y cuida de la salud privada, dictando las leyes de control higiénico y sanitario que sean necesarias, así como las que favorezcan el perfeccionamiento físico, moral y social de la población.

Artículo 51°.- El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección de la ley.

Artículo 52°.- Es deber primordial del Estado la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia. El Estado defiende el derecho del niño a la vida del hogar, a la educación, a la orientación vocacional, y a la amplia asistencia cuando se halle en situación de abandono, de enfermedad o de desgracia. El Estado encomendará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo a organismos técnicos adecuados.

Artículo 53°.- El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política.

Artículo 54°.- La pena de muerte se impondrá por los delitos de traición a la patria y homicidio calificado, y por todos aquellos que señale la ley.

CAPITULO II

GARANTIAS INDIVIDUALES

Artículo 55°.- A nadie puede obligarse a prestar trabajo personal sin su libre consentimiento y sin la debida retribución.

Artículo 56°.- Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado de Juez competente o de las autoridades encargadas de conservar el orden público, excepto en flagrante delito, debiendo en todo caso ser puesto el detenido, dentro de veinticuatro horas, o en el término de la distancia, a disposición del Juzgado que corresponda, el que ordenará la libertad o librará mandamiento de prisión en el término que señale la ley.

Artículo 57°.- Nadie será condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no estén calificados en la ley de manera expresa e inequívoca como infracciones punibles, ni juzgado sino por los tribunales que las leyes establezcan. Carece de valor toda declaración obtenida por la violencia. No puede imponerse la pena de confiscación de bienes.

Artículo 58°.- No hay detención por deudas.

Artículo 59°.- La libertad de conciencia y de creencia es inviolable. Nadie será perseguido por razón de sus ideas.

Artículo 60°.- El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente. No puede ejercerlo la fuerza armada.

Artículo 61°.- El domicilio es inviolable. No se puede ingresar en él sin que se manifieste previamente mandamiento escrito y motivado del Juez o de la autoridad competentes.

Artículo 62°.- Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin comprometer el orden público. La ley regulará el ejercicio del derecho de reunión.

Artículo 63°.- El Estado garantiza la libertad de prensa. Todos tienen el derecho de emitir libremente sus opiniones por medio de la imprenta o de cualquier otro medio de difusión, bajo la responsabilidad que establece la ley.

La responsabilidad concierne al autor y al editor de la publicación pu nible, quienes responderán solidariamente de la indemnización que correspon da a la persona damnificada.

Artículo 64°.- Los tribunales ordinarios conocerán en los delitos de imprenta.

Artículo 65°.- Los espectáculos públicos están sujetos a censura.

Artículo 66°.- La correspondencia es inviolable. Las cartas y los papeles privados no pueden ser ocupados, interceptados ni registrados, sino por la autoridad judicial, en los casos y en la forma establecidos por la ley.

No producen efecto legal las cartas y los papeles privados violados o sustraídos.

Artículo 67°.- Es libre el derecho de entrar, transitar y salir del te rritorio de la República, con las limitaciones que establezcan las leyes pe nales, sanitarias y de extranjería.

Artículo 68°.- Nadie puede ser extrañado del territorio de la Repu blica ni separado del lugar de su residencia, sino por sentencia ejecutoriada o por aplicación de la ley de extranjería.

Artículo 69°.- Todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución, dan lugar a la acción de habeas corpus.

Artículo 70°.- Cuando lo exija la seguridad del Estado, podrá el Po der Ejecutivo suspender, total o parcialmente, en todo o en parte del terri torio nacional, las garantías declaradas en los artículos 56°, 61°, 62°, 67° y 68°. Si la suspensión de garantías se decreta durante el funcionamiento del Congreso, el Poder Ejecutivo le dará inmediatamente cuenta de ello.

El plazo de suspensión de garantías no excederá de treinta días. La prórroga requiere nuevo decreto.

La ley determinará las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías.

TITULO III

EDUCACION

Artículo 71°.- La dirección técnica de la educación corresponde al Es tado.

Artículo 72°.- La enseñanza primaria es obligatoria y gratuita.

Artículo 73°.- Habrá por lo menos una escuela en todo lugar cuya po blación escolar sea de treinta alumnos.

En cada capital de provincia y de distrito se proporcionará instruc ción primaria completa.

Artículo 74°.- Las escuelas que funcionen en los centros industriales, agrícolas o mineros serán sostenidas por los respectivos propietarios o em presas.

Artículo 75°.- El Estado fomenta la enseñanza en sus grados secunda rio y superior, con tendencia a la gratuidad.

Artículo 76°.- En cada departamento habrá por lo menos una escuela de orientación industrial.

Artículo 77°.- El Estado fomenta la enseñanza técnica de los obreros.

Artículo 78°.- El Estado fomenta y contribuye al sostenimiento de la educación pre-escolar y post-escolar, y de las escuelas para niños retardados o anormales.

Artículo 79°.- La educación moral y cívica del niño es obligatoria y se inspirará necesariamente en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana.

Artículo 80°.- El Estado garantiza la libertad de la cátedra.

Artículo 81°.- El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la ley.

Artículo 82°.- Los tesoros arqueológicos, artísticos e históricos están bajo la salvaguarda del Estado.

Artículo 83°.- La ley señalará el monto mínimo de la renta destinada al sostenimiento y difusión de la enseñanza y la proporción en que anualmente debe aumentarse.

TITULO IV

CIUDADANIA Y SUFRAGIO

Artículo 84°.- "Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados" (1).

Artículo 85°.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1°-Por incapacidad física o mental; y

2°-Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad (II).

Artículo 86°.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir (III).

Artículo 87°.- No pueden votar los que tengan en suspenso el ejercicio de la ciudadanía y los miembros de la fuerza armada mientras se hallen en servicio. No hay otras inhabilitaciones.

Artículo 88°.- El Poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los ciudadanos hasta la edad de sesenta años, y facultativos para los mayores de esta edad.

El voto es secreto.

El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad (IV).

TITULO V

PODER LEGISLATIVO

Artículo 89°.- El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado funcional.

(I) Ley N° 12391 (7/Set./1955)

(II) Ley N° 13739 (29/Nov./1961)

(III) Ley N° 12391 (7/Set./1955)

(IV) Ley N° 12391 (7/Set./1955)

Artículo 90°.- Los Diputados y los Senadores son elegidos en la forma y por las circunscripciones electorales que determine la ley.

Artículo 91°.- El número de Diputados y el de Senadores será fijado por la ley.

Artículo 92°.- Los Diputados y Senadores representan a la Nación, y no están sujetos a mandato imperativo.

Artículo 93°.- La Cámara de Diputados es elegida por un período de seis años y se renueva íntegramente al expirar su mandato (V).

Artículo 94°.- El Senado es elegido para un período de seis años, y se renueva íntegramente al terminar su mandato mientras se organiza el Senado Funcional (VI).

Artículo 95°.- Los Senadores y los Diputados elegidos para llenar las vacantes que se produzcan, concluirán el período que comenzó el Diputado o el Senador a quien reemplazan.

Artículo 96°.- El mandato legislativo es irrenunciable, salvo el caso de reelección. La renuncia se presentará a la respectiva Cámara.

Artículo 97°.- El Poder Ejecutivo convoca a elecciones generales para Presidente de la República y Diputados y para la renovación de los tercios senatoriales (VII).

Convoca también a elecciones parciales para llenar las vacantes producidas durante el período legislativo en el Senado o en la Cámara de Diputados, previos la declaración de vacancia y el acuerdo de la respectiva Cámara.

Si el Poder Ejecutivo no hiciere las convocatorias en las fechas o dentro de los plazos que señale la ley, las harán, según el caso, el Presidente del Congreso, para elecciones generales, y el Presidente de cada Cámara, para elecciones parciales.

Artículo 98°.- Para ser Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, haber cumplido veinticinco años de edad y ser natural del Departamento a que pertenece la respectiva circunscripción electoral o tener en él tres años de residencia continua.

Para ser Senador se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido treinta y cinco años de edad.

Artículo 99°.- No son elegibles Diputados ni Senadores, si no han dejado su cargo seis meses antes de la elección:

1°-El Presidente de la República, los Ministros de Estado y los Prefectos, Subprefectos y Gobernadores;

2°-Los miembros del Poder Judicial;

3°-Los miembros de los Concejos Departamentales o de los Concejos Municipales de la respectiva circunscripción electoral; y

4°-Los miembros de la fuerza armada que se hallen en servicio, los empleados públicos removibles directamente por el Poder Ejecutivo, los de los Concejos Departamentales o Municipales, Sociedades Públicas de Beneficencia e instituciones o corporaciones que en alguna forma dependan de ese Poder, y los que sean susceptibles de veto por él.

Artículo 100°.- Tampoco son elegibles Diputados ni Senadores los miembros del Clero.

(V) y (VI) Ley N° 9178 (26/Set./1940)

(VII) Lo que aparece subrayado ha sido eliminado por la ley N° 9178.

Artículo 101°.- Hay incompatibilidad entre el mandato legislativo y cualquier función pública, sea de la administración nacional, sea de la departamental o de la municipal. Están comprendidos en esta incompatibilidad los empleados de las Sociedades Públicas de Beneficencia, de los Consejos Departamentales o Municipales y de las corporaciones dependientes en alguna forma del Poder Ejecutivo.

Artículo 102°.- La ley fijará las incompatibilidades entre el mandato legislativo y los cargos de gerente, apoderado, gestor o abogado de empresas extranjeras o nacionales que tengan contratos con el Estado, exploten fuentes naturales de producción o administren rentas o servicios públicos; o de instituciones en las que intervengan directa o indirectamente el Poder Ejecutivo.

Artículo 103°.- Vaca de hecho el mandato legislativo por admitir cualquier empleo, cargo o beneficio cuyo nombramiento o cuya presentación o propuesta correspondan al Poder Ejecutivo. Se exceptúa el cargo de Ministro de Estado. Exceptúase también el desempeño de comisiones extraordinarias de carácter internacional, con la aprobación de la respectiva Cámara, sin que pueda, en este caso, prolongarse la ausencia del Diputado o del Senador en comisión por más de un año. Podrán aceptarse igualmente, comisiones gratuitas del Poder Ejecutivo, previa la autorización de la respectiva Cámara.

Artículo 104°.- Los Diputados y los Senadores no son responsables ante ningún tribunal ni ante ninguna autoridad por los votos u opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 105°.- Los Senadores y los Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones, y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen, desde un mes antes de abrirse la legislatura hasta un mes después de cerrada, excepto en flagrante delito, en cuyo caso serán puestos dentro de las veinticuatro horas a disposición de su respectiva Cámara.

Artículo 106°.- Los Senadores y los Diputados no pueden celebrar por sí, ni por interpuesta persona, contratos con la administración nacional, ni con la administración departamental o municipal, ni obtener concesiones de bienes públicos.

No están incluidas en estas prohibición las concesiones ordinarias de minas, aguas y terrenos de montaña.

Los Diputados y Senadores no pueden admitir de nadie mandato para gestionar negocios en los que intervengan, en ejercicio de sus funciones, las autoridades administrativas en general.

La trasgresión de estas prohibiciones lleva consigo la nulidad del acto y la pérdida del mandato legislativo.

Artículo 107°.- El Congreso se instala todos los años, el 28 de julio, con convocatoria del Poder Ejecutivo o sin ella.

La Legislatura Ordinaria dura ciento veinte días naturales.

Artículo 108°.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede convocar al Congreso a Legislatura Extraordinaria. En el decreto de convocatoria se fijarán las fechas de instalación y de clausura.

El Presidente de la República debe convocar al Congreso a Legislatura Extraordinaria cuando lo pida la mitad más uno de los miembros expeditos del Congreso. En este caso, la Legislatura termina cuando lo resuelve el Congreso.

Artículo 109°.- El quórum para la instalación del Congreso en Legislatura Extraordinaria es del cincuenta y cinco por ciento del número de miem-

bros de cada Cámara.

Artículo 110°.- La instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria se hará con asistencia del Presidente de la República. Esta asistencia no es esencial para que el Congreso inaugure sus funciones.

Artículo 111°.- En Legislatura Extraordinaria, el Congreso y cada una de las Cámaras tienen las mismas atribuciones que en Legislatura Ordinaria.

En el caso de que la convocatoria a Legislatura Extraordinaria haya sido hecha por propia determinación del Presidente de la República, el Congreso dará preferencia a los asuntos que sean materia de la convocatoria o que les someta, durante su funcionamiento, el Poder Ejecutivo.

Esta preferencia no limita el ejercicio de las atribuciones políticas del Congreso ni de cada una de las Cámaras.

Artículo 112°.- Ninguna Cámara puede funcionar durante el receso de la otra.

Artículo 113°.- La Presidencia del Congreso se alternará entre los Presidentes de las Cámaras. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación.

Artículo 114°.- Cada Cámara elige anualmente su Mesa Directiva.

Artículo 115°.- Cada Cámara organiza su Secretaría nombra y remueve a sus empleados, sanciona su Presupuesto y arregla su economía y Policía Interior; y concede conforme a la ley pensiones de cesantía, jubilación y montepío a sus empleados o a los deudos de éstos.

Artículo 116°.- Las relaciones entre ambas Cámaras, y las de cada una de éstas y del Congreso con el Poder Ejecutivo, y el funcionamiento del Congreso y de las Cámaras, se establecerán por el Reglamento Interior del Congreso, que tendrá fuerza de ley.

Artículo 117°.- Las sesiones del Congreso y las de cada una de las Cámaras serán públicas, salvo en los casos que señale el Reglamento Interior.

Artículo 118°.- La fuerza armada no puede ingresar en el recinto del Congreso, ni en el de las Cámaras, en ninguna época, sin la autorización del respectivo Presidente.

El Poder Ejecutivo está obligado a poner a disposición del Congreso y de cada Cámara, durante la Legislatura y durante el funcionamiento de las Cámaras en Juntas Preparatorias, la fuerza armada que le demande el respectivo Presidente.

Artículo 119°.- Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de investigación. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten.

Cualquier Diputado o Senador puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 120°.- El Congreso no puede otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el haber de los funcionarios y empleados públicos, sino por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Artículo 121°.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por infracciones de la Constitución, y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y que, según la ley, deba penarse.

Artículo 122°.- Corresponde al Senado declarar si ha o no lugar a formación de causa por consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso, quedará el acusado suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según la ley.

Artículo 123°.- Son atribuciones del Congreso:

- 1°-Dar leyes; interpretar, modificar y derogar las existentes;
- 2°-Abrir y cerrar la Legislatura Ordinaria y la Extraordinaria en el tiempo que fija la Constitución;
- 3°-Designar el lugar de sus sesiones y determinar si ha de haber o no fuerza armada, en qué número y a qué distancia;
- 4°-Examinar las infracciones de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores;
- 5°-Imponer contribuciones y suprimir las establecidas; sancionar el Presupuesto, aprobar o desaprobar la Cuenta General de la República que anualmente presente el Poder Ejecutivo, y aprobar los presupuestos de los Consejos Departamentales;
- 6°-Autorizar al Poder Ejecutivo para que negocie empréstitos empeñando la Hacienda Nacional y señalando fondos para su amortización;
- 7°-Dictar tarifas arancelarias;
- 8°-Reconocer la deuda nacional y señalar los medios para consolidarla;
- 9°-Crear y suprimir empleos públicos y asignarles la correspondiente dotación, a excepción de aquellos cuya creación o supresión correspondan a otras entidades conforme a la ley;
- 10°-Fijar la ley, el peso, el tipo y la denominación de la moneda, así como el sistema de pesas y medidas.
- 11°-Aceptar o no aceptar la dimisión que de su cargo haga el Presidente de la República;
- 12°-Declarar la vacancia de la Presidencia de la República en los casos que señala la Constitución;
- 13°-Aprobar o desaprobar las propuestas de ascenso que, con sujeción a la ley, haga el Poder Ejecutivo para Generales de División y Vicealmirantes, Generales de Brigada y Contralmirantes, Coroneles y Capitanes de Navío; y concederlos, sin el requisito de la propuesta del Poder Ejecutivo, por servicios eminentes que comprometan la gratitud nacional;
- 14°-Crear nuevos Arzobispados y Obispados, o suprimir los ya existentes, a solicitud del Poder Ejecutivo (1).
- 15°-Hacer la demarcación y división del territorio nacional;
- 16°-Resolver los conflictos que se produzcan entre el Poder Ejecutivo y los Consejos Departamentales;
- 17°-Conceder premios a los pueblos, a las corporaciones o a los individuos, por servicios eminentes que hayan prestado a la República;
- 18°-Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en territorio de la República, siempre que no afecte, en ninguna forma, la soberanía nacional;
- 19°-Resolver la declaración de guerra a iniciativa o previo informe del Poder Ejecutivo, y requerirlo para que negocie la paz;
- 20°-Determinar en cada Legislatura Ordinaria y en las Extraordinarias cuando convenga, el efectivo de la fuerza armada;
- 21°-Aprobar o desaprobar los tratados, concordatos y demás convenciones que se celebren con los gobiernos extranjeros;
- 22°-Ejercer el derecho de gracia. Sólo durante el receso del Congreso, el Poder Ejecutivo puede conceder indulto a los condenados por delitos político-sociales; y

(1) Ley N° 9166 (5/Set.)1940).

23°-Ejercer las demás atribuciones esenciales de la potestad legislativa.

TITULO VI

FORMACION Y PROMULGACION DE LAS LEYES

Artículo 124°-Tienen el derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los Senadores, los Diputados y el Poder Ejecutivo; y los miembros del Poder Judicial, por intermedio de la Corte Suprema de Justicia, en materia judicial.

Artículo 125°-Los proyectos de ley aprobados por una Cámara pasarán a la otra para su revisión. Las adiciones se sujetarán a los mismos trámites que los proyectos.

Artículo 126°-Los proyectos de ley modificados o rechazados por la Cámara revisora, volverán a la Cámara de origen para que resuelva si insiste o no en su primitiva resolución.

Artículo 127°-Las insistencias se resolverán en Congreso.

Artículo 128°-Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso, debe aquél promulgarla y mandarla cumplir.

Artículo 129°-Si el Presidente de la República no promulga y manda cumplir una ley dentro de los diez días, la promulgará y mandará cumplir el Presidente del Congreso, quien ordenará su publicación en cualquier periódico.

Artículo 130°-El Congreso al redactar las leyes usará esta fórmula :
El Congreso de la República Peruana.
Ha dado la ley siguiente:

.....

Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.

El Ejecutivo al promulgar y mandar cumplir las leyes usará esta fórmula:

El Presidente de la República Peruana.

Por cuanto:

El Congreso ha dado la ley siguiente:

.....

Por tanto: mando se publique y cumpla.

Artículo 131°-Para interpretar, modificar o derogar las leyes se observarán los mismos trámites que para su formación.

Artículo 132°-La ley es obligatoria desde el día siguiente a su promulgación y publicación, salvo disposición contraria de la misma ley.

Artículo 133°-Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros.

La ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente.

TITULO VII

PODER EJECUTIVO

CAPITULO I

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Artículo 134°-El Presidente de la República es el Jefe del Estado, y personifica la Nación.

Artículo 135°-El Presidente de la República es elegido por sufragio directo.

Artículo 136°-Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, haber cumplido treinta y cinco años de edad y haber residido diez años continuos en el territorio de la República.

Artículo 137°-Son inelegibles Presidente y Vice-Presidente de la República:

1°-Los Ministros de Estado y los miembros de la Fuerza Armada que se hallen en servicio, si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección (1).

2°-El ciudadano que, por cualquier título, ejerce la Presidencia de la República al tiempo de la elección;

3°-Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del que ejerce la Presidencia de la República o la ha ejercido dentro del año anterior a la elección;

4°-Los miembros del Poder Judicial; y

5°-Los miembros del Clero.

Artículo 138°-Para ser proclamado Presidente de la República por el Jurado Nacional de Elecciones, se requiere haber obtenido la mayoría de los sufragios, siempre que esta mayoría no sea menor de la tercera parte de los votos válidos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, el Jurado Nacional de Elecciones dará cuenta al Congreso del resultado del escrutinio. En este caso, el Congreso elegirá Presidente de la República entre los tres candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos válidos.

Artículo 139°-El período presidencial dura seis años y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiere asumido sus funciones en aquella fecha (II).

Artículo 140°-El ciudadano proclamado Presidente de la República prestará juramento ante el Congreso al asumir sus funciones.

Artículo 141°-La elección de Presidente de la República se hará a la vez que la elección general de Diputados (III).

Artículo 142°-No hay reelección presidencial inmediata. Esta prohibición no puede ser reformada ni derogada. El autor o autores de la proposición reformativa o derogatoria, y los que la apoyen directa o indirectamente, cesarán, de hecho, en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública.

(I) Ley N°8237 (31/Mar./1936).

(II) Ley N° 11874 (31/Oct./1952).

(III) Debe entenderse, por la postergación del Senado Funcional, que aquí se implica la elección conjunta de Diputados y Senadores.

Artículo 143°-El ciudadano que ha ejercido la Presidencia de la República no podrá ser elegido nuevamente sino después de transcurrido un período presidencial.

Artículo 144°-La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

1°-Por permanente incapacidad física o moral del Presidente, declarada por el Congreso;

2°-Por la aceptación de su renuncia;

3°-Por sentencia judicial que lo condene por los delitos enumerados en el artículo 150°;

4°-Por salir del territorio de la República sin permiso del Congreso; y

5°-Por no reincorporarse al territorio de la República vencido el permiso que le hubiere concedido el Congreso.

Artículo 145°-El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende:

1°-Por mandar en persona el Presidente la fuerza armada;

2°-Por incapacidad física temporal del Presidente, declarada por el Congreso; y

3°-Por hallarse sometido a juicio conforme el artículo 150°.

Artículo 146°-Mientras se llena la Presidencia vacante, o mientras dura la suspensión de su ejercicio, ejercerá el Poder Ejecutivo el Consejo de Ministros (I).

Artículo 147°-En los casos de vacancia de la Presidencia de la República, el Congreso elegirá Presidente para el resto del período presidencial.

Si, al producirse la vacante, el Congreso está en funciones, la elección de Presidente se hará dentro de tres días. Si el Congreso está en receso, debe reunirse en sesiones extraordinarias para el solo efecto de elegir Presidente y recibirle juramento. La elección, en este caso, se hará dentro de los veinte días contados a partir de aquel en que se produjo la vacante.

La convocatoria al Congreso a reunirse en sesiones extraordinaria para elegir Presidente de la República, la hace el Presidente del Senado o, en defecto de éste, el de la Cámara de Diputados.

Artículo 148°-La elección de Presidente de la República por el Congreso, se hará por voto secreto, en sesión permanente y continua. Será proclamado el que obtenga la mayoría absoluta de votos.

Artículo 149°-El Presidente de la República presentará un Mensaje al terminar su período presidencial y al inaugurar el Congreso sus funciones en Legislatura Ordinaria. Podrá presentar Mensajes en cualquier época. Los mensajes presidenciales deben ser sometidos para su aprobación al Consejo de Ministros.

Artículo 150°-El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su período por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones.

(I) Artículo derogado por la Ley N° 8237.

Artículo 151°-La dotación del Presidente de la República será fijada por la ley, y su aumento sólo surtirá efecto en el período presidencia siguiente.

Artículo 152°-El Presidente de la República no puede salir del territorio nacional sin permiso del Congreso, que fijará el tiempo por el cual lo concede.

Artículo 153°-El Presidente de la República no puede mandar personalmente la fuerza armada sin permiso del Congreso. En caso de mandarla, sólo tendrá las atribuciones de Comandante en Jefe, sujeto a las leyes y reglamentos militares, y será responsable conforme a ellos.

Artículo 154°-Son atribuciones del Presidente de la República:

- 1°-Representar al Estado en el interior y en el exterior;
- 2°-Mantener el orden interno y la seguridad interior de la República, sin contravenir la Constitución ni las leyes;
- 3°-Convocar, conforme a la Constitución, a elecciones generales, para Presidente de la República y para Diputados y Senadores; y a elecciones parciales, para Diputados y Senadores; (I).
- 4°-Convocar al Congreso a Legislatura Ordinaria y Extraordinaria;
- 5°-Concurrir a la apertura del Congreso en Legislatura Ordinaria;
- 6°-Intervenir en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, conforme a la Constitución;
- 7°-Nombrar y remover al Presidente del Consejo de Ministros de Estado, conforme a la Constitución;
- 8°-Reglamentar las leyes sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas y , con esta misma restricción, dictar decretos y resoluciones;
- 9°-Administrar la Hacienda Nacional;
- 10°-Organizar y distribuir la fuerza armada y disponer de ella en servicio de la República;
- 11°-Nombrar, remover y conceder licencia, conforme a ley, a los funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento o remoción no correspondan a otros funcionarios o corporaciones;
- 12°-Conceder, conforme a ley, pensiones de cesantía, jubilación y montepío;
- 13°-Resolver los conflictos que se produzcan entre los Consejos Departamentales;
- 14°-Hacer cumplir las resoluciones del Poder Judicial;
- 15°-Requerir a los Tribunales y Juzgados para la pronta administra-ción de justicia;
- 16°-Dirigir las relaciones internacionales;
- 17°-Nombrar y remover a los Agentes Diplomáticos con aprobación del Consejo de Ministros;
- 18°-Nombrar a los Cónsules;
- 19°-Recibir a los Agentes Diplomáticos y admitir a los Cónsules;
- 20°-Celebrar, con aprobación del Consejo de Ministros, tratados, concordatos y convenciones internacionales, y someterlos a conocimientos del Congreso;
- 21°-Ejercer el Patronato Nacional con arreglo a las leyes y prácticas vigentes;
- 22°-Celebrar concordatos con la Santa Sede, arreglándose a las instituciones dadas por el Congreso; (II)

(I) Texto que resulta de acuerdo con la Ley N° 9178.

(II) Inciso derogado por la Ley N° 9166.

23°y 24°-Los eclesiásticos peruanos que deban ocupar las vacantes de los Arzobispados y Obispados, serán designados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. El Jefe del Estado hará la presentación ante la Santa Sede y dará el pase a las Bulas respectivas (I).

25°-Hacer presentaciones para las dignidad y canongías de las Catedrales, y para los curatos y demás beneficios eclesiásticos, con arreglo a las leyes y prácticas vigentes;

26°-Conceder o negar el pase, con asentimiento del Congreso, y oyendo previamente a la Corte Suprema de Justicia si se relacionaren con asuntos contenciosos, a los Decretos Conciliatorios, Breves y Rescriptos Pontificios; y a las Bulas, cuando no se refieran a la institución de Arzobispo u Obispo; y

27°-Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan.

Artículo 155°-Al terminar su período constitucional, el Presidente de la República pasará a formar parte del Senado por un período senatorial.

CAPITULO II

MINISTROS DE ESTADO

Artículo 156°-La ley determinará el número de Ministerios, sus denominaciones y los departamentos de la administración correspondientes a cada una.

Artículo 157°-Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Su organización y sus funciones son determinadas por la ley. El Consejo de Ministros tiene su Presidente.

Artículo 158°-El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás Ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

Artículo 159°-El Presidente del Consejo refrenda su propio nombramiento y los nombramientos de los demás Ministros.

Artículo 160°-Para ser Ministro de Estado se requieren las mismas calidades personales que para ser diputado.

Artículo 161°-No pueden ser nombrados Ministros de Estado los miembros del Poder Judicial y los miembros del Clero.

Artículo 162°-No hay Ministros interinos. El Presidente de la República puede, a propuesta del Presidente del Consejo, encomendar a un Ministro que, con retención de su Ministerio, desempeñe otro en el caso de vacancia o por impedimento del que lo sirve, sin que este encargo pueda prolongarse por más de treinta días, ni trasmitirse sucesivamente a los otros Ministros.

Artículo 163°-El Presidente de la República convoca extraordinariamente y preside el Consejo de Ministros, y tiene el derecho de presidirlo cuando ordinaria o extraordinariamente es convocado por el Presidente del Consejo.

Todo acuerdo del Consejo requiere el voto conforme de la mayoría de sus miembros.

Artículo 164°-El Consejo de Ministros tiene voto deliberativo y voto consultivo en los casos que señala la ley.

(I) Texto de dichos incisos de acuerdo con la Ley N° 13739 (29/Nov./1961).

Artículo 165°-El Presidente de la República dirime, con el voto consultivo del Consejo, los conflictos de competencia entre los ministros. Su decisión es refrendada por el Presidente del Consejo.

Artículo 166°-Los actos de gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos.

Artículo 167°-El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo.

Artículo 168°-El Consejo de Ministros en pleno, o los Ministros separadamente, pueden concurrir a las sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates.

Artículo 169°-Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los Ministros, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame para interpelarlos.

Artículo 170°-La interpelación se formulará por escrito. Para su admisión se requiere no menos del quinto de los votos de los representantes hábiles.

Artículo 171°-El Congreso, o la Cámara, señalará día y hora para que los Ministros contesten las interpelaciones.

Artículo 172°-El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por sólo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión.

Artículo 173°-El Ministro censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión.

Artículo 174°-La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Artículo 175°-No se suspende el ejercicio de las funciones de diputado o senador mientras el que las ejerce desempeña un Ministerio.

Artículo 176°-Los Ministros no pueden ejercer ninguna otra función pública, ni ninguna actividad profesional.

No intervendrán, directa ni indirectamente, en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada.

Artículo 177°-El Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados, dentro de los treinta días siguientes a la instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria, con la correspondiente Exposición de Motivos, el proyecto de Presupuesto General de la República para el año próximo.

Una copia de la Exposición de Motivos y del proyecto de Presupuesto será remitida por el Ministro al Senado.

Enviará también, dentro del mismo plazo, al Senado y a la Cámara de Diputados, la Cuenta General de las entradas y de los gastos de la República, correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior, con el informe del funcionario encargado del control de la ejecución del Presupuesto.

La Cuenta será sometida al estudio de una Comisión de Senadores y de Diputados, que tendrá todas las facultades de las Comisiones parlamentarias de Investigación.

Artículo 178°-Cada Ministro dirige, de acuerdo con la política general del Poder Ejecutivo, los asuntos que competen a su respectivo Ministerio.

Artículo 179°-Los Ministros son responsables civil y criminalmente por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrenden.

Todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictuosos, o infractorios de la Constitución y de las leyes, que cometa el Presidente de la República, o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

CAPITULO III

COMISIONES CONSULTIVAS Y CONSEJOS TECNICOS

Artículo 180°-En cada Ministerio habrá una o más Comisiones Consultivas, formadas por ciudadanos peruanos especializados en los correspondientes Ramos de la Administración. La Ley determinará su organización y sus funciones.

Artículo 181°-Habrá Consejos Técnicos de cooperación administrativa en los Ramos de Instrucción; Agricultura, incluyendo Aguas y Ganadería y explotación de las selvas; Industrias, incluyendo Comercio; Minería; Sanidad; Obras Públicas; Correos y Telégrafos; Asuntos Indígenas; Trabajo y demás que señale la Ley.

TITULO VIII

CONSEJO DE ECONOMIA NACIONAL

Artículo 182°-Habrá un Consejo de Economía Nacional, formado por representantes de la población consumidora, el capital, el trabajo y las profesiones liberales. Una ley determinará su organización y sus funciones.

TITULO IX

REGIMEN INTERIOR DE LA REPUBLICA

Artículo 183°-El territorio de la República se divide en Departamentos, provincias y distritos. Existen, además, las provincias litorales de Tumbes y de Moquegua y la Provincia Constitucional del Callao (I).

Para la creación de Departamentos se seguirán los mismos trámites que para la reforma de la Constitución.

Artículo 184°-La ciudad de Lima es la Capital de la República.

Artículo 185°-Habrá Prefectos en los Departamentos; Subprefectos en las provincias, excepto en las provincias litorales, en la Provincia Constitucional del Callao y en las que tengan por capital la del Departamento; Gobernadores en los distritos, y Tenientes Gobernadores donde fuere necesario.

Los Prefectos serán nombrados con aprobación del Consejo de Ministros. La ley establecerá los requisitos para ser nombrado Prefecto.

Artículo 186°-La ley señalará las atribuciones de las autoridades políticas.

Artículo 187°-Los funcionarios políticos de quienes de ocupa este título, contra los que se declare judicialmente responsabilidad por actos practicados en el ejercicio de sus funciones, quedarán permanentemente inhabilitados para desempeñar cualquier cargo público, sin perjuicio de la pena que les impongan los tribunales.

(I) El texto constitucional resulta modificado por las leyes N° 8230 y N° 9667 que crean, respectivamente, los departamentos de Moquegua y Tumbes.

TITULO X
 ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL
 CAPITULO I
 CONCEJOS DEPARTAMENTALES

Artículo 188°-Las circunscripciones territoriales tienen autonomía administrativa y económica, conforme a la Constitución y a la correspondiente ley orgánica.

Artículo 189°-Habrá Concejos Departamentales en los lugares que señale la ley.

Artículo 190°-La ley fijará el número de miembros de cada Concejo Departamental, los que serán elegidos por sufragio directo y secreto, dándose representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad. Los Concejos se renovarán cada cuatro años. Sus miembros no pueden ser reelectos.

Artículo 191°-Los acuerdos y las resoluciones de los Concejos serán ejecutados por su Presidente.

Artículo 192°-Los Concejos tienen facultad para organizar, administrar y controlar, conforme lo disponga la ley, los Ramos de Instrucción, Sanidad, Obras Públicas de carácter departamental, Vialidad, Agricultura, Ganadería, Industrias, Minería, Beneficencia, Previsión Social, Trabajo, y de más que se relacionen con las necesidades de sus circunscripciones.

Artículo 193°-Son atribuciones de los Concejos Departamentales, además de las que señalen las leyes, las siguientes:

- 1°-Recaudar e invertir sus rentas;
- 2°-Formular, en el mes de agosto de cada año, su Presupuesto para el año siguiente;
- 3°-Hacer representaciones motivadas ante el Poder Ejecutivo para conseguir la separación de las autoridades políticas de su circunscripción;
- 4°-Dar cuenta al Poder Ejecutivo de las faltas en que incurran los funcionarios y empleados cuyo nombramiento o cuya remoción corresponda a aquél;
- 5°-Dar cuenta a la Corte Suprema de Justicia de las faltas que cometan los miembros del Poder Judicial;
- 6°-Cuidar que la entidad encargada de la recaudación de las rentas fiscales cumpla sus obligaciones legales y contractuales, y dar cuenta al Congreso y al Poder Ejecutivo de las infracciones que cometa;
- 7°-Resolver en última instancia sobre los asuntos administrativos de los Concejos Municipales, Sociedades Públicas de Beneficencia, Universidades y Colegios Nacionales, en los casos en que proceda el recurso de revisión;
- 8°-Aprobar cada año los presupuestos de los Concejos Municipales Provinciales, Sociedades Públicas de Beneficencia, Colegios Nacionales y Comisiones Técnicas de Aguas, y conocer en los presupuestos de los Concejos Municipales Distritales cuando éstos ocurran en revisión;
- 9°-Inscribir oficialmente a las comunidades de indígenas, conforme a la ley, en el Registro correspondiente, para el efecto de reconocerles personería jurídica; y
- 10°-Proteger a las comunidades de indígenas; levantar el censo y formar el catastro de las mismas, y otorgarles, conforme a la ley, a las que no los tengan, los títulos de propiedad que soliciten. Las resoluciones que al efecto expidan los Concejos Departamentales, serán revisadas por el Poder Ejecutivo si de ellas reclaman las comunidades.

Artículo 194°-Son rentas de los Concejos Departamentales, además de las que se les asignen por leyes especiales, las siguientes:

- 1°-Los productos de los bienes propios que la ley les señale;
- 2°-Las contribuciones prediales y mineras;
- 3°-Las contribuciones de patentes, industrial y eclesiástica;
- 4°-La alcabala de enajenaciones y la de herencia;
- 5°-El impuesto de registro de las escrituras públicas;
- 6°-El impuesto progresivo sobre la renta;
- 7°-La contribución sobre la renta del capital movable;
- 8°-Los derechos adicionales de importación destinados a saneamiento y los demás adicionales de importación departamental;
- 9°-Los ingresos del Registro de la Propiedad Inmueble, Mercantil y de la Prenda Agrícola;
- 10°-La contribución sobre fuerza motriz;
- 11°-Los derechos de concesión de bosques, terrenos eriazos y de montaña;
- 12°-Los impuestos de carácter departamental o local que no pertenezcan a los Concejos Municipales, Sociedades Públicas de Beneficencia y otras corporaciones; y
- 13°-Las subvenciones y asignaciones que les acuerde el Estado.

Artículo 195°-Están prohibidas la creación y la subsistencia de impuestos generales en beneficio de una circunscripción determinada, salvo el caso de su afectación a obras que tengan carácter nacional declarado por el Congreso.

Artículo 196°-No pueden gravarse con impuestos la importación ni la exportación internas.

Artículo 197°-Para la creación de impuestos o arbitrios locales se requieren, cuando menos, los votos de los dos tercios del Concejo. Si no reúnen los dos tercios, el Concejo puede recurrir al Congreso solicitando la creación. Si el Poder Ejecutivo veta un impuesto o arbitrio creado por el Concejo Departamental, resolverá el Congreso.

Artículo 198°-Para la reducción o supresión definitivas de impuestos o arbitrios locales, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo anterior.

Artículo 199°-Los Concejos Departamentales elevarán al Congreso, dentro del mes de agosto de cada año, el proyecto de su Presupuesto para el año siguiente. En caso de incumplimiento de esta disposición, los Concejos quedarán sujetos a las sanciones que establezca la ley. Si el proyecto de presupuesto no es aprobado por el Congreso hasta el 31 de diciembre, se empezará a ejecutar.

Artículo 200°-En el mes de marzo de cada año los Concejos Departamentales remitirán sus cuentas del año anterior al Tribunal Mayor de Cuentas, para su examen y aprobación.

Artículo 201°-Los Concejos Departamentales pueden contratar empréstitos cuyos servicios de amortización o intereses no afecte más del quince por ciento de sus ingresos del último año, y sólo con el voto conforme de los dos tercios del Concejo. Todos los empréstitos que contraten los Concejos deben invertirse en obras de carácter reproductivo.

Artículo 202°-La Ley Orgánica de los Concejos Departamentales establecerá su organización, sus atribuciones, su funcionamiento y todo lo que no esté previsto por la Constitución.

CAPITULO II

CONCEJOS MUNICIPALES

Artículo 203°-Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia y de distrito y en los pueblos que determine el respectivo Concejo Departamental.

Artículo 204°-Las mujeres con derecho a voto municipal pueden ser elegidas para formar parte de los Concejos Municipales (I).

Artículo 205°-En cada Concejo Municipal de distrito, y en los que se creen por acuerdo del Concejo Departamental, las comunidades de indígenas tendrán un personero designado por ellas en la forma que señale la ley.

Artículo 206°-Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos 7° y 8° del artículo 193°, los Concejos Municipales Provinciales tienen autonomía administrativa y económica en el ejercicio de las funciones que les corresponden conforme a las leyes.

TITULO XI

COMUNIDADES DE INDIGENAS

Artículo 207°-Las comunidades de indígenas tienen existencia legal y personería jurídica.

Artículo 208°-El Estado garantiza la integridad de la propiedad de las comunidades.

La ley organizará el catastro correspondiente.

Artículo 209°-La propiedad de las comunidades es imprescriptible e inenajenable, salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización. Es, asimismo, inembargable.

Artículo 210°-Los Concejos Municipales ni corporación o autoridad alguna intervendrán en la recaudación ni en la administración de las rentas y bienes de las comunidades.

Artículo 211°-El Estado procurará de preferencia adjudicar tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, y podrá expropiar, con tal propósito, las tierras de propiedad privada conforme a lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 29° (II).

Artículo 212°-El Estado dictará la legislación civil, penal, económica, educacional y administrativa, que las peculiares condiciones de los indígenas exigen.

TITULO XII

FUERZA ARMADA

Artículo 213°-La finalidad de la fuerza armada es asegurar los derechos de la República, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y la conservación del orden público.

Artículo 214°-Todo peruano está obligado a contribuir a la defensa nacional y a someterse a las obligaciones militares.

(I) Indirectamente derogado por la ley 12391, que modificó los arts. 84,86 y 88.

(II) Texto vigente según Ley N° 15242.

Artículo 215°-Las leyes y los reglamentos militares rigen la organización de la fuerza armada y su disciplina.

Artículo 216°-El efectivo de la fuerza armada y el número de Oficiales Generales, Superiores y Subalternos, serán fijados por la ley. No podrá el Poder Ejecutivo proponer ni el Congreso aprobar ascensos sino en caso de vacante.

Artículo 217°-Los grados, honores y pensiones militares no pueden ser retirados sino por sentencia judicial, en los casos determinados por la ley.

Artículo 218°-Los miembros de la fuerza armada que pertenecen al Congreso no pueden ser ascendidos a las clases de General de División, Vicealmirante, General de Brigada, Contralmirante, Coronel y Capitán de Navío, mientras dure su mandato legislativo.

Esta prohibición no es aplicable a los que, previo el consentimiento de su respectiva Cámara, reingresen en el servicio en caso de guerra nacional.

Artículo 219°-El reclutamiento en los casos no autorizados por las leyes y reglamentos militares, es un delito que puede denunciarse por acción popular, ante los jueces o ante el Congreso, contra el que lo ordene.

TITULO XIII

PODER JUDICIAL

Artículo 220°-El Poder de administrar justicia se ejerce por los tribunales y juzgados, con las garantías y según los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes.

Artículo 221°-Habrà en la Capital de la República una Corte Suprema de Justicia; en las de Departamento que determine la ley, Cortes Superiores; Juzgados de Primera Instancia, en las capitales de provincias; Juzgados de Paz Letrados, en los lugares que señale la ley; y en todas las poblaciones, Juzgados de Paz.

La ley establecerà la organización del Poder Judicial, la forma de los nombramientos, y las condiciones y requisitos a que éstos se sujetarán.

Artículo 222°-Los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo.

Artículo 223°-Los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores serán nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema; y a los Jueces de Primera Instancia y los Agentes Fiscales, a propuesta, en terna doble de la respectiva Corte Superior.

Artículo 224°-Los nombramientos de los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores y de los Jueces y Agentes Fiscales, serán ratificados por la Corte Suprema en el tiempo y en la forma que determine la ley. La no ratificación no constituye pena, ni priva del derecho a los goces adquiridos conforme a la ley; pero sí impide el reingreso en el servicio judicial.

Artículo 225°-No pueden ser nombrados para ningún cargo judicial el Presidente de la República los Ministros de Estado, los miembros del Poder Legislativo, los Directores de los Ministerios y los funcionarios que ejercen autoridad política, mientras estén en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 226°-Los miembros del Poder Judicial, no pueden desempeñar ningún cargo que dependa de la elección del Congreso, ni de nombramiento del Poder Ejecutivo, ni de ninguna otra autoridad o corporación administrativa.

tiva. Se exceptúan los cargos diplomáticos, los de la enseñanza universitaria, las comisiones codificadoras o de reforma de las leyes, la delegación del Perú en congresos y conferencias internacionales o científicas, y las funciones de árbitro o de abogado en los tribunales de arbitraje internacional en que se controvierta algún derecho del Perú.

La aceptación de un nombramiento prohibido por este artículo, importa la pérdida del cargo judicial y de todos los goces inherentes a él.

Artículo 227°-La publicidad es esencial en los juicios. Los tribunales pueden discutir en secreto, pero las votaciones se harán en alta voz y públicamente.

Las sentencias serán motivadas, expresándose en ellas la ley o los fundamentos en que se apoyen.

Artículo 228°-Se prohíbe todo juicio por comisión. Ningún Poder ni autoridad puede avocarse causas pendientes ante el Poder Judicial. Tampoco pueden revivirse procesos fenecidos.

Artículo 229°-La ley determina la organización y las atribuciones de los tribunales militares y de los demás tribunales y juzgados especiales que se establezcan por la naturaleza de las cosas.

Artículo 230°-El Estado indemnizará a las víctimas de los errores judiciales en materia criminal, previo el juicio de revisión en la forma que determine la ley.

Artículo 231°-Hay acción popular para denunciar los delitos contra los deberes de función y cualesquiera otros que cometan los miembros del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones. También la hay para denunciar los delitos contra la ejecución de las resoluciones judiciales, que cometan los funcionarios del Poder Ejecutivo.

TITULO XIV

RELIGION

Artículo 232°-Respetando los sentimientos de la mayoría nacional, el Estado protege la Religión Católica, Apostólica y Romana. Las demás religiones gozan de libertad para el ejercicio de sus respectivos cultos.

Artículo 233°-El Estado ejerce el Patronato Nacional conforme a las leyes y a las prácticas vigentes.

Artículo 234°-Las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica se regirán por Concordatos celebrados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso (I).

Artículo 235°-Para desempeñar los cargos de Arzobispo y Obispo se requiere ser peruano de nacimiento o gozar de la nacionalidad peruana desde 3 años; por lo menos, antes de su designación, con residencia continuada en ese lapso en el territorio nacional (II).

TITULO XV

REFORMA DE LA CONSTITUCION

Artículo 236°-Toda reforma constitucional debe ser aprobada por las Cámaras en Legislatura Ordinaria y ser ratificada por ambas Cámaras en otra

(I) Texto vigente según Ley N° 9166 (5/Set./1940)

(II) Ley N° 13739 (29/Nov./1961)

Legislatura Ordinaria. La aprobación y la ratificación requieren la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.

La iniciativa corresponde a los Diputados y a los Senadores y al Presidente de la República con aprobación del Consejo de Ministros.

TITULO XVI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Los períodos legislativo y presidencial de 1936 a 1941 comenzarán el 8 de diciembre de 1936.

El Presidente de la República y los diputados que aquel día asuman sus funciones, se mantendrán en el ejercicio de ellas hasta el 28 de julio de 1941. A partir de entonces, el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados se renovarán cada cinco años, como lo disponen los arts. 93° y 139° (I).

SEGUNDA.- El Senado se compondrá, en el presente período legislativo, de cuarenta Senadores: veinticinco elegidos, entre sus miembros, por el actual Congreso Constituyente, y quince elegidos por sufragio directo.

El mandato senatorial terminará, esta vez, el 8 de diciembre de 1936.

TERCERA.- El Congreso Constituyente continuará en funciones hasta que se instale el Senado con su personal íntegro designado en la forma que establece la disposición transitoria anterior. Quedan en suspenso, entre tanto, los artículos constitucionales sobre funcionamiento bicameral del Congreso.

CUARTA.- El Congreso dictará las leyes de organización de los gremios y corporaciones y de elección del Senado Funcional que debe instalarse el 28 de julio de 1941, fecha en la que entrará en vigencia el artículo 94°, que establece la renovación bienal por tercios del Senado.

QUINTA.- Los quince Senadores que se elijan por sufragio directo de conformidad con la segunda disposición transitoria, deben ser naturales de la correspondiente circunscripción electoral o haber residido en ella, por lo menos, durante tres años continuos.

SEXTA.- Mientras se constituye el Senado se tendrá como segundo párrafo del artículo 128° el siguiente: Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios. Reconsiderada la ley en el Congreso con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas fuese aprobada nuevamente, quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir.

SETIMA.- La disposición que contiene el artículo 167° sólo entrará en vigor cuando se constituya el Senado.

OCTAVA.- La ley electoral que dicte el Congreso Constituyente para que conforme a ella se realicen las próximas elecciones políticas para Representantes a Congreso, determinará el tiempo en que deben renunciar a sus cargos los funcionarios enumerados en el artículo 99°, quedando en suspenso, por esta vez, los efectos de dicho artículo.

NOVENA.- Mientras se expide la ley que determine quiénes deban ejercer las funciones que las leyes vigentes encomiendan a los Subprefectos en las capitales de departamento, en la Provincia Constitucional del Callao y en las provincias litorales de Tumbes y de Moquegua, no regirá lo dispuesto en el artículo 185°, en la parte que suprime aquellas Subprefecturas.

(1) Las leyes modificatorias de los arts. 93° y 139° han ampliado el período a seis años.

Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Constituyente, en Lima a los veintinueve días del mes de marzo de mil novecientos treinta y tres.

Clemente J. Revilla, Presidente del Congreso Constituyente representante por Arequipa.

Octavio Alva, Primer Vicepresidente del Congreso Constituyente representante por Cajamarca.

J.L. Calmell del Solar, Segundo Vicepresidente del Congreso Constituyente representante por Junín.

Gonzalo Salazar, Secretario del Congreso Constituyente, representante por Ancash.

Andrés A. Freyre, Secretario del Congreso Constituyente, representante por Junín.

Por tanto:

Mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los nueve días del mes de abril de mil novecientos treinta y tres.

LUIS M. SANCHEZ CERRO

J.M. Manzanilla, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores.

Julio Chávez Cabello, Ministro de Gobierno y Policía, Correos y Telégrafos.

M. Wenceslao Delgado, Ministro de Justicia, Instrucción, Culto y Beneficencia.

Ignacio A. Brandariz, Ministro de Hacienda y Comercio.

Antonio Beingolea, Ministro de Guerra.

Manuel E. Rodríguez, Ministro de Fomento.

Alfredo Benavides, Ministro de Marina y Aviación.

LEYES MODIFICATORIAS

Ley N° 8237

El Presidente de la República

Por cuanto:

El Congreso Constituyente ha dado la ley siguiente:

El Congreso Constituyente

Ha dado la ley siguiente:

Art. 1°-Habrá dos Vicepresidentes de la República, denominados Primero y Segundo, que serán elegidos al mismo tiempo, en igual forma, con las mismas calidades y para el mismo período que el Presidente.

Art. 2°-En los casos de vacancia que designa el artículo 144° de la Constitución del Estado, el Primer Vicepresidente concluirá el período comenzado. En los casos del artículo 145°, sólo se encargará del mando por el tiempo que dure el impedimento del Presidente.

Art. 3°-En el caso de vacancia de la Presidencia y de la Primera Vicepresidencia, el Segundo Vicepresidente concluirá el período comenzado.

Por impedimento temporal del Presidente y del Primer Vicepresidente, el Segundo se encargará del mando hasta que el llamado por la ley se halle expedito.

Art. 4°-Sólo en el caso de falta del Presidente y de los dos Vicepresidentes se encargará del Poder Ejecutivo el Consejo de Ministros, hasta

que el Congreso elija Presidente para el resto del período presidencial, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 147° de la Constitución.

Art. 5°-El artículo 137° de la Constitución queda modificado en los siguientes términos:

"Art. 137°-Son inelegibles Presidente y Vicepresidentes de la República:

"1°-Los Ministros de Estado y los miembros de la fuerza armada que "se hallen en servicio, si no han dejado el cargo seis meses antes de la "elección;

"2°-El ciudadano que por cualquier título, ejerce la Presidencia de "la República al tiempo de la elección;

"3°-Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del que ejerce la Presidencia de la República o la ha ejercido dentro del año anterior a la elección;

"4°-Los miembros del Poder Judicial; y

"5°-Los miembros del Clero".

Art. 6°-Derógase el artículo 146° de la Constitución.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, el día 1° de abril de mil novecientos treinta y seis.

O. R. BENAVIDES

A. Rodríguez.

Ley N° 8429

El Poder Ejecutivo

Ha dado la ley siguiente:

Art. 1°-La Constitución Política de la República, promulgada el 9 de abril de 1933, queda reformada de acuerdo con el voto aprobatorio de la ciudadanía emitido por el Plebiscito Nacional del 18 de junio del año en curso respecto de los artículos y disposiciones transitorias que se enumera en los artículos siguientes de esta ley.

Art. 2°-Derógase el último párrafo del artículo 88°, que ordena que el sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad. Dicho artículo quedará en la siguiente forma:

"Art. 88°-El Poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente.

"La inscripción y el voto son obligatorios para los varones hasta la "edad de 60 años y facultativo para los mayores de esta edad.

"El voto es secreto".

Art. 3°-Modifícase el artículo 93° en los siguientes términos:

"Art. 93°-La Cámara de Diputados es elegida para un período de seis años, y se renueva por terceras partes, mediante sorteo, cada dos años".

Art. 4°-El artículo 115° queda modificado en la siguiente forma:

"Art. 115°-Cada Cámara organiza su secretaría, nombra y remueve a sus empleados, sanciona su Presupuesto y arregla su economía y policía interior. Las pensiones de cesantía, jubilación y montepío a los empleados de las cámaras o a los deudos de éstos serán otorgadas por el Poder Ejecutivo conforme a ley".

Art. 5°-Modifícase el artículo 119° en la siguiente forma:

"Art. 119°-Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación, sólo para los casos de fiscalización de la marcha financiera del Estado. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten.

"Cualquier diputado o senador puede pedir a los Ministros de Estado , únicamente por intermedio de su respectiva Cámara, los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones".

Art. 6°-Modifícase los incisos 5°, 7° y 9° del artículo 123°, en los siguientes términos:

"5°-Imponer contribuciones y suprimir las establecidas; sancionar el Presupuesto, aprobar o desaprobar la Cuenta General de la República que anualmente presente el Poder Ejecutivo y aprobar los presupuestos de los Consejos Departamentales. Para imponer contribuciones, suprimir las establecidas y votar y ordenar gastos fiscales se requiere la previa iniciativa del Poder Ejecutivo".

"7°-Dictar tarifas arancelarias, previa iniciativa del Poder Ejecutivo".

"9°-Crear y suprimir empleos públicos y asignarles la correspondiente dotación, previa iniciativa del Poder Ejecutivo, a excepción de aquellos cuya creación o supresión correspondan a otras entidades conforme a ley".

Art. 7°-Adiciónese el artículo 123° con el siguiente inciso:

"24°-Autorizar al Poder Ejecutivo mediante ley especial para que dicte durante el receso del Congreso las leyes que fueren necesarias sobre las materias determinadas en la misma ley autoritativa".

Art. 8°-Modifícase los artículos 128° y 129° en la siguiente forma:

"Art. 128°-Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso, debe aquel promulgarla y mandarla cumplir".

"Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios. Reconsiderada la ley en el Congreso con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas fuese aprobada nuevamente por las tres quintas partes del número total de miembros de cada Cámara, quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir".

"Si no se obtuviese en la votación las tres quintas partes del número total de miembros de cada Cámara, la ley no podrá ser considerada nuevamente por el Congreso sino hasta la siguiente Legislatura Ordinaria".

"Art. 129°-Si el Presidente de la República no promulga y manda cumplir una ley dentro de los diez días, ni la observará dentro del mismo plazo, la promulgará y mandará cumplir el Presidente del Congreso, quien ordenará su publicación en cualquier periódico".

Art. 9°-Modifícase el artículo 139° en la siguiente forma:

"Art. 139°-El período presidencial dura seis años y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha".

Art. 10°-Derógase el artículo 141, que dispone que la elección de Presidente de la República se hará a la vez que la elección general de Diputados.

Art. 11°-Derógase el artículo 167, que establece que el Presidente del Consejo, al asumir sus funciones, concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo.

Art. 12°-Modifícase el artículo 177 en la siguiente forma:

"Art. 177°-El Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados, dentro de los treinta días siguientes al de instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria, con la correspondiente exposición de motivos, el pro-

yecto de Presupuesto General de la República para el año próximo.

"Una copia de la Exposición de motivos y del proyecto de Presupuesto será remitida por el Ministro al Senado.

"Enviará también, dentro del mismo plazo, al Senado y a la Cámara de Diputados, la Cuenta General de las entradas y de los gastos de la República, correspondientes al ejercicio del año fiscal anterior, con el informe del funcionario, encargado del control de la ejecución del Presupuesto.

"La Cuenta será sometida al estudio de una Comisión de senadores y de Diputados, que tendrá todas las facultades de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

"Si hasta el 31 de diciembre el Congreso no hubiese sancionado el Presupuesto General de la República, entrará en vigencia el 10 de enero del año respectivo el proyecto remitido por el Ministro de Hacienda".

Art. 13°-Sustitúyase las disposiciones transitorias primera a octava, inclusive, del Título XVI, con las siguientes:

"Primera.-Los períodos legislativos y presidencial de 1939 a 1945 comenzarán el 8 de diciembre de 1939 y expirarán el 28 de julio de 1945.

"Las renovaciones por terceras partes, mediante sorteo, de la Cámara de Diputados, se efectuarán el 28 de julio de 1941 y el 28 de julio de 1943".

"Segunda.- El Senado Funcional ordenado en el artículo 89° se instalará el 28 de julio de 1945. Entretanto, el Senado se constituirá con representantes elegidos por los Departamentos, que se renovarán por terceras partes, mediante sorteo, el 28 de julio de 1941 y el 28 de julio de 1943. Los senadores elegidos deberán reunir los requisitos establecidos en la parte final del artículo 98°".

"Tercera.- El Congreso dictará las leyes de organización de los gremios y corporaciones y de elección del Senado Funcional que se instalará el 28 de julio de 1945".

"Cuarta.- El plazo fijado en el último párrafo del artículo 177 expirará, para la sanción por el Congreso del Presupuesto General de la República para 1940, el 31 de marzo de ese año".

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticinco días del mes de julio de mil novecientos treinta y nueve.

O.R. BENAVIDES

Diómedes Arias Schreiber.

Ley N° 9166

El Presidente de la República
Ha dado la ley siguiente:

Art. 1°-Amplíase las atribuciones del Congreso, modificando el inciso 14 del artículo 123, de la Constitución en la forma siguiente:

"Crear nuevos Arzobispados y Obispados, o suprimir los ya existentes a solicitud del Poder Ejecutivo".

Art. 2°-Los eclesiásticos peruanos de nacimiento, que deban ocupar las vacantes de los Arzobispados y Obispados, serán designados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. El Jefe del Estado hará la presentación ante la Santa Sede y dará el paso a las bulas respectivas. Quedan modificados en este sentido, los incisos 23 y 24 del artículo 154, de la Constitución del Estado.

Art. 3°-Modifícase el artículo 234, de la Constitución en estos términos:

"Las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica se regirán por Concordatos celebrados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso".

Art. 4°-Derógase el inciso 22, del artículo 154 de la Constitución.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los cinco días del mes de se tiembre de mil novecientos cuarenta.

MANUEL PRADO

G. Garrido Lecca

Ley N° 9178

EL MANDATO DE LOS SENADORES Y DIPUTADOS DURARA SEIS AÑOS Y LOS PODERES LEGISLATIVOS Y EJECUTIVO SE RENOVARAN CONJUNTAMENTE EL AÑO 1945

Art. 1°-Modifícase el artículo 93° de la Constitución del Estado, en la siguiente forma:

"La Cámara de Diputados es elegida por un período de seis años y se renueva íntegramente al expirar su mandato".

Art. 2°-Modifícase el artículo 94° de la Constitución del Estado en la siguiente forma:

"El Senado es elegido por un período de seis años y se renueva íntegramente al terminar su mandato, mientras se organiza el Senado Funcional".

Art. 3°-Los Poderes Legislativo y Ejecutivo se renovarán conjuntamente y el 28 de julio de 1945, fecha indicada por la Constitución para el término de su mandato.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiséis días del mes de setiembre de mil novecientos cuarenta.

MANUEL PRADO

G. Garrido Lecca

Ley N° 10334

Fernando León de Vivero, Presidente del Congreso:

POR CUANTO:

El Congreso ha dado la ley siguiente:

El Congreso de la República Peruana;

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1°-Estando establecido por el artículo 236 de la Constitución del Estado que las reformas constitucionales sólo se pueden efectuar por el procedimiento prescrito en dicho artículo; declárase que el Plebiscito realizado el 18 de junio de 1939, con el fin de reformar la Carta Política de 1933, estuvo fuera del régimen constitucional y que en consecuencia, a partir de la promulgación de la presente ley, recupera la plenitud de su imperio la Constitución de 9 de abril de 1933.

Artículo 2°-Como la vida constitucional de la República, desde la expedición de la Ley N° 8929, de 24 de julio de 1939, hasta la fecha de la promulgación de esta ley, ha funcionado de acuerdo con las reformas plebiscitarias, que fueron respetadas por el Congreso Nacional de 1939 a 1945, decláranse válidas las consecuencias jurídicas y de hecho de aquel Plebiscito, hasta la promulgación de la presente ley.

Artículo 3°-De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las elecciones complementarias pendientes, conforme al artículo 97° de la Constitución del Estado, se realizarán de acuerdo con la convocatoria general de 28 de noviembre de 1944, en cuanto a la distribución electoral.

Artículo 4°-Las Comisiones de Constitución del Senado y de la Cámara de Diputados, propondrán conjuntamente las reformas constitucionales consi

deradas en el Plebiscito que sea conveniente incorporar en la Constitución del Estado, en conformidad con el procedimiento fijado en el artículo 236.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los seis días del mes de noviembre de mil novecientos cuarenta y cinco.

José Gálvez, Presidente del Senado.

Fernando León de Vivero, Presidente de la Cámara de Diputados.

Alcides Spelucín, Diputado Secretario.

Carlos Manuel Cox, Diputado Secretario.

Lima, 26 de diciembre de 1945.

Señor:

El Congreso, en vista de las observaciones del Poder Ejecutivo a la ley que declara que el Plebiscito realizado el 18 de junio de 1939 estuvo fuera del régimen constitucional, ha reconsiderado dicha ley; y, habiendo resuelto insistir en ella, la devolvemos a usted para su promulgación y cumplimiento.

Lo comunicamos a usted para su conocimiento y demás fines.

Dios guarde a Ud.

José Gálvez, Presidente del Senado.

Fernando León de Vivero, Presidente de la Cámara de Diputados.

Alcides Spelucín, Senador Secretario.

Carlos Manuel Cox, Diputado Secretario.

Al Señor Presidente Constitucional de la República.

Por tanto: no habiendo sido promulgada por el Poder Ejecutivo en observancia de lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución, mando se publique y se comunique al Ministerio de Gobierno y Policía, para su cumplimiento.

Casa del Congreso, en Lima, a los veintisiete días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y cinco.

Fernando León de Vivero, Presidente del Congreso.

Alcides Spelucín, Secretario del Congreso.

Carlos Manuel Cox, Secretario del Congreso.

Cúmplase, regístrese, comuníquese, publíquese y archívese.

Lima, 29 de diciembre de 1945.

Rafael Belaunde

Ley N° 11874

El Presidente de la República

Ha dado la ley siguiente:

Art. 1°-Modifícase el artículo 139 de la Constitución del Estado, en la siguiente forma:

"El período presidencial dura seis años y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha".

Art. 2°-El período presidencial iniciado el 28 de julio de 1950 expirará el 28 de julio de 1956, conjuntamente con el mandato legislativo, de conformidad con las modificaciones introducidas por la Ley N° 9178, que es-

tablece que la Cámara de Diputados es elegida por un período de seis años y se renueva íntegramente al expirar su mandato, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 141 de la propia Constitución, que ordena que la elección de Presidente de la República se hará a la vez que la elección general de Diputados.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los treintiún días del mes de octubre de mil novecientos cincuentidós.

MANUEL A. ODRÍA

Alejandro Freundt Rosell

Ley N° 12391

El Presidente de la República
Ha dado la ley siguiente:

Artículo único.- Sustitúyanse los artículos 84°, 86° y 88° de la Constitución Política del Estado, por los siguientes:

"Art. 84°-Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados".

"Art. 86°-Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir".

"Art. 88°-El Poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los ciudadanos hasta la edad de sesenta años, y facultativos para los mayores de esa edad".

"El voto es secreto".

"El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad".

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de setiembre de mil novecientos cincuenticinco.

MANUEL A. ODRÍA

Augusto Romero Lovo

Ley N° 13739

El Presidente de la República

Por cuanto:

El Congreso ha dado la ley siguiente:

El Congreso de la República Peruana.

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1°-Modifícase el artículo 85 de la Constitución del Estado, el cual quedará redactado en la siguiente forma:

Artículo 85°-El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1°-Por incapacidad física o mental; y

2°-Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad.

Artículo 2°-Modifícase el artículo 235 de la Constitución, el cual quedará redactado en la siguiente forma:

Artículo 235°-Para desempeñar los cargos de Arzobispo y Obispo se requiere ser peruano de nacimiento o gozar de la nacionalidad peruana desde 3 años, por lo menos, antes de su designación, con residencia continuada en ese lapso en el territorio nacional.

Artículo 3°-Modifícase los incisos 23° y 24° del artículo 154° de la Constitución, reformados por el artículo 2° de la Ley N° 9166, en la si -

guiente forma:

Artículo 154°-(Incisos 23° y 24°).-Los eclesiásticos peruanos que deben ocupar las vacantes de los arzobispados y obispados, serán designados por el Presidente de la República en el Consejo de Ministros. El Jefe del Estado hará la presentación ante la Santa Sede y dará el pase a las Bulas respectivas. Quedan modificados en este sentido los incisos 23° y 24° del artículo 154° de la Constitución del Estado.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los ventiocho días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta y uno.

Enrique Martinelli Tizón, Presidente del Senado.

Armando de la Flor Valle, Presidente de la Cámara de Diputados.

Cesáreo Vidalón, Senador Secretario.

Carlota Ramos de Santolaya, Diputado Secretario.

Al señor Presidente Constitucional de la República

Por tanto:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta y uno.

MANUEL PRADO

Luis Alvarado Garrido, Ministro de Relaciones Exteriores, Encargado de la Cartera de Gobierno y Policía.

Ley N° 15242

El Presidente de la República.

Por cuanto:

El Congreso de la República Peruana

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1°-Modifícase el artículo 29 de la Constitución del Estado, en los términos siguientes:

Artículo 29°-La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada.

Cuando se trata de expropiación con fines de Reforma Agraria, irrigación, colonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones, o de expropiación de fuentes de energía o por causa de guerra o calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. La ley señalará los plazos de pago, el tipo de interés, el monto de la emisión y las demás condiciones a que haya lugar, y determinará la suma hasta la cual el pago de la indemnización será hecha necesariamente en dinero y previamente.

Artículo 2°-Modifícase el artículo 47 de la Constitución del Estado, en los términos siguientes:

Artículo 47°-El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueña una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción.

El Estado dará el apoyo económico y técnico necesario para desarrollar la propiedad rural y los sistemas cooperativo y comunitario de explota

ción y comercialización.

Artículo 3°-Modifícase el artículo 211° de la Constitución del Estado, en los términos siguientes:

Artículo 211°-El Estado procurará de preferencia adjudicar tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, y podrá expropiar con tal propósito, las tierras de propiedad privada conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29°.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los dieciocho días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro.

Ramiro Prialé, Presidente del Senado.

Víctor Freundt Rosell, Presidente de la Cámara de Diputados.

Teodoro Balarezo Lizarzaburu, Senador Secretario.

Ricardo Cavero Egúsquiza, Diputado Secretario.

Al Señor Presidente Constitucional de la República.

Por tanto:

Mando se publique y cumpla.

Dado en el Cuarto de Rescate, en Cajamarca, a los ventiocho días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro.

FERNANDO BELAUNDE TERRY

Miguel Rotalde de Romaña

Apéndices

I
Las Constituciones del Perú y sus signatarios
 (1823 — 1933)

I

REGLAMENTO PROVISIONAL, expedido por el General José de San Martín, en Huaura. De 12 de Febrero de 1821 a 8 de Octubre de 1821.- Refrendado por Bernardo Monteagudo, Secretario de Guerra y Marina y Juan García del Río, Secretario de Gobierno y Hacienda.

II

ESTATUTO PROVISIONAL, dado por el Protector de la libertad del Perú, para el mejor régimen de los departamentos libres, ínterin se establece la Constitución permanente del Estado.- De 8 de Octubre a 17 de Diciembre de 1822.- Promulgado por José de San Martín, Bernardo Monteagudo, Juan García del Río e Hipólito Unanue.

III

BASES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA, dadas por el Soberano Congreso Constituyente y promulgada por la Suprema Junta Gubernativa presidida por el General La Mar.- Felipe Antonio Alvarado.- El Conde de Vista Florida.- Francisco Valdivieso.- De 17 de Diciembre de 1822 a 12 de Noviembre de 1823.- Diputados que la aprobaron: Juan Antonio de Andueza, Presidente; Tomás Forcada, Julián de Morales, Eduardo Carrasco, Miguel Otero, Toribio Dávalos, Francisco Rodríguez, Esteban de Navía y Quiroga, José Mendoza, José de Larrea y Loreda, José Bartolomé Zárate, Tiburcio Arce, José María del Piélago, Tomás de Méndez y Lachica, José Correa y Alcántara, Toribio de Alarco, Nicolás Aranibar, Miguel Tafur, José Pezet, Rafael García Mancebo, Bartolomé de Mariano Navía Bolaño, Manuel Antonio Colmenares, Juan Zevallos, José Rafael de Miranda, R. Ramírez de Arellano, Pedro Antonio Alfaro de Arguedas, Manuel de Tudela, Cayetano Requena, Felipe Cuellar, Javier de Luna Pizarro, Francisco A. Argote, Manuel Ferreyros, Manuel Tenorio, Manuel José de Arrunátegui, Hipólito Unanue, Ignacio Antonio de Alcázar, F. J. Mariátegui, Mariano José de Arce, Santiago Ofelan, Tiburcio José de la Hermosa, Tomás Diéguez, Antonio Rodríguez, Alejandro Crespo y Casaus, José de Iriarte, Martín de Ostolaza, Pedro José de Soto, Francisco Herrera Oricain, Toribio Rodríguez, José Lago y Lemus, Justo Figueroa, Francisco Javier Figueroa, Francisco Javier Pastor, José Gregorio Paredes, Mariano Carranza, Alonso de Cárdenas, Juan José Muñoz, Mariano Quezada y Valiente, Ignacio Ortiz de Zevallos, El Marqués de Salinas, José de Olmedo, Gregorio Luna, Diputado Secretario, José Sánchez Carrión, Diputado Secretario.

IV

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA, dada por el Congreso Constituyente y mandada cumplir por el Presidente Gran Mariscal D. José Bernardo Tagle.- Juan de Berindoaga.- De 12 de Noviembre de 1823 a 9 de Diciembre de 1826.- Diputados que la aprobaron: Manuel Salazar y Baquijano, Presidente; Juan Antonio de Andueza, Felipe Antonio Alvarado, Toribio Rodríguez, Justo Figueroa, Bartolomé de Badoya, José de La Mar, Hipólito Unanue, Manuel de Arias, Nicolás de Aranibar, Manuel Salazar y Vicuña; Mariano Quesada, Manuel Antonio Valdezán, Manuel de Zárate, Tiburcio José de la Hermosa, Tomás de Méndez y Lachica, Ignacio Antonio de Alcázar, Miguel Tafur, Ignacio Ortiz de Zevallos, Francisco Salazar, Juan Esteban Henríquez de Saldafia, Miguel Tenorio, Manuel Ferreyros, Mariano Navía de Boiaños, José de Iriarte, Mariano José de Arce, Gregorio Luna Villanueva, Juan José Muñoz, F. J. Mariátegui, Agustín de Argote, Marcelino de Barrios, José Sánchez Carrión, Laureano Lara, Jerónimo Agüero, Joaquín de Arrese, José Lago y Lemus, Pedro Pedemonte, José María Gaidiano, Joaquín Paredes, Pedro Antonio Alfaro de Arguedas, Francisco Javier Pastor, Mariano Carranza, José Mendoza, Juan Zevallos, Manuel Antonio Colmenares, Carlos Pedemonte, Esteban Navía Quiroga, Domingo Orúe, Tomás Forcada, Toribio de Alarco, José Bartolomé Zárate, Anselmo Flores, José Gregorio Paredes, Manuel Muelle, Secretario, Manuel Otero, Secretario.

V

CONSTITUCION VITALICIA DE BOLIVAR, mandada poner en vigencia por el Consejo de Gobierno presidido por el Gran Mariscal D. Andrés Santa Cruz.- Promulgada por Manuel Salazar y Baquijano, Vicepresidente y refrendada por Manuel del Río.- 9 de Diciembre de 1826 a 16 de Junio de 1827.

CONSTITUCION DE 1823, restringida por el Congreso el 11 de Junio de 1827, y mandada cumplir por D. Manuel Salazar y Baquijano, Vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, el 16 de junio del mismo año.- Diputados que refrendaron esta disposición: Javier de Luna Pizarro, Presidente; Nicolás de Piérola, Secretario y Manuel Tellería, Secretario.

VI

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA, dada por el Congreso Constituyente el 18 de Marzo de 1828 y promulgada el mismo día por el General La Mar. Refrendada por Francisco Javier Mariátegui, Diputados Constituyentes que la aprobaron: Javier de Luna Pizarro, Presidente; Agustín de Larrea, Angel Pacheco, Alonso Cárdenas, Pascual de Castiño, Juan Ignacio García, M. Segundo Cabrera, Juan Pablo de Santa Cruz, Fermín Pando, Eusebio Mariano Jaime, Juan Antonio Torres, Antonio Rodríguez, José Braulio Camporredondo, Vicepresidente, Blas Casanova, Pablo Dieguez, Pedro Madalengoitia, José León Olano, Antonio Arteaga, Justo Figuerola, Manuel Ignacio García, Luis Beltrán Colina, J. Santos Vargas Machuca, Juan Antonio Távora, Tomás Dieguez, Manuel Vicente Merino, Antonio Muñoz, Francisco Pacheco, Laureano Lara, José Mariano García Pumacahua, Eugenio Salas, Pedro José de Cáceres, Agustín Cosío, Manuel Jorge Terán, Marcos Farfán, Francisco Borja de Pardo, Juan Pinto y Guerra, Domingo Farfán, Juan Tomás Moscoso, Cipriano de Olaguivel, Eugenio Mendoza, Pedro José Leiva, Baltazar de Piérola, Evaristo Gómez Sánchez, José Mariano Llosa Benavides, Francisco de Paula G. Vigil, Cayetano Loyo, Lucas Manuel Erquiñigo, Manuel Hurtado Zapata, Mariano Esteban de la Llosa, Manuel Cuadros, Atanasio Caldas, Dionisio Vizcarra, Juan Bautista Mejía, Julián Morales, Manuel Calderón, Juan Manuel Nochetto, Vicente Camborda, José Manuel Torres, Juan Ignacio de los Ríos, Manuel Modesto del Burgo, Pedro José González, Antonio Velásquez, Francisco Quiróz, Ramón de Alipázaga, José Mansueto Mancilla, Juan José Muñoz, Juan Manuel Lozano, Juan Olivera, Isidoro Caravedo, Francisco Valdivieso, Manuel Tellería, Manuel Ruiz Dávila, Mariano Alvarez, Mariano Riquelme, José Mariano Escobedo, Rufino Macedo, Juan Valdez, Martín Macedo, Andrés Barragán, Juan Crisóstomo Molina, Manuel Muñoz García, Juan José Salcedo, Rafael Cazorla, Calixtro Mantilla, Ramón Echenique, José de Cáceres, Manuel Pérez de Tudela, Gregorio Cartagena, Secretario, Nicolás de Piérola, Secretario.

VII

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA, dada por la Convención Nacional el 10 de Junio de 1834 y promulgada el mismo día por el Mca. Luis José Orbegoso. Refrendada por José Villa, Ministro de Hacienda, Matías León, Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores y Francisco Valle Riestra, Ministro de Guerra y Marina. De 10 de Junio de 1834 a 6 de Agosto de 1836. Diputados que la aprobaron: Marcos Farfán, Presidente; José Modesto Vega, José Mercedes Vigo, Javier de Luna Pizarro, José Luis G. Sánchez, Mariano José de Ureta, Francisco de Paula G. Vigil, José Vicente Benavides, Mariano José de Arenazas, Nicolás F. Guzmán, Manuel Hurtado y Zapata, Vicepresidente; Miguel Tudela, Pedro J. Flores, Juan Ignacio García, Alejo Orderis, Narciso de Limaylla Fernández, Alonso Cárdenas, Pedro José Bendezú, Mariano Gutiérrez, Rafael Ramírez de Arellano, Miguel Domingo Vargas, José Gaspar de Gavancho, Francisco de Loayza, José Mariano Luna, Eugenio Mendoza, Lorenzo Ortiz, Pedro Celestino Flores, Juan Minauro, Ramón de Alipázaga, Francisco Espinoza, Manuel Villarán, Juan B. Mejía, José Antonio Terry, Pedro de Isasi, Manuel Antonio Valdizán, Fermín de Tamara, Miguel de Ugarte, Pedro Joaquín Granados, Casimiro Torres, José Lagos y Lemus, Anacieto Benavides, Manuel G. Parra, Manuel Saravia, José Mariano Cavada, José Goycochea, Tomás Dieguez, Francisco Solano Fernández, José María Arriaga, José Patricio de Iparraguirre, Manuel Ignacio García, José Rivadeneira, Mariano Pastor, Manuel Cortés, Santiago Távora, Gaspar Carrasco, Francisco Vargas Machuca, José Matero Jiménez, José Higinio de Madalengoitia, Bernardo Herrera, Faustino Huapaya, Felipe de los Ríos, Matías León, Francisco J. Mariátegui, Francisco Rodríguez Piedra, José Freyre, Juan Gualberto Hevia, Manuel Tellería, José Jaramillo, Nicolás de la Piedra, Juan Antonio Macedo, Francisco Urrutia, Valentín Ledesma, Bernardo Casapía, José Mariano Escobedo, Rufino Macedo, Fernando de Tobar, Benito Lazo, Manuel Ruperto Esteves, Ildefonso de Zavala, Secretario, José Mariano de Cáceres, Subsecretario.

VIII

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO NORPERUANO, dado por la Asamblea reunida en Huaura. De 6 de Agosto de 1836 a 10 de Noviembre de 1839. Promulgada por el General de División del Ejército Nacional Luis José de Orbegoso. Refrendada por Mariano de Sierra, Ministro de Gobierno, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina y Juan García del Río, Ministro de Hacienda. Representantes de los cuatro Departamentos del Norte que la aprobaron: Evaristo Gómez Sánchez, Presidente, José Modesto Vega, Damián Nájjar, Manuel Castro, Mariano Ocharán, Francisco Quiroz, Pedro Alvarado, Ramón de Echenique, Vicepresidente, José Simeón Rodríguez Egúsqüiza, Mariano Rosario Córdova, Pablo Dieguez, Pedro Delgado y Cotera, Manuel de Espino, Miguel Tinoco, José de Lama, Francisco Rodríguez Piedra, Manuel Escobar, Lucas Fonseca, Juan Evangelista Vivas, Juan Antonio de Torres, Secretario

IX

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO SUDPERUANO, dada por la Asamblea reunida en Sicuani. Los Estados Nor y Sudperuanos con la República de Bolivia, formaron la Confederación Perú-Boliviana, que fue establecida por el Gran Mariscal Santa Cruz, Protector Supremo de los tres Estados, por decreto dado en Lima el 28 de Octubre de 1836. Del 17 de Marzo de 1836 a 10 de Noviembre de 1839. Representantes de los cuatro Departamentos que la aprobaron: Dr. Nicolás de Piérola, Presidente, José Mariano de Cosío, Cesáreo Vargas, Estanislao de Aranibar, Mariano Miguel de Ugarte, Pedro José Flores, José María Mujica, Pedro Ignacio Ruiz, Tadeo de Segura, Juan Corpus de Santa Cruz, Severino de Valdivia,

Mariano de Campero, Anselmo Centeno, Francisco Pacheco, José de Rivas, Manuel Torres Matos, Diego Calvo, Bonifacio Alvarez, José María Béjar, Domingo Infantas, Andrés Fernández, Juan Antonio de Macedo, Juan Cazorla, Secretario.

X

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA, DE HUANCAYO, dada por el Congreso General reunido en esa ciudad el 10 de Noviembre de 1839 y promulgada el mismo día, por el Gran Mariscal D. Agustín Gamarra. Refrendada por D. Ramón Castilla, Ministro de Guerra y Marina, encargado del Despacho de Hacienda. De 10 de Noviembre a 27 de Julio de 1855. Representantes que la aprobaron: Agustín Guillermo Charún, Presidente; Gregorio Hidalgo, Antonio Rodríguez, José Mercedes Vigo, José Ciriaco García, Cipriano C. Zegarra, Mariano Becerra, José Fernández Dávila, Vicepresidente, José G. Paz Soldán, José Murguía, Mariano Marcelino de Loayza, Remigio Jáuragui, Pío Vicente Rosel, José Mariano Alvarado, Manuel Tello y Cabrera, Agustín Galiano, Justo Pereyra, Apolinar Mariano Olarte, José Benito Calderón, Antonio Cáceres, Marcelino Torres, Laurencio Ponce, Santiago Montesinos, Pedro Caro, Melchor Hinojosa, José Arriola, Gabriel Degado, Narciso de Limaylia Fernández, Manuel Villarán, Antonio Pardo de Figueroa, Pedro Antonio Cisneros, Manuel Fernández Rincón, Juan de Acosta, José Hereza, Gregorio Cartagena, José de Fuentes e Ijuria, Hilario Lira, Fernando José de Torres, Estanislao Márquez, Manuel Jesús González, José Hdefonso Coloma, José Higinio de Madalengoitia, Francisco Herrera, Manuel María de Herrera, Juan de Iparraguirre, Joaquín Jiménez, José Ignacio Vigil, Juan José Gavino de Porras, Manuel Ferreyros, Lucas Peñicor, Bernardo Soffia, Francisco de Vidal, Narciso Fernández, Juan Bautista Navarrete, Gregorio Vento, Gaspar Cáceres, Juan Francisco de Reyes, Eugenio Escobedo, Melchor Pacheco, Juan Frisancho, Andrés Miranda, Juan Valdez, Julián Zamalloa, Luis Sossa, Ramón Azpur, Secretario, Gervasio Alvarez, Secretario.

XI

ESTATUTO PROVISORIO dado por la Convención Nacional el 26 de Julio de 1855 y promulgado por el Presidente Provisorio General Ramón Castilla, el día siguiente. Refrendado por Domingo Elías, Ministro de Hacienda, Juan Manuel del Mar, Ministro de Guerra y Marina, Manuel Toribio Ureta, Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores e Instrucción Pública, Pedro Gálvez, Ministro de Culto, Justicia y Beneficencia. De 27 de Julio de 1855 a 19 de Octubre de 1856. Representantes de la Convención que aprobaron dicho Estatuto: Francisco Quiroz, Presidente, José Gálvez, Secretario, Ignacio Escudero, Secretario.

XII

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA PERUANA dada el 13 de Octubre de 1856 y promulgada el 19 del mismo mes, por el Presidente Provisorio Mariscal Ramón Castilla. Refrendada por Juan M. del Mar, Ministro de Gobierno, Justicia y Culto, Encargado del Despacho de Guerra y Marina, José Fabio Melgar, Ministro de Hacienda, encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública y Beneficencia. De 19 de Octubre de 1856 a 13 de Noviembre de 1860. Diputados que la aprobaron: Miguel San Román, Presidente; Miguel D. Imaña, Vicepresidente; Julián del Aguila, Gregorio Terry, Ubaldo Arana, José Manuel Ramos, Isidro del Río, Francisco Morales y Valdivia, Juan Pablo Huapaya, Juan Gualberto Valdivia, José Sebastián Bravo, José Simeón Tejada, Juan Rosa Pérez, Aníbal V. de la Torre, Pedro J. Casafraña, Tadeo Duarte, Angei Cavero, Gervasio Alvarez, Juan C. Cavero, Pío B. Mesa, José Manuel Cáceres, Manuel Alejandro Cabrera, Mariano Venero, Justo del Mar, Venancio Galdos, Zenón Cuba, Manuel Macedo, Mariano Pacheco, Bartolomé Astete, Juan Manuel Fernández, Pablo Umeres, Juan Antonio Egúsqüiza, Pedro Gálvez Egúsqüiza, Pedro, J. Villanueva, Santiago A. Matute, Santiago Távora, José María Hernando, Luis Babilón, Gabriel Hipólito Ramos, Apolo García, Francisco Quiroz, José Gálvez Egúsqüiza, José Viterbo Hostas, Rafael Hostas, Norberto Padilla, Estanislao Flores, Modesto Blanco, Manuel José Corcuera, Juan de Dios Calderón, Diego de Lama, Manuel Gregorio de León, Ignacio Escudero, J. M. del Portillo, Felipe Eugenio Cortés, Andrés Alvarez Calderón, Manuel E. de la Torre, José Unanue, Manuel Toribio Ureta, Juan de Dios Vivas, Carlos Zapata, Andrés Arce, Juan Bautista Zavala, José María Lizares, Bartolomé Aguirre, José Andrés Miranda, Juan Bustamante, José Luis Quiñones, Secretario, Jorge Ramos, Secretario.

XIII

CONSTITUCION POLITICA DEL PERU dada por el Congreso de la República el 10 de Noviembre de 1860 reformando la de 1856 y promulgada por el Mariscal Ramón Castilla el 13 del mismo mes y año. Refrendada por José Fabio Melgar, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto; Manuel Morales, Ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas; Juan Antonio Pezet, Ministro de Guerra y Marina; Juan José Saicedo, Ministro de Hacienda. De 13 de Noviembre de 1860 a 29 de Agosto de 1867. Diputados que la aprobaron: Manuel de Mendiburu, Vicepresidente del Congreso, Manuel del Carpio, Segundo Vicepresidente, Miguel Garaycochea, José Nicolás Hurtado, Enrique de Mendiburu, Bernardo Gamarra Bieytes, José Manuel de Idáquez, Juan Terry, Manuel Arenas, L. Germán Astete, Juan B. Sánchez, José Lissón, Juan Peña, Miguel Zegarra, José Joaquín Suero, Ignacio Figueroa, Nicanor González, Dionisio Derteano, Evaristo Gómez Sánchez, Miguel Abril, Pedro Diez Canseco, José Hermógenes Cornejo, José María Pérez, Juan M. de Goyeneche y Gamio,

Eugenio Velarde, Manuel Pacheco, Manuel Vizcarra,, Francisco G. del Barco, Pedro José Montes, Andrés Trujillo, Manuel Olano, Blas Huguet; Prosecretario, José María Jáuregui, J. Manuel Teijo, José Andrés Neira Balbuena, Antonio Torres Calderón, José Silva Santisteban, José Santos Castañeda, Juan del Carmen Delgado, Vicente Gómez Pinillos, Manuel Hoyos Osores, José M. Osores, José Martín de Cárdenas, Lorenzo Sologuren, Mariano de Rozas, Justo del Mar, Juan Antonio Trellas, Benigno La Torre, José Gervasio Mercado, M. Aveino Orihuela, Angel Ugarte, Manuel del Mar, Felipe Santiago Barrionuevo, José Valcárcel, Mariano E. Vega, Juan Cancio Jara, Santiago Muñiz, Manuel Tomás Luna, José María Caveró, Manuel Irigoyen, Epifanio Serpa, José Boza, Francisco Villagarcía, Manuel Antonio Chávez, Isaac Suero, Mariano D. Beraún, José Jacinto Ibarra, José Antonio Iriarte, Pedro Calderón, Manuel de la Encarnación Chacaltana, Mariano Iriarte, Luis Santa María, Juan Manuel Romero, Manuel Arizola, José Nicolás Rebaza, Nemesio Orbegoso, Francisco Javier de Odiaga, Gerónimo de Lama, Pedro A. del Solar, Agustín González Pinillos, Miguel Caveró y Caveró, Juan Carrillo, José Antonio G. y García, Mariano de Osma, Juan de los Heros, Buenaventura Elguera, Francisco P. Romero, J. de la Riva Agüero, J. A. de Lavalle, Antonio Arenas, Juan Bazo y Basombrio, Francisco Chávez, P. Bernales, Pedro Antonio de Irivarren, Francisco de P. Secada, Francisco Alvarado Ortiz, Pablo A. Arnao, Manuel Rafael Belaunde, Pedro Mariano Cabello, Juan Oviedo, José G. Urrutia, Pedro Arrese, Leonidas Echeandía, Manuel Gregorio León, Ignacio Varillas, Santiago Riquelme, Modesto Macedo, Lucas Jara del Mar, Julián Sandoval, Juan de la C. Lizárraga, José M. Béjar, Manuel Daza, Mariano Loli, Secretario del Congreso, Manuel Antonio Zárate, Secretario del Congreso.

XIV

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA, dada por el Congreso Constituyente el 29 de Agosto de 1867 y promulgada por el Coronel Mariano Ignacio Prado el mismo día. De 29 de Agosto de 1867 a 6 de Enero de 1868. Refrendada por Pedro Paz Soldán, Ministro de Hacienda; Mariano Pío Cornejo, Ministro de Guerra y Marina; Felipe Osorio, Ministro de Justicia, encargado del Despacho de Relaciones Exteriores; Pedro J. Saavedra, Ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas. Diputados que la aprobaron: José Jacinto Ibarra, Presidente, Manuel González de la Cotera, Primer Vicepresidente, José F. Canevaro, Segundo Vicepresidente, Deifin Arana, Prosecretario, Carlos A. Cárdenas, Prosecretario, Ambrosio Becerril, José Nicolás Hurtado, Miguel Montenegro, José María Hernando, Lorenzo Sáenz, Raimundo Cuadra, Agustín Reynaldo Chacaltana, José Rosendo Samanés, F. García Calderón, Armando de la Fuente, G. E. Rívera, Germán Tejada, Celso Bambarén, Juan Bautista Salazar, Juan Terry, Augusto Aíthaus, José Casimiro Ulloa, Faustino Meza, Pablo de Vivero, Francisco Carassa, Antonio Segovia, Ildelfonso Ponce, Mariano Aguiar, Hipólito Caballero, José L. Chaparro, Mariano Fernández, G. Francisco de Cuba, Carlos Santos, Ramón Arechaga, José T. Figueroa Loaiza, Washington La Rosa, Antonio Noya, Juan Francisco Pazos, Joaquín Bernal, Benito Casanova, Juan Luna, Mariano Loayza, M. M. Rivas, Pedro A. del Solar, Enrique Lara, Carlos M. Elías, Manuel Pérez, Benigno Suárez, L. García, Francisco Cevallos, José Manuel Elguera, Antonio Llaverría, Manuel Cazorla, Ricardo Saavedra, Ramón Aspiliaga, Ruperto Delgado, Félix Jiménez, José Martín de Cárdenas, J. B. Goyburo, Manuel Inocente Polo, Francisco Lazo, Eleutorio Macedo, Juan Miguel Garrido, Juan de Dios Vivas, Enrique C. Landa, M. M. Gálvez, Manuel María Pérez, Ignacio Zapata, José Morales Bermúdez, Carlos Basadre, Federico Iladoy, Federico Manrique, Baltazar León Seminario, Enrique Espinoza, Luis Mesones, Pedro Castro Zapata, J. L. Quifiones, Santiago Riquelme, José María Lizares, Federico Luna, Agustín Pastor, Manuel Tejián, J. del C. Guerrero, Secretario, Segundo Bringas, Secretario.

CONSTITUCION DE 1860 puesta nuevamente en vigencia por el General Pedro Diez Canseco, Vicepresidente de la República encargado del Poder Ejecutivo, después de la abdicación del Coronel Prado. De 6 de Enero de 1868 a 27 de Diciembre de 1879.

XV

ESTATUTO PROVISORIO dado por el Jefe Supremo señor Nicolás de Piérola, después de derrocar al General La Puerta, Primer Vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo, mientras el Presidente, General Mariano I. Prado, dirigía la guerra contra Chile. De 27 de Diciembre de 1879 hasta que se ausentó el Jefe Supremo señor Piérola del país. Refrendado por Federico Panizo, Secretario de Estado en el Despacho de Justicia e Instrucción; Mariano Echegaray, Secretario de Estado en el Despacho de Fomento; Miguel Iglesias, Secretario de Estado en el Despacho de Guerra; Manuel Villar, Secretario de Estado en el Despacho de Marina; Manuel A. Barinaga, Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda.

CONSTITUCION DEL 60. Después que el Jefe Supremo, señor Piérola, abandonó el territorio de la República, asumieron el Mando diversas personas en distintas épocas y lugares, a causa de la invasión chilena; entre otras, el doctor Francisco García Calderón, el General Lizardo Montero, el General Andrés A. Cáceres y el General Miguel Iglesias, todos los cuales cañían sus actos a la Constitución de 1860. De 18 de Enero de 1881 a 23 de Octubre de 1883.

CONSTITUCION DEL 60. Con algunas modificaciones hechas en los sucesivos Congresos, puesta otra vez en vigencia al asumir el Poder, en Lima, el General Miguel Iglesias. De 23 de Octubre de 1883 a 18 de Enero de 1920.

XVI

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA dada el 27 de Diciembre de 1919 por la Asamblea Constituyente convocada plebiscitariamente por Dn. Augusto B. Leguía, Presidente Provisorio de la República, después de la caída del Presidente doctor José Pardo y promulgada por el mismo señor Leguía el 18 de Enero de 1920, ya co-

mo Presidente Constitucional. Refrendada por Germán Leguía y Martínez, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Gobierno, Policía, Correos y Telégrafos, Melitón F. Pomas, Ministro de Relaciones Exteriores, Alberto J. M. Ontaneda, Ministro de Marina. Representantes que la aprobaron: Mariano H. Cornejo, Presidente de la Asamblea; Juan de Dios Salazar Oyarzábal, Presidente de la Cámara de Diputados, Augusto E. Bedoya, Primer Vicepresidente del Senado; Enrique C. Basadre, Segundo Vicepresidente del Senado; Javier Prado, J. M. Gerónimo Costa, César Canevaro, Lauro A. Curtetti, Ricardo E. Espinoza, José Manuel García, Pablo de la Torre, Elías Maipartida, Aníbal Maúrtua, G. Luna Iglesias, Pío Max Medina, Benjamín Patiño, J. S. Osorio, Enrique de la Piedra, E. Oyanguren, Carlos de Piérola, J. R. Pizarro, José Salvador Caveró, Pablo M. Pizarro, Juan Antonio Portella, Julio Revoredo, Pedro Rojas Loayza, Víctor Noriega del Aguila, D. M. Tolmos, Agustín T. Ganoza, Manuel Nicolás Valcárcel, Alejandro de Vivanco, Alberto Saiomón, José María Rodríguez, José F. Cabrera, Andrés A. Reinoso, Dámaso Vidalón, Emílio Pró y Mariátegui, José Sebastián Pancorbo, A. Eduardo Lanatta, Abraham Rodríguez Dullanto, Washington Ugarte, Marcelino Urquiza, Foción A. Mariátegui, Ismael de Idiáquez, Ramón Nadal, Luis F. Luna, E. Rodríguez Larraín, Arturo Pérez Figuerola, Manuel Quimper, Clemente Palma, Julio Alonso, Miguel A. Pallete, Pedro Larrañaga, Augusto Alva, Mariano L. Alvarez, Jorge Prado, Manuel Prado, Nicasio Arangoitia, Jesús M. Salazar, Albino Añaños, Ernesto Devêscovi, Enrique D. Barrios, Víctor M. Arévalo, Abel G. Cisneros, Alejandro Barúa Ganoza, José Antonio Encinas, J. Adolfo Chávez, Enrique A. Martinelli, Carlos A. Calle, Jorge A. Delgado Vivanco, Oscar C. Barrós, Luis González Zuñiga, Mariano N. García, Miguel F. Gutiérrez, Fermín Málaga Santolalla, C. C. Caballero, Guillermo Martínez, Víctor Mac-Cord, Luis Otero, Arturo Rubio, Julio Abel Raygada, Antonio Larrauri, Pedro José Rada y Gamio, José Luna Iglesias, Martín F. Serrano, Víctor A. Perochena, Celso Macedo Pastor, Celestino Manchego Muñoz, Neptalí Pérez Velásquez, Emílio Muñoz, Augusto C. Peñaloza, Teodoro C. Noel, Francisco Velasco, Leoncio F. Villacorta, Pedro Ruiz Bravo, Pedro A. de las Casas, Juan Cobián, Eduardo C. Basadre, Armando Patiño Zamudio, Manuel Jesús Urbina, Santiago Arévalo, Juan Manuel Torres, Guillermo MármoI, Segundo F. Salcedo, Ricardo Caso, Pedro Nosiglia, Domingo Guevara, Miguel A. Checa, J. M. del Solar, José A. Villanueva, Manuel S. Frisancho, Salvador Gutiérrez, César Enrique Pardo, Alberto Secada, Benjamín Huamán de los Heros, Miguel D. González, J. A. Franco Echeandía, Miguel A. Morán, Juan Arturo Muñoz Chávez, Secretarios.

XVII

CONSTITUCION POLITICA DEL PERU (vigente). Promulgada el 9 de abril de 1933 por el Congreso Constituyente instalado el 8 de Diciembre de 1931 bajo la presidencia del Dr. Luis Antonio Eguiguren y con los Secretarios M. Wenceslao Delgado y Gonzalo Salazar, la cual fue sancionada con la firma de los siguientes Representantes: Clemente J. Revilla, Carlos Sayán Alvarez, Armando Montes, Ricardo Monteagudo, Guillermo Cáceres Gaudet, Rómulo A. Parodi, Emílio Abril Vizcarra, Octavio Alva, Alberto Arca Parró, Víctor M. Arévalo, Justo Arriola, Carlos Artadi, Enrique Avila, Rosendo Badani, César S. Baiochil, Gerardo Balbuena, Mario F. Bazán, Carlos J. Belón, Eduardo Beroldo, Gabino Bueno, Buenaventura Burga Hurtado, M. J. Bustamante de la Fuente, Dagoberto Cáceres, Emiliano Cáceres, J. L. Calmeil del Solar, Fortunato Canales, Gonzalo Carrillo Benavides, Luis R. Casanova, Luciano Castillo, Hildebrando Castro Pozo, Benedicto Cevallos Chávez, Manuel E. Condezo, Félix Cosío, Miguel Cuculiza, Carlos Chirinos Pacheco, Elio Daimau, Alberto Delgado, Ernesto Delgado Gutiérrez, Manuel Diez Canseco R., Carlos Doig y Lora, José M. Echaiz, Enrique Escardo Salazar, Lorenzo Esparza, Ricardo Feijó Reyna, Luis A. Flores, M. Ignacio Frisancho, Lucio Fuentes Aragón, Manuel Jesús Gamazza, Leonidas Gonzales Honderman, Luis Gonzales Orbegoso, Carlos Guerra, Víctor J. Guevara, Alfredo Herrera, Esteban Hidaigo, Juan Jose Hidaigo, Guillermo Hoyos Osorio; Daniel T. Huaco, Francisco R. Lanatta, Ernesto Lizárraga, Elías Lozada Benavente, Carlos A. Lozano, Absalón Madrid Miró, Godofredo Madueño, Manuel Maidonado, Jesús E. Maraví, Oscar Medelhus, Víctor Mendivil, Carlos Meneses Cornejo, Juan L. Mercado, Ernesto Merino Rivera, Eufrasio Muñoz, Mariano Ocampo, Juan B. Ortega, Julio Padilla Abril, Roberto N. Paedes, Francisco Pastor, Ismael C. de la Peña, José I. Portocarrero, Matías E. Prieto, Víctor N. Puga, Ignacio A. Ramos, Pompeyo Revilla, Erasmo Roca, Luis Rodríguez R., Segundo Sergio Rodríguez, Emílio Romero, Jorge M. Rosenthal, Luis Ruiroba Muñoz, Reinado Saavedra Pinón, Pablo E. Sánchez Cerro, Juan P. Santibáñez, Toribio Sierra Montenegro, José B. Sisnegas, Pedro A. del Solar, Abelardo Solís, Domingo Sotol, Jorge Sousa, Crímaco Tamayo, José M. Tizado, Efraín Trellés, Saturnino Vara Cadillo, Moisés Velarde, Luis Velasco Aragón, Mariano E. Velasco, Emílio Venero, Enrique Villagarcía Huamanga, Alejandro Villena, Enrique de Vivero, Otto Wieland y Rodrigo Zárate.

Las diferentes Constituciones del Perú y los legisladores que las sancionaron en Crónica Parlamentaria, año XI, Abril de 1967 N^o 26 pp 48-53.

II

Guía bibliográfica

Bibliografía de iniciación

- 1) José Pareja Paz-Soldán, "Derecho constitucional peruano" Lima 1966. El mismo autor ha publicado "Las Constituciones del Perú", Instituto de Cultura Hispánica, Madrid 1954. Trae un estudio histórico que luego ha incorporado, en versión corregida y aumentada, a su "Derecho Constitucional". De gran utilidad son los textos constitucionales que se incluyen, desde la primera carta de 1823 hasta la vigésima de 1933. Se inserta además la Exposición de Motivos y el Ante-proyecto que preparó la Comisión presidida por el Dr. Villarán.

Los grandes problemas del gobierno y el Estado son también abordados, con mayor realismo, por la moderna Ciencia Política, que puede ser considerada como auxiliar indispensable del Derecho Constitucional. Es recomendable la lectura de Marcel Prétot, "Ciencia Política" Cuadernos de Eudeba, Buenos Aires 1965 (hay otras ediciones). Para mayores referencias bibliográficas debe verse la lista incluida al final de este libro, y la que indicamos más adelante.

- 2) Rengión aparte son aquéllas obras que sobre temas generales y más bien teóricos, han escrito diversos profesores universitarios. Cronológicamente ellas son:
 - a) "Derecho constitucional general y comparado" por Toribio Alayza y Paz Soldán, Lima 1935, 295 pp.
 - b) "Derecho constitucional general y del Perú", por Lizardo Alzamora Silva, volumen 1 (Derecho constitucional general) Lib. e Imp. Gil, Lima 1942.
 - c) "Cuestiones generales sobre el Estado y el Gobierno" por Manuel Vicente Villarán, Lib. e Imp. Gil, Lima 1936, 133 pp.
 - d) "Manual elemental de Derecho Político", por René Boggio, volumen 1, Lima 1948, 94 pp.
 - e) "Teoría del Estado" por Raúl Ferrero R. Lima 1966, 353 pp. (ésta es una versión muy ampliada y corregida de la obra que con el título de "Derecho Constitucional. Teoría General del Estado" ha venido publicando en sucesivas ediciones desde 1943).

Bibliografía de investigación

a) Temas generales

- 1) Lo primero que debe ser revisado por quienes desean realizar investigaciones sobre nuestros problemas constitucionales, es el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931 (tratándose, por cierto, de la Constitución de 1933). De la colección del Diario de los Debates sólo interesan los siguientes tomos: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, y 10. No existe índice de esta obra que permita su fácil manejo, pero se puede recurrir para la cita de los antecedentes a la edición oficial publicada por la Cámara de Diputados (Lima 1947, hay otras ediciones).
- 2) Las dos obras de mayor aliento que se han publicado sobre la materia son:
 - a) "Páginas escogidas" por Manuel Vicente Villarán, Lima 1962, con prólogo de Jorge Basadre. Recoge trabajos dispersos en periódicos y revistas.
 - b) "El Debate Constitucional" por Víctor Andrés Belaunde Lima 1933 (segunda edición en 1966). Son discursos pronunciados como miembro del Congreso Constituyente de 1931. Trae un prólogo de José de la Riva Agüero.
- 3) Siempre es útil tener presente a los grandes autores y tratadistas de la materia. Entre ellos podemos señalar a los clásicos como Duguit, Jellinek, Carré de Malberg, Kelsen, Del Vecchio, Mc Iver, Lasky, Maurice Hauriou, Heller, y los más recientes como G. Burdeau, Duverger, Prétot, Sánchez Agesta, Sánchez Viamonte, André Hauriou (hijo de Maurice) Linares Quintana, García Pelayo, Fraga Iribarne, Pontes de Miranda, Paolo Biscaretti, di Ruffia, Rafael Bielsa, J. Dabin, Pinto Ferreira, Finner, Karl Friedrich, Bidart Campos, etc.
- 4) La influencia de Estados Unidos e Inglaterra hoy extendida a Francia, Italia y otros países europeos, han provocado un viraje en el estudio de los problemas constitucionales, enfocando más la realidad que los textos. Un estudio en ese sentido es el de Maurice Duverger, "Instituciones políticas y Derecho constitucional", ed. Ariel, Barcelona, varias ediciones. Para este nuevo enfoque es útil el conocimiento de la Ciencia Política. Un texto accesible es el de Jean Meynaud, "Introducción a la ciencia política", Editorial Tecnos, Madrid 1964. Una in-

vestigación mucho más especializada es la realizada por Arnold Brecht "Political Theory" Princeton, 5ta. edición 1967 (hay versión castellana de la primera edición inglesa) El autor anunció un segundo tomo que aún no ha publicado. Trae abundantes referencias bibliográficas.

- 5) A fin de tener un enfoque más realista de la situación política del Perú en los últimos años, y que incide en su estructura constitucional, es recomendable las "Bases de una sociología del Perú" 1ra. parte, por Aníbal Ismodes, Lima 1967, y sobre todo el gran libro de François Bourricaud, "Poder y sociedad en el Perú contemporáneo" Sur, Buenos Aires 1967, 357 pp. Algunos errores de apreciación y la omisión de ciertos datos históricos, le han sido señalados por Alberto Wagner de Reyna, en su reseña "Poder y sociedad en el Perú contemporáneo" en Revista de Occidente, abril de 1968, num. 61, pp. 28-38.
- 6) Para apreciar el contexto histórico en el cual surgió la C. 1933 es provechosa la lectura de Jorge Basadre, "Historia de la República del Perú" (1930-1933) tomo XI, Lima 1968. Dos testimonios de parte son igualmente interesantes, el de Guillermo Thorndike, "El año de la barbarie" (Perú 1932) Editorial Nueva América S.A. Lima 1969, 398 pp. y Pedro Ugarteche, "Sánchez Cerro, Papeles y recuerdos de un Presidente del Perú" Lima 1969 (tomo I), 319 pp, tomo II 288 pp; tomo III, 362 pp).
- 7) Para un enfoque histórico, cf. de Ismael Echeagaray, "La Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú", Lima 1965.
- 8) Algunos estudios que se han hecho en el extranjero sobre nuestra realidad constitucional, son los siguientes:
 - a) "The Governmental system of Peru" por Graham H. Stuart (Professor of Political Science, Stanford Univ.) published by The Carnegie Institution of Washington, 1925, 156 pp. Es un estudio muy meritorio, aunque referido a la Constitución de 1920. Trae un panorama histórico en relación con las instituciones, de gran interés. Es recomendable sobre todo el cap. IX, pp. 125-136. En Lima realizó sus investigaciones, ayudado por el Dr. M. V. Villarán, quien leyó el manuscrito.
 - b) "System of Government in Peru" por Weils M. Alfred en Philippine Journal of Public Administration (January 1960) vol IV, num 1, pp. 46-60.
 - c) "Perú: entrenched oligarchy versus reform" en Patterns of Politics and Political Systems in Latin America, por Harry Kantor, Professor of Political Science, Marquette University, Rand McNally and Co, Chicago 1969, 742 pp. El libro está dedicado "to the many Latin Americans who make this book possible... and specially to Víctor Raúl Haya de la Torre, whose ideas helped me better to understand Latin America's political systems".
 - d) "The Presidential System in Peru" por Boris Mirkine-Guetzevitch en The Political Quarterly, vol 5, abril de 1934. Es una nota que escribe el autor bajo el rubro genérico de "Recent Developments in Law, Constitutions and Administration" y estudia los casos de Estonia, Latvia, Polonia y el Perú. Este último se ha utilizado en estos materiales de enseñanza.
 - e) "Sur le Régime Constitutionnel du Pérou" por François Bourricaud, en Revue Française de Science Politique, vol V, janvier-Mars 1955, num 1, pp. 92-109. Es un estudio que trae dos partes. La primera describe la estratificación de la sociedad peruana. La segunda, el proceso político peruano desde la formación del Frente Democrático Nacional en 1945.
 - f) "El Perú, desde los incas al siglo XX" por Manuel Fraga Iribarne en Sociedad, política y gobierno en Hispanoamerica, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1962. Este estudio, dedicado a Víctor Andrés Belaunde, es el capítulo VII de dicha obra pp. 323-379. Se trata del prólogo revisado, que preparó para el libro de José Pareja P. S. "Las Constituciones del Perú". Madrid 1954. Es un ensayo de gran valor.
 - g) "An economic developer's Guide to Peruvian Legal Dispositions" por Dale B. Furnish, Special Reports. Iowa Mission, may 1968, 44 pp. Es una buena síntesis expositiva sobre nuestra estructura constitucional. Trae referencias jurisprudenciales y bibliográficas.
- 9) Los problemas constitucionales peruanos rara vez han sido abordados en forma orgánica. Por el contrario han proliferado el artículo en periódico y revista, que por estar referidos a situaciones muy concretas carecen generalmente de trascendencia. Quienes en los últimos tiempos han tocado estos temas con mayor profundidad son, entre otros Enrique Chirinos Soto, Luis Alberto Sánchez, Valentín Panagagua, Alfredo Quispe Correa, Héctor Cornejo Chávez, etc.

Algunos artículos que pueden mencionarse son los siguientes:

- a) "Necesidad de organizar el Estado en el Perú dentro de los moldes del Derecho" por Fernando Tola en RDGP, num III, 1943, pp. 803-814.
- b) "La Democracia y la mutación de la Constitución" por L.A. Eguiguren en R. del F. enero-marzo de 1946, num 1-3, pp. 30-46.
- c) "Examen de nuestra Constitución" por Raúl Ferrero en El Comercio, 4 de mayo de 1964 (edición de homenaje al 125 aniversario, tercera sección, p. 39).
- d) "Necesidad de la reforma constitucional" por Mario Alzamora Valdez en Expreso, 30 de marzo de 1967.

- e) "El cumplimiento integral de la Constitución" por Manuel García Calderón en RDCP, año XXV, num II, 1961, pp. 245-268. Trae al final una bibliografía de gran interés.
- f) "La Constitución de 1933 a los treinta años de su promulgación" por Mario Alzamora Valdez en RDCP, año XXVII, num. 1, 1963, pp. 213-215.
- g) "Una Constituyente frustrada" por Luis Alberto Sánchez en Expreso, 5 de febrero de 1970.

10) La literatura constitucional empieza en los albores de la República. Aunque ella tiene un valor meramente histórico, por estar referidas en gran parte a Constituciones no vigentes, conviene tener en cuenta esos antecedentes. Entre ellos destacan:

- a) "Proyecto de reforma de la Constitución peruana en cuanto al Poder Judicial" por Manuel Lorenzo de Vidaurre, Imprenta J. M. Masías, Lima 1833, 46 pp.
- b) "Breves nociones de la ciencia constitucional" por Felipe Masías, Imprenta J. M. Masías, Lima 1855, 160 pp.
- c) "El Gobierno Parlamentario" por Mariano H. Cornejo, en Anales Universitarios, tomo XXIV, 1898.
- d) "Curso de Derecho Constitucional" por José Silva Santisteban, Lima 1856, 2da. Edición; París-México, 1914, 4ta edición.
- e) "Derecho Constitucional Universal e historia pública peruana", por Manuel Atanasio Fuentes, Imprenta del Estado, Lima 1874, 2 vol.
- f) "Curso de derecho constitucional positivo" por Luis Felipe Villarán, Lima 1875, 2da edición Lima 1882.
- g) "Derecho Constitucional filosófico" por Luis Felipe Villarán, Lima 1881, 251 pp.
- h) "Derecho Constitucional filosófico" por Manuel A. Fuentes, Lima 1873, 346 pp.
- i) "Estudio de la Constitución Peruana" por Máximo M. Vásquez, Lib. e Imp. Gil Lima 1898, 285 pp.
- j) "La Constitución peruana comentada" por Luis Felipe Villarán, E. Moreno (Impresor) Lima 1899, 378 pp.
- k) "Cuestiones constitucionales" por Toribio Pacheco, Arequipa 1854, 63 pp.
- l) "El Poder Legislativo del Perú" por José Matías Manzanilla, Lima 1903.
- m) "Las constituciones de 1860 y 1920", concordadas para uso de los estudiantes de derecho constitucional; por Manuel Vicente Villarán, Lib. e Imp. Gil, Lima 1920, 47 pp.
- n) "Programa detallado de Derecho Constitucional" por Manuel Vicente Villarán, Lima 1920, 137 pp.
- o) "Estudio de la Constitución peruana" por Mariano Aguilar, Edit. del Corazón de María, Madrid 1913, 120 pp.
- p) "Las reformas constitucionales" por Mariano H. Cornejo, Imp. del Centro Editorial, Lima 1915, 44 pp.
- q) "La constitución del Perú dada por la Asamblea Nacional de 1919, comentada, anotada y concordada" por Guillermo U. Olachea (publicación oficial) Imp. Americana, Lima 1922, 647 pp.
- r) "Ideales de un Constituyente" por Aníbal Maúrtua, Lima 1931.

11) Otros estudios sobre nuestros problemas constitucionales son:

- a) "Derecho Constitucional del Perú y leyes orgánicas de la República" por Toribio Alayza Paz Soldán, Sanmarti y Cía, Lima 1934, 128 pp.
- b) "Lecciones de Derecho Político" por Víctor Andrés Belaunde (apuntes de sus lecciones en la Universidad Católica, en 1932) inédito.
- c) "Cuestiones Constitucionales" por Ricardo Feijóo Reyna, Imp. La Confianza, Lima 1934, 2 tomos. Recoge sus intervenciones en la Constituyente de 1931.
- d) "Gobierno Departamental" por Manuel Jesús Gamarra, Lima 1934. Son sus intervenciones parlamentarias en el Congreso Constituyente de 1931.
- e) "Evolución política y constitucional del Perú independiente" por Lizardo Alzamora Silva, Lib. e Imp. Gil Lima 1942, 58 pp.
- f) "Programa razonado de Derecho Constitucional del Perú", por Lizardo Alzamora Silva, 1ra parte (Historia Constitucional del Perú) Imp. Gil, Lima 1944, 163 pp.
- g) "Bosquejo sobre la evolución político-jurídica del Perú" por Alfonso Benavides Loredó, P. Acevedo (edit.) Lima 1918, 281 pp.
- h) "La Constitución política del Perú comentada" por Luis Muñoz, Ediciones Juris, Lima 1956, 308 pp.
- i) "Comentarios a la Constitución nacional" por José Pareja P.S. Talleres Graf. del Hosp. Víctor Larco Herrera, Lima 1939, 477 pp. Esta obra, revisada y aumentada es la segunda parte del "Derecho Constitucional Peruano" cit.
- j) "Historia de las Constituciones nacionales" por José Pareja Paz Soldán, Graf. Zenit, Lima 1944,

- 222 pp. Esta obra constituye la primera parte del "Derecho Constitucional Peruano" cit.
- k) "Necesidad de una Reforma Constitucional" por Julio A. Vizcarra, Cuzco 1964, 126 pp.
- l) "Guía del Gobierno Peruano" editada por la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP) Lima 1966, 294 pp.
- m) "Contradicción entre los hechos y los textos en la historia del Perú" por Enrique Chirinos Soto, en Primer Panorama de Ensayista Peruanos, tomo IV, Festival del Libro, Lima 1958, pp. 181-200.
- n) "Naturaleza—presidencial o parlamentaria— de nuestro sistema de gobierno" por Enrique Chirinos Soto, Arequipa 1968, 119 pp. Publicado por la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, cuyo primer premio en el concurso jurídico que organizó en 1966 fué concedido a este ensayo.
- 12) Conjuntamente con los autores mencionados, es necesario recurrir a los fallos de la Corte Suprema de Justicia, pues sólo así se obtiene una imagen más ajustada de como funciona el derecho en su dimensión dinámica, que es la judicial. Aunque la publicación oficial de las sentencias de nuestro máximo Tribunal se realiza en los "Anales Judiciales" (que se edita anualmente desde 1905) y eventualmente también en el diario oficial "El Peruano", es más accesible recurrir a la "Revista de Jurisprudencia Peruana", por su circulación amplia en los medios forenses y por su carácter mensual (la revista fué fundada en 1943).
- 13) Sobre la Constitución de 1933 se han hecho numerosas ediciones. La más recomendable es la realizada por el Congreso. La edición de la editorial Juan Mejía Baca (1958) es muy seria, aunque hoy resulta incompleta. Un texto concordado con los principales dispositivos legales "Constitución Política del Perú" por Efraín A. Espinal Cruzado, Lima 1967, 116 pp. Hay además otros textos lanzados por diversas editoras, tales como la realizada por la RJP (1964), la imprenta de San Marcos, etc. El diario Expreso publicó una edición popular en abril de 1967, con prólogo de Raúl Ferrero. La obra de José Pareja ("Derecho Constitucional Peruano" 1966) trae en el apéndice la Constitución puesta al día. Un texto de ella con todas sus enmiendas la hemos insertado en estos materiales (capítulo 7) para mayor facilidad de los alumnos.
- 14) La única obra que trae todas las Constituciones del Perú republicano, incluyendo reglamentos y estatutos que tuvieron carácter de norma suprema en ciertos períodos de nuestra historia, es la de José Pareja, "Las Constituciones del Perú" cit. Igual cometido había cumplido, hasta su época, la obra de Juan F. Olivo, "Constituciones políticas del Perú" Publicación de la Cámara de Diputados en el Centenario del Primer Congreso Constituyente, Imp. Torres Aguirre Lima 1922.

b) Temas específicos (0)

- 2.— "Anteproyecto de Constitución del Estado y Exposición de Motivos presentados por la Comisión presidida por el Dr. Manuel Vicente Villarán", Lima 1931. Ha sido reeditado con el título "Ante—proyecto de la Constitución de 1931" por la viuda del jurista, Augusta Goyburu de Villarán, con prólogo de Luis Echeagaray García, Lima 1962, 177 pp. Igualmente incluida en "Las Constituciones del Perú" de José Pareja, cit; una selección preparada por Víctor Andrés Belaunde en "Páginas Escogidas" de Villarán, cit; "Víctor Andrés Belaunde y su contribución en cuanto al ordenamiento constitucional patrio" por José León Barandiarán en THEMIS, año 3, num. 4, 1er semestre de 1967, pp. 6-8.
- 3.1.— Hans Kelsen, "La Garantie Juridictionnelle de la Constitution" (La Justice constitutionnelle) en Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger, tomo 45, año XXXV, 1928, pp. 197-257; Hans Kelsen, "Judicial Review of Legislation" (a comparative study of the Austrian and the American Constitution) en The Journal of Politics, vol 4, mayo de 1942, num. 2, pp. 183-200; Mauro Cappellati, "El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado" en Revista de la Facultad de Derecho de México, num. 60, octubre—diciembre de 1965 (primera parte) num. 61, enero—marzo de 1966, (segunda parte); David Deener, "Judicial review in modern constitutional systems" en The American Political Science Review, vol 46, 1952, pp. 1079-1099; Julio Ayasta González, "Inconstitucionalidad de las leyes" en RJP, mayo de 1945, num. 16, pp. 148-153; Luis Antonio Eguiguren, "La inconstitucionalidad de las leyes", Lima 1945, 14 pp.; Luis A. Rávago Bustamante, "Revisión de la constitucionalidad de las leyes", Lima 1958, 97 pp.; M. Antonio Zárate Polo, "La protección judicial de Constitucionalidad" en RJP, 1957, num. 159 p. 383 (primera parte) num. 160 p.497 (segunda parte) num. 161, p. 622 (tercera parte); Ricardo La Hoz T. "El control judicial de Constitucionalidad" en RJP, noviembre de 1957, num. 166, pp. 1259-1269; Edilberto C. Boza, "Inconstitucionalidad de la ley" en R. del F. año XVIII, enero—diciembre de 1931, num. 1-12, pp. 16-21; Humberto Ugolotti, "La doctrina de la inconstitucionalidad y la cosa juzgada" en R. del F. Julio—diciembre de 1961, num. 2-3, pp. 3 ss.; Raúl Ferrero, "El control de la Constitucionalidad de las leyes" en Revista Jurídica del Perú año XI, Nº III, Julio—

(0) Los números remiten a los capítulos y parágrafos en que está dividido este libro, que corresponden asimismo a su paginación.

setiembre de 1960 pp. 87-91; Luis Rávago Bustamante, "La revisión de la Constitucionalidad de las leyes en nuestro ordenamiento y en nuestra realidad política" en ADVOCATUS, num. 2, enero-abril de 1963, p. 73-79; "Inconstitucionalidad de las leyes" por Víctor Manuel Echave en Revista Jurídica del Perú, año XIII, N^o IV, octubre-diciembre de 1962 pp. 265-274 (primera parte) año XIV, N^o I, enero-marzo de 1963, pp. 5-13 (segunda parte).

Algunos estudios que se han realizado entre nosotros sobre problemas concretos, son los siguientes: Jorge Eugenio Castañeda, "La anticonstitucionalidad de la ley 3016 y la cuestión de la Brea y Paríñas" en RJP, 1964, num. 243, p. 364 ss.; Augusto Ramírez F., "La legislación sobre barrios marginales en el Perú y sus contradicciones con la Constitución del Estado" en RJP, 1968, num. 291, p. 389 ss.; "Inconstitucionalidad del proyecto de ley contra Cemento Andino" Informe del Colegio de Abogados de Lima, en R. del F. julio-setiembre de 1964, num. 2, p. 270 ss.; "Constitucionalidad del D.L. 14197 sobre terrenos enajenos" Informe de la Facultad de Derecho de San Marcos, preparado por los Drs. A. Ruiz Eldrege, J. E. Castañeda, Luis Gazzolo y Darío Herrera Paulsen, en RJP, febrero de 1964, num. 241, pp. 231-239; "Pronunciamiento del Colegio de Abogados de Lima sobre la congelación de Haberes para los empleados públicos" en R. del F. num. 1, enero-marzo de 1967, pp. 63-65; "La censura de películas: un exceso de la ley" Informe del Colegio de Abogados, en R. del F. num. 2, abril-junio de 1967, pp. 68-73.

- 3.1.1. "Marbury v. Madison and the doctrine of judicial review" por E. S. Corwin, 12 Michigan Law Review, 538 ss.; Eugene V. Rostow, "The democratic character of judicial review" en Harvard Law Review, vol. 66, diciembre de 1952, num. 2, pp. 193-224. Sobre la influencia del Juez Marshall en el derecho norteamericano, Felix Frankfurter, "John Marshall and the judicial function" en Harvard Law Review, vol. 69, diciembre de 1955, num. 2 pp. 217-238. La jurisprudencia uniforme que inició el caso Marbury v. Madison, puede apreciarse en "Constitutional Law (cases and materials)" por E. L. Barrett, P. W. Brutton y John Honnold, The Foundation Press Inc. 1968, esp. pp. 16 ss.; y Morris D. Forskosch "Constitutional Law" The Foundation Press Inc. 1963, esp. capítulo II. Dale B. Furnish "La Revisión judicial de la Constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos" en THEMIS, año 5 num. 7, 1969, pp. 12-38. Para los antecedentes históricos, Harold H. Burton, "The cornerstone of Constitutional Law: the extraordinary case of Marbury v. Madison" en American Bar Association Journal, octubre de 1950, vol. 36, p. 805.
- 3.2.1. Francisco García Calderón, "Diccionario de la legislación peruana" 2da. edición, Lima-París 1879, tomo I, p. 18.
- 4.1. Gral. Felipe de la Barra, "Objetivo: Palacio de Gobierno", Lima 1967. Es una útil reseña de los golpes de estado en nuestra historia. Dice el autor que de los jefes de gobierno de origen constitucional que han habido desde 1827 (Gral. La Mar) hasta 1963, únicamente doce mandatos han cumplido su período completo. (pp. 15-16); Víctor Villanueva, "El militarismo en el Perú" Lima 1962, 307 pp. (es un análisis histórico-político); Víctor Villanueva, "¿Nueva mentalidad militar en el Perú?", ed. Mejía Baca, Lima 1969; Víctor Villanueva, "Un año bajo el sable" Lima 1963, (es un análisis de la Junta Militar de los generales Pérez Godoy y Lindley); Leonidas Castro Bastos, "Golpismo" Lima 1964, 200 pp. (un estudio centrado en la Junta Militar de 1962); Arnold Payne, "The Peruvian coup d'etat of 1962; the overthrow of Manuel Prado", (Institute for the Comparative Study of Political Systems), Washington 1968; Raúl Estuardo Cornejo, "Velasco o el proceso de una revolución" Lima 1969; John K. Galbraith, "How to control the military" Mentor, N.Y. 1969 (el conocido autor de The new industrial state, sostiene que la paz es más cara que la guerra); Carlos Sánchez Viamonte, "Revolución y doctrina de facto", Buenos Aires, 1946; Salvador M. Dana Montero, "La duración de los decretos-leyes del gobierno de facto" en LA LEY, tomo 112, octubre-diciembre de 1963 pp. 862-869; "El golpe de Estado en Bolivia y el reconocimiento de los gobiernos de facto" (sección crónica) en RDCP, año VI, num. III, 1943, pp. 831-833; Armin S. Centurión, "El reconocimiento de los gobiernos de facto" en Revista del Colegio de Abogados del Paraguay, año 2, num. 5-6 (Asunción) 1944; Carlos Sánchez Viamonte, "Gobierno de facto y funcionarios de facto" en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, (Univ. de Buenos Aires) año X, num. 45-46, pp. 957-970 (se refiere especialmente al caso argentino); "Reconocimiento de los gobiernos de facto" por Eduardo Augusto García en Journal of Inter-American Studies, vol. VII, num. 4, octubre de 1965, pp. 449-464; "Regulación constitucional de las Fuerzas Armadas en Hispanoamérica" por J. J. Santa Pinter, en REP, num. 139, enero-febrero de 1965, (es un análisis exegético de los textos constitucionales); "Las Fuerzas Armadas en la política hispanoamericana" por Salvador M. Lozada en LA LEY, tomo 115, julio-setiembre de 1964, p. 938 ss.; "Los Decretos-Leyes ante la Constitución real" por Enrique R. Aftalion y Marcelo E. Aftalion, en LA LEY, tomo 114, abril-junio de 1964, pp. 872-882; "Los decretos-leyes usurpadores" por Bartolomé A. Fiorini, en LA LEY, tomo 112, octubre-diciembre de 1963, pp. 832-842; "El nuevo régimen constitucional argentino" por Guillermo A. Lousteau Heguy, en LA LEY, tomo 123, julio-setiembre de 1966, pp. 1159-1163; (aunque enfoca la situación jurídica del gobierno del Tte. General Onganía, es interesante por las sorprendentes similitudes que guarda con la experiencia peruana de 1968); "La actividad legiferante del Gobierno Revolucionario" por Oswaldo M. Bezzi, en LA LEY, tomo 132, octubre-diciembre de 1968, pp. 1176-1183 (es el caso argentino y estudia el problema del Estatuto de la Revolución Argentina frente a la Constitución Nacional; señala la principal bibliografía argentina sobre la materia y concluye afirmando que la vigencia de la Constitución Argentina está suspendida por el Estatuto mientras dure el gobierno de facto); "Crisis de la Democracia en el Perú: causas de su quebranto y condiciones para su recuperación" por Guillermo Hoyos Osorio en Cuadernos Americanos, México, enero-febrero de 1969, pp. 7-31; reproducido en tirada aparte por el Diario Expreso, en febrero de 1969 (es una de-

tensa del gobierno del Arquitecto Belaunde Terry de quien fué Ministro en el momento del golpe de estado); "Mensaje a la Nación dirigido por el Gral. de División Juan Velasco Alvarado Presidente de la República del Perú en el 148 aniversario de la Independencia Nacional," Lima 1969, edición original El Peruano, 23 pp.

Desde un punto de vista histórico, es interesante el análisis efectuado por Francisco García Calderón, en un ensayo desconocido, "Dictatorship and Democracy in Latin America" en *Foreign Affairs*, vol. III, 1924—1925) pp 459—477.

- 4.2. El primer intento de revisar cronológicamente nuestras agrupaciones políticas, fué realizado por Santiago Távara, en una serie de entregas que publicó "El Comercio" en 1862, bajo el título de "Historia de los Partidos" y recogida en forma de libro solo en 1951 (edición y notas de Jorge Basadre y Félix Denegri, Editorial Huascarán, 264 pp). Como bien señala Carlos Mario Quesada Laos, Távara escribió su Historia de los Partidos, cuando estos no existían. Bibliografía con empentones sobre el tema es muy copiosa. Una guía útil puede ser "Latin American Political Parties" a bibliography compiled by Harry Kantor, University of Florida Libraries, Bibliographic Series, num. 6, 1968 (la parte correspondiente al Perú, a pp 83 ss). Además, cf "Latin American Political Parties and Ideologies: an overview" por Donald W. Bray en *Review of Politics*, vol. 29, January 1967, num. 1, pp. 76—86; "Manual del Elector", editorial Juan Mejía Baca, Lima 1962, 265 pp (contiene los programas e ideologías de los partidos que participaron en la contienda electoral de ese año); Jorge Guillermo Llosa, "En busca del Perú", Lima 1962 (es un estudio de las principales ideologías esbozadas en nuestro siglo; los partidos están representados por el Apra y Acción Popular); "Historia de las ideas en el Perú contemporáneo" por Augusto Saizgar Bondy, Lima 1965, esp. tomo II, cap. VI y IX (estudio sobre el Apra, Acción Popular, Democracia Cristiana y Social Progresismo); "Mis reportajes políticos" por Amadeo Grados Penafillo, Lima 1967 (entrevista a Fernando Belaunde, Manuel Seoane, Luis A. Flores, Eudocio Ravines, etc.); "Reglamentación Legal de los partidos políticos" por Lorenzo Zotezti, tesis de B. en Derecho, U.C. 1967; "La historia del pensamiento político, la ciencia política y la historia" por José Antonio Maravall en REP, noviembre—diciembre de 1955, num. 84; "Tendencias políticas de Hispano—América" por Manuel Fraga Iribarne en REP, noviembre—diciembre de 1961, num. 120; "Idea de la política" por Manuel García Pelayo en Revista de la Facultad de Derecho de Caracas, 1967, num. 36; "Sociología de los partidos políticos" por Maurice Duverger en Tratado de Sociología, editor G. Gurvitch, Editorial Kapeluz Buenos Aires, 1963, tomo II, pp 25 ss (no confundirna con la edición anterior que publicó Gurvitch, con el mismo título, traducida por Editorial El Ateneo de Buenos Aires; la versión de la Edit. Kapeluz está notablemente mejorada y aumentada); "Breve introducción al estudio de la realidad nacional", publicación de San Marcos, Lima 1963 (es una colección de contenidos en la que estuvieron representantes de diversas agrupaciones políticas y profesores universitarios tales como Francisco Mario Quesada, José Antonio Encinas, José Matos Mar, Andrés Townsend Ezcurra, Jorge Bravo Bresán, etc. La mejor obra que existe sobre la materia, sigue sendo "Los partidos políticos" de Maurice Duverger, Fondo de Cultura Económica, México 1957 (hay traducciones a varios idiomas, el original en francés). Son también interesantes, "Political Parties" por Roberts Michels, Dover, N.Y. 1965 (hay versión castellana recientemente editada en Buenos Aires, en dos tomos); "Political Parties in Western Democracies" por Leon Epstein, Praeger 1966. Interesante asimismo, sobre todo por la bibliografía que trae, "Partidos Políticos" por Mario Justo López, Buenos Aires 1965.

- 4.2.1. La bibliografía aprista es abundante, tanto en pro como en contra. La mejor exposición doctrinal sobre el Apra sigue siendo, aunque es testimonio de parte, la obra de Harry Kantor, "The Ideology and Programs of the Peruvian Aprista Movement", University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1953 (hay una versión castellana, que he utilizado en estos materiales, y a las cuales el autor introdujo enmendadas. Esta obra, en sustancia, es la tesis doctoral que presentó a dicha Universidad; trae un magnífico repertorio bibliográfico en el apéndice).

Las principales fuentes, son indudablemente, los escritos de Haya de la Torre. Aunque gran parte de ellos están constituidos por prologos, cartas y artículos periodísticos, que se refunden en diversos volúmenes muchas veces editados con nombres distintos (Haya en su calidad de exilado no siempre tenía al cuidado las ediciones) merece destacarse el primer libro político de Haya: "Por la emancipación de la América Latina" (artículos—mensajes—discursos) M. Glezer Editor Buenos Aires 1927, 212 pp en el que aparece por primera vez el famoso artículo "¿Qué es el Apra?" (1926) publicado originalmente en Londres, y otros que precisan su actitud política y generacional (Haya, al igual que Sánchez y Mariátegui están obsesionados en negar el mérito de los que los precedieron). "El anti imperialismo y el Apra" (1928) escrito para estudiar a Juan Antonio Melina (La lucha revolucionaria contra el imperialismo, ¿Qué es el Apra? (sic?), México 1928, y reeditado en "Amauta", num. 31 y 32, ya bajo la dirección de Ravines) es el primer libro orgánico de Haya, y que por los avatares políticos sólo publicó en 1936 (Editorial Ercilla, Santiago de Chile). Éste es sin lugar a dudas el mejor libro de Haya y, uno de los más notables en materia política que se han escrito en América Latina. (En prensa estos materiales, ha sido puesta en circulación la 3ra edición, edit. Amauta, Lima 1970, con un prólogo especialmente escrito por H. de la Torre en el cual analiza tres hechos: el totalitarismo naz—fascista, el auge de la Unión Soviética y las conexiones del Apra con el marxismo). También merece destacarse "Política Aprista" Lima 1933, 2da. edición Lima 1967; "La defensa continental", Editorial Americana, Buenos Aires 1942 y "El proceso Haya de la Torre" Guayaquil 1933, 2da. edición Lima 1969 (Fué publicada por los destruidos apristas en Guayaquil, con prólogo de Alcides Spedalín, y diversos documentos, como la instructiva secreta de Haya de la Torre y otros líderes apristas, los alegatos de los abogados del Jefe del Partido, uno de ellos (Ismael Brech Fiovez, las cartas al "compañero Mendoza", etc.). Otras obras de Haya no tienen importancia directa para los fines de nuestro es-

tudio. Sus obras más representativas, exceptuando "El antimperialismo..." han sido reeditadas en una antología "Pensamiento Político", cit. Una biografía del líder y fundador del Apra, cf. Luis Alberto Sánchez, "Raúl Haya de la Torre o el político (crónica de una vida sin tregua)" Edit. Ercilla, Santiago de Chile 1934, 2da. Edición, Ercilla 1936, 241 pp. Este libro ha sido reelaborado veinte años después por su autor, con el título "Haya de la Torre y el Apra (Crónica de un hombre y un partido)", Edit. El Pacífico, Santiago de Chile 1955; que tiene una gran importancia para la historia del partido, tanto o más que la obra de Haya, "Treinta años de aprismo" Fondo de Cultura Económica, México 1956 (redactado cuando estaba asilado en la Embajada de Colombia). El órgano oficial del partido era "Apra", que se inició en la década del treinta; "La Tribuna" fundada por Manuel Seoane ha sido considerado como "oficioso".

La principal bibliografía aprista ha sido compilada por Harry Kantor, "Sources for the study of the Peruvian Aprista Movement", University of Florida Lib. 1955, 59 pp. Del mismo Kantor véase además, "The aprista search for a program applicable to Latin America" en *Western Political Quarterly*, vol 5, diciembre de 1952, pp. 578-584; "Aprismo: Peru's Indigenous Political Theory" en *South Atlantic Quarterly*, January 1954, pp 1-9; "Las lecciones del Movimiento Aprista para la América Latina" en *Presente* (Lima) num. 7, agosto-setiembre de 1964, pp. 21-24; Otras referencias son: "Aprismo: The rise of Haya de la Torre" por Carleton Beals en *Foreign Affairs*, vol 13, January 1935, pp. 236-246; "The latin American Aprista Parties" por Robert J. Alexander, en *Political Quarterly*, vol 20, 1949, pp. 236-247; "Los partidos populares de América Latina" por Harry Kantor, en *Journal of Inter-American Studies*, vol. VI, abril de 1964, num. 2, pp. 221-234 (Para Kantor los partidos populares son los que tienen cuño aprista, y ellos serían: Partido Colorado (Uruguay) Partido Aprista (Perú) Partido Revolucionario Cubano y sus dos facciones, Auténticos y Ortodoxos; Acción Democrática (Venezuela) Liberación Nacional (Costa Rica) Partido Revolucionario Dominicano; Partido Revolucionario Febrerista (Paraguay) Partido Revolucionario Institucional (México) Unión Democrática Nacional, Movimiento Nacionalista Revolucionario (Bolivia) Partido Radical Intransigente (Argentina) Partido Revolucionario (Guatemala) y Partido Democrático Popular (Puerto Rico) (cit. p. 222). Basadre señala: "Sea por sus características especiales, sea por la tónica de la época, sea por la influencia de sus dirigentes deserrados reiteradamente, este partido (el aprista) ostenta similitudes con irradiación sobre diversos movimientos latinoamericanos de masas posteriores cronológicamente, como Acción Democrática de Venezuela, el Partido Revolucionario Cubano (a uno de cuyos grupos ulteriores, bajo Chibás, se incorporó el estudiante Fidel Castro) el febrerismo paraguayo, el M. N. R. boliviano, el partido de José Figueres en Costa Rica; el de Juan Bosch en la República Dominicana, y otros grupos aunque haya autonomía entre ellos y no se trate de los partidos apistas latinoamericanos con los que Haya soñaba en 1929" (Historia, tomo XI, p. 168). La propaganda del Partido ha sido siempre intensa, habiéndose publicado infinidad de folletos con discursos de los líderes de Apra, y extractos de las obras de Haya, como "El Aprismo en su línea" (ediciones de la Secretaría Nacional de Propaganda, Lima 1963 (?) 32 pp. Sobre los antecedentes ideológicos, cf. "Intellectual origins of Aprismo" por Robert E. McNicol en *The Hispanic American Historical Review*, vol XXI, August 1943, num. 3, pp 424-440 (análisis de los precursores y los pensadores coetáneos que influyeron en el movimiento).

El Programa Mínimo del Apra ha sido publicado en un folleto, "El Plan de Gobierno", edit. Libertad, Lima 1933, 70 pp. (esp. pp. 37-56) y reeditado en "Política Aprista" cit. Las realizaciones del Apra han sido enjuiciadas por uno de sus líderes, Manuel Seoane, "Obras Apristas" (1931-1948). Serie Documentos (Informe político al III Congreso de 1957) Lima 1957, 86 pp.

Desde un principio el Apra combatió a los comunistas (de ahí su ruptura con Marátegui) a quienes llamó "comunistas chinos" (título que después utilizó Seoane en uno de sus escritos polémicos) reprochándoles su "tropicalismo agudo". De ahí que la primera propaganda anti-aprista haya venido del lado comunista aunque en los últimos años el Apra haya sufrido del resto de los partidos un "cargamonton", como señala F. Bourricaud. La literatura anti-aprista, por lo demás, es principalmente panfletaria y polémica. Entre ella, merece destacarse, "Reconstruyendo el Aprismo" de César A. Guardia Mayorga, Tip. Acosta Arequipa 1945, 238 pp.; "La tragedia de un pueblo y un partido" (páginas para la historia del Apra) por Víctor Villanueva, 3ra. edición, Lima 1957, 263 pp. (es un ataque al Apra por su actuación política en 1948, con motivo de la sublevación del Callao); "Tres años de lucha por la democracia en el Perú" por José Luis Bustamante Rivero, Buenos Aires 1949, 422 pp. (es una defensa que hace de su gobierno y un ataque al Apra; en el apéndice se encuentra el Código de Justicia Aprista, la lista de sus Ministros, etc.); "Los funerales del Apra y el fraude electoral y fiscal" por W. Obelson, Lima 1962, 135 pp. (la obra está dedicada a la Junta de Gobierno); "Liquidación histórica del Apra y del colonialismo neoliberal" por Hernando Aguirre Gamio, Ediciones Debate, Lima 1962, 239 pp. (es un estudio global en donde hay un tratamiento breve pero bien logrado sobre el Apra); "Haya de la Torre, la estafa política más grande de América" por Luis Eduardo Enríquez, Editorial del Pacífico, Lima 1951, 183 pp. Para un análisis más sereno, puede verse de F. Bourricaud, "Ideología y desarrollo" (el caso del partido aprista peruano) UNAM, Jornadas num. 58, México 1966. La obra de Pedro Ugarteche, "Sánchez Cerro..." puede considerarse dentro de la literatura anti-aprista; aquí está incluida una de las cartas al "compañero Mendoza" dirigida por Haya (tomo III, p. 28 ps) y la carta de Haya y otros líderes a la Cénula Aprista de Cuzco, (tomo III, pp. 32-42) cuyos facsimilares publicó en la década del treinta el diario "El Comercio", coadyudando a la persecución aprista iniciada entonces.

- 4.2.2. De los partidos aquí estudiados, es el único que ha llevado a su candidato a la Presidencia de la República. Las bases ideológicas de este partido están en el libro de Fernando Belaunde Terry, "La Conquista del Perú por los Peruanos", ediciones Tawantinsuyu, Lima, 1959, que aquí utilizamos y que ha sido reproducido en castellano en

el *Journal of Inter-American Studies*, vol. II, abril de 1960, num. 2, pp. 159-169, con el título: "El Perú como doctrina". De esta obra hay traducción al inglés, "Peru's own conquest" publicada por la American Studies Press S.A., Lima 1965, 219 pp., en donde se introducen algunos temas no contemplados en la edición original (el ideal de la justicia agraria; el mestizaje de la economía, etc.). Del mismo Belaunde Terry es "Pueblo por pueblo", ediciones Tawantinsuyu, Lima 1960, 184 pp. (es una recopilación de crónicas de viajes). Hay además una serie de folletos de divulgación partidaria escritos probablemente por Belaunde Terry, tales como "Ideario de Acción Popular" (1960?) "Perú como doctrina" (1961?), "El mestizaje de la economía" (1961). Otras publicaciones partidarias son: "El hombre de la bandera" Ed. Tawantinsuyu, Lima 1962 (es la vida del fundador del partido) "Así se realizó el fraude", Lima 1964 (redactado por el Dr. Francisco Belaunde Terry) y las "Bases para el plan de gobierno—Alianza AP—DC" Lima 1963, 165 pp. (de circulación limitada, pues se anunció una futura edición que no llegó a publicarse). Los lineamientos teóricos del partido han sido elaborados por Francisco Miró Quesada, "La ideología de Acción Popular", Lima 1964, 45 pp. y en un volumen de mayor envergadura: "Manual Ideológico" 1ra. parte, Lima 1967, 266 pp. (Miró Quesada anunció un segundo volumen para señalar al Apra y al Comunismo, que no ha llegado a publicarse). En el epílogo a la segunda edición de "Las Estructuras Sociales" (1965) Miró Quesada trata de mostrar el proceso de cambio iniciado por el régimen belaudista, dentro del ambiente político de ese momento. Una publicación del partido que sólo llegó a editar un número, es "Revolución Nacional" (num. 1, junio de 1962, dirigida por Mario Villarín Rivera, con artículos de éste, Fco. Miró Quesada, Leopoldo Chiappo, Manuel Beltroy, etc.). Durante la campaña electoral 1962-1963, se publicó el semanario "Adelante", que contenía la posición oficial del partido. Véase además, "Ni tronos ni caudillos", Lima 1969, por Edgardo Seoane (publicado después del golpe de Estado, en el que trata de explicar las razones de su apartamiento); y "Perfiles ideológicos del belaudismo" por Luis H. Páscar, en *VISPERA* (Montevideo), año 1, num. 2, agosto de 1967, pp. 6-10.

4.2.3. Si bien es cierto que el Partido Demócrata Cristiano ha manifestado siempre no ser caudillista, y acusa una marcada colaboración en equipo, su más autorizado vocero ideológico es Héctor Cornejo Chávez, quien actuó como Secretario del Presidente Bustamante y Rivero, y luego fue sucesivamente Diputado por Arequipa y Senador por Lima. Aunque el primero en interpretar la problemática peruana a la luz de la doctrina social de la Iglesia fue Víctor Andrés Belaunde ("La Realidad Nacional" en *Mercurio Peruano*, 1929-1930, y en forma de libro en París y en 1931) se señala a José Luis Bustamante y Rivero como el más cercano mentor ideológico de esa agrupación, contribuyendo quizá a esta denominación, la cercanía que tuvieron en el orden de la praxis el Dr. Bustamante y los futuros líderes democristianos. Bustamante sin embargo, sólo concretó su idealario en su "Mensaje al Perú" (Ginebra 1955) y en otros ensayos posteriores ("Ponencia a la Segunda Semana Social realizada en Arequipa sobre la Propiedad," 1961, "Perú, estructura social," 1959, etc.). El primer trabajo y el último han sido publicados en un solo volumen con el título de aquí (1960). El libro más representativo sigue siendo "Nuevos principios para un nuevo Perú" de Hector Cornejo Chávez, Lima 1960, 208 pp., que es una recolección de artículos, discursos, intervenciones parlamentarias, etc. La obra trae un prólogo de Alfonso Cobián, dirigente universitario y una promesa filosófica, muero prematuramente a los 24 años). Del mismo Cornejo, cf. "Qué se propone la democracia cristiana", ediciones del Sol, Lima 1962, 144 pp. (es una selección de sus discursos a cargo de L. Rodríguez Mariátegui). Hay además un volumen colectivo, que reúne discursos de los principales líderes democristianos de América Latina, Montoro, Tomic, Cornejo, Caldera, Frei, "Con los pobres de América", Lima 1962, 156 pp. El partido ha publicado por épocas un órgano oficial "Democracia". Debe tenerse en cuenta también las "Bases para el plan de gobierno—Alianza AP—DC", cit.; el "Programa de Gobierno" Una publicación de la Secretaría Nacional de Estudios (Partido Demócrata Cristiano) Lima 1962, 38 pp.; "Una tercera posición", (una selección de discursos de los líderes del partido) Lima 1960; asimismo de Cornejo Chávez, "Democracia Cristiana y revolución" Lima 1967 y "La empresa comunitaria" en *Mercurio Peruano*, noviembre-diciembre de 1968, num. 476, pp. 515-523 (es el prólogo que publicó Cornejo Chávez en el folleto del mismo nombre, Lima 1968, 79 pp. conteniendo el proyecto de ley preparado por el partido).

4.2.4. La literatura política comunista es muy copiosa. Sus miembros o simpatizantes han mantenido con constancia publicaciones de diversa índole, tales como "Unidad" y "Tareas del Pensamiento", que exponen y divulgan la ideología de ese sector sobre diversos temas. Debe quedar constancia, sin embargo, que no han tenido ideólogos, como los partidos que hemos visto, sino que más bien han basado sus estudios en dogmas rígidos y congelados (el caso de Mariátegui es la excepción que confirma la regla). Una referencia breve puede verse en "Qué es el Partido Comunista y que se propone", *Cartilla* num. 1, editada por la Comisión Nacional de Educación del Partido Comunista Peruano, Lima 1961, 42 pp. Una breve historia del P.C. en "Nueva política nacional" de Alfredo Hernández Urbina, Trujillo 1962, pp. 92 ss. y la bibliografía que ahí se indica. Según este autor (que aquí sigue la tesis del Partido) éste fue fundado por José Carlos Mariátegui en 1928, con el nombre de Partido Socialista del Perú, con fines únicamente estratégicos (Cf. J. C. Mariátegui, "Ideología y Política", tomo 13 de las obras completas, Lima 1969, p. 159 ss). La ponencia para su fundación (elaborada principalmente por Mariátegui) fue presentada a la Primera Conferencia Comunista Latinoamericana, organizada por la ICI Internacional, dependiente de Moscú, con fines de afiliación, que se realizó en Montevideo del 1 al 12 de julio de 1929, siendo rechazado por el plenario de la Conferencia. La Asamblea (a la que Mariátegui no pudo asistir por razones de salud) al desecharse el proyecto del pensador peruano, propuso que su agrupación tomase decididamente el nombre de Partido Comunista, y no esperase la aparición de la conciencia revolucionaria, como se arguyó en esa oportunidad. Mariátegui fue Secretario de este Partido Socialista hasta poco antes de su muerte (1930) en que cambió de nombre (Par-

tido Comunista) manteniendo sus mismos cuadros y organización. Poco antes de la muerte de Mariátegui, el ex-secretario de la Célula Aprista de París, y luego expulsado del partido (según dice Haya en "El antimperialismo...") Eudocio Ravines, fué nombrado Secretario General del Partido Comunista Peruano (1930-1942) fecha en la que renunció o fué expulsado, según otras versiones. Su posterior desengaño está narrado en un libro que alcanzó gran difusión "La gran estafa" México, D.F. 1952 (hay versión inglesa).

Documentos de gran interés pueden verse en la obra de Ricardo Martínez de la Torre, "Apuntes para una interpretación marxista de historia social del Perú" 4 tomos, Lima 1947, etc. En el tomo I (Lima 1947, p. 207) en un artículo intitulado, "Mariátegui, los comunistas y los socialistas" sostiene que éste fué uno de los fundadores del P. C. el cual nació de la discusión que Mariátegui sostuvo "con los aventureros políticos del Apra" (p. 207). Señala que todos, incluso Mariátegui, fundaron la primera célula de este partido comunista, pero que por razones de táctica, entre ellas las posibilidades de la legalidad (p. 208) lo llamaron Socialista. El nuevo partido era de obreros y campesinos. Sin embargo, no tardó en tener problemas entre los "comunistas" encabezados por Mariátegui, y los "socialistas" dirigidos por Luciano Castillo. Estos últimos renunciaron poco antes de la muerte de Mariátegui, y fundaron el Partido Socialista del Perú, que hasta ahora dirige Castillo (constituyente en 1931, y de dilatada acción política, habiendo llegado a ser candidato a la presidencia de la república en los comicios de 1962). Martínez de la Torre sostiene entonces que Mariátegui no es el fundador del Partido Socialista (que representaba Castillo) sino del Partido Comunista. En otro lugar (tomo II, Lima 1948, p. 508) en nota a pié de página dice que "Mariátegui jamás pensó en que nos presentásemos como Partido Comunista" aunque declara que "considero a Mariátegui como el fundador del Partido Comunista, ya que cuando se realizó el cambio de nombre, no sólo se conservó íntegramente la orientación política por él trazada—con los reajustes que el movimiento mismo va imponiendo—sino que el aparato organizativo, la composición social de los militantes y los cuadros de dirección, no sufrieron alteración alguna" (p. 509). Para un tratamiento rápido, cf. J. Basadre, "Historia..." Lima 1964, tomo IX, pp. 4213-4215. Haya de la Torre dice que Mariátegui no fundó el Partido Comunista ("Pensamiento político", vol II, Lima 1961, p. 61). Igual concepto vertió en su Cámara el diputado Sandro Mariátegui, hijo de José Carlos (1963). L. A. Sánchez, en su "Literatura Peruana" repite idénticas opiniones (cap. sobre Mariátegui). En otro lugar, sin embargo, Sánchez había señalado: "Mariátegui había enviado a Montevideo el proyecto de establecer en el Perú un Partido Socialista (en realidad comunista) y secretamente ponerlo a órdenes de la III Internacional" ("Haya de la Torre y el Apra", pp. 241-242).

- 4.3. Jacqueline B. de Celis, "Los grupos de presión en las democracias contemporáneas", edit. Tecnos, Madrid 1966; Jean Meynaud, "Los grupos de presión", EUDEBA, Buenos Aires 1967; F. Bourricaud, J. Bravo Brasani, H. Favre y Jean Piel "La oligarquía en el Perú" ediciones Moncloa, Lima 1969; François Bourricaud, "Remarques sur l'oligarchie peruvienne" en Revue Française de science politique, agosto de 1964, pp. 675-708 (ha sido traducido al castellano y figura como primer capítulo de la obra anterior). Para mayores referencias bibliográficas, cf. Juan Ferrando Badia, "Los grupos de presión" en REP, num. 146, marzo-abril de 1966.
- 4.3.2. Una documentación del proceso legislativo que condujo a la ley de reforma agraria en el régimen del Arqt. Belaunde (Num. 15037) cf. "Reforma agraria", edición extraordinaria, ILR, junio de 1964 (contiene los diversos proyectos y dictámenes de las Comisiones parlamentarias, una intervención del senador Luis Alberto Sánchez, etc.). Una visión general del problema, con los antecedentes históricos hasta esa época, Roberto Mac Lean Estenós, "La reforma agraria en el Perú", UNAM, México 1965, esp. cap. VI ("La contra-reforma agraria") y cap. VII ("La ley de reforma agraria. Antecedentes"). La obra debe ser completada con los estudios posteriores que se han hecho a partir de la reciente ley de reforma agraria, D.L. 17716 (hay una edición oficial, con el título de "Reforma Agraria", Oficina Nacional de Informaciones, edit. El Peruano, Lima 1969, 62 pp.; esta ley ha sufrido pequeñas modificaciones desde su promulgación; igualmente hay que contar con los reglamentos). El punto de vista oficial sobre esta ley, está expresado en el discurso del General Velasco Alvarado, el 24 de junio de 1969 (en La Prensa, 25 de junio de 1969, p. 8). Puede verse además, "La Reforma Agraria en el Perú: los aciertos y los errores" Informe de The Economist (para América Latina) vol 3, num. 16, 6 de agosto de 1969, p. 38 ss; y "Hacia la modernización de la estructura agraria en el Perú" Informe del Instituto de Estudios Peruanos, preparado por José Matos Mar, Fernando Fuenzalida, Jorge Bravo Brasani, Julio Cotler y Luis Soberón, en OIGA, revista de actualidades, num 335, 1 de agosto de 1969.
- El problema de la reforma agraria, aunque no con idénticas palabras, está en el pórtico de los "7 ensayos..." de José Carlos Mariátegui, más sólo el Apra es el partido político que por vez primera lo utilizó como programa en la década del treinta. Sin embargo, en el Congreso de 1964, la mayoría dirigida por el Apra, fué más bien propensa a defender los intereses de los grandes latifundios industrializados.
- 4.3.4. José Pardo Castro, "Amos y siervos en 'El Comercio'" (la historia negra de los Miró Quesada en sus relaciones con los periodistas) Lima 1961, 93 pp (su autor trabajo 27 años en dicho diario, llegando a ser Jefe de Redacción).
- 5.1. "Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo" por Juan Carlos Rébora, en RDCP, num. I-II-III, 1952, pp. 526-535; "Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo", por Darío Herrera Paulsen en RDCP, num. I-II-III, 1952, pp. 549-553; "Poder ejecutivo y estado de emergencia" por Carlos E. Checchi en LA LEY, tomo 113, enero-marzo de 1964, pp. 803-811; "Responsabilidad del Estado por los actos ilícitos de sus funcionarios" por Carlos Carrillo Smith, en RJP, febrero de 1954, num 121, pp. 164-171; "El Presidente de la República" por

Augusto Mejía, en Revista Jurídica del Perú, año XV, N° 1, enero-marzo de 1964 pp 25-27; "Prerrogativas de los jefes de Estado y de los agentes diplomáticos" por Guillermo García Montufar, en RDCP, año XXI, num 1-III, 1957, esp. pp. 76-101 (es un estudio desde la perspectiva del derecho internacional) "El Presidencialismo en América Latina" por Salvador María Lozada en Revista Jurídica del Perú, año XVII, N° II, abril-junio de 1966 pp. 71-74; "La enfermedad y muerte de los Presidentes del Perú" (Remigio Moráles Bermudez y Manuel Candamo) ante el concepto médico-legal" por G. Olano, en R. del F. 1914-1915 varias entregas; "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado contemporáneo" por Antonio Carró Martínez, en REP, num 98, marzo-abril de 1958, pp. 111-134; "Las Vicepresidencias en el Proceso Constitucional Peruano" por Mario Alzamora Valdez, en Expreso, 3 de abril de 1967. Desde un punto de vista más amplio, cf. "Las relaciones en los órganos de Poder" por Germán J. Bidart Campos en LA LEY, tomo 126, abril-junio de 1967 pp. 1014-1020 (primera parte) ib. pp. 1050-1054 (segunda parte) ib. pp. 1145-1151 (tercera parte) ib. tomo 127, julio-setiembre de 1967, pp. 1127-1129 (cuarta parte) ib. pp. 1242-1252 (quinta parte).

- 5.2.1. "Posición constitucional de los Ministros en el Perú", por Luis Quiñe Arista, en R. del F. mayo-agosto de 1959, num. 2, pp. 265-281; "Consideraciones sobre la necesidad de una nueva Ley Orgánica de Ministros y reformas de la Administración pública" por Luis Quiñe Arista, en RJP, junio de 1958, num. 173, pp. 591-605.
- 5.3. "Delegación legislativa" (nota) en R. del F num 2-3, 1968 pp. 138-139; "Complot" por Genaro Ledezma Izquieta, editorial Thesis, Lima 1964, 312 pp. (el autor estando preso en el Frontón, fué elegido diputado por Pasco; el tránsito de la cárcel al curul parlamentario es narrado en este libro); "El Senado Funcional" por Luis P. Stucchi, en THEMIS, año 1, num 1, octubre-diciembre de 1965, p. 22 ss; "Responsabilidad del Estado por acto legislativo" por Enrique Sayaguéz Lazo en RJP, abril de 1953, num 111, pp. 410-429 (con especial referencia a Francia y al Uruguay); "El ejercicio de la función legislativa por el gobierno, leyes delegadas y decretos-leyes" por Ricardo Gomez-Acebo en REP, num 139, enero-febrero de 1965, (es un estudio de la realidad europea, y concretamente España); "Regimientos delegados" por Rafael Bieisa en LA LEY, tomo 102, abril-junio de 1961; "Delegación de la función legislativa" por Mario Alzamora Valdez, en JURIS (editada por el Centro Federado de Derecho de San Marcos) num. 3, junio de 1966, pp. 15-16; "El Colegio de Abogados y el debate sobre el veto presidencial" en R. del F. año XXXIII, abril-diciembre de 1946, num 4-12, pp. 392-426 (opiniones de Anselmo Barreto, Ernesto de la Jara y Ureta, etc.) La opinión de la Jara ha sido reproducida en BCPC, t. III, bajo el título "El veto y el senado funcional" pp. 252-259. El punto de vista oficial está contenido en un folleto, "La necesidad del veto" Lima 1946, incluye un discurso del Presidente Bustamante, un artículo de Jorge Basadre titulado "En torno al veto presidencial" etc.
- 5.4. "La nueva ley orgánica del Poder Judicial" por Mario Alzamora Valdez, en RDCP, año XXVII, num II-III, 1963, pp. 487-509; "La nueva ley orgánica del Poder Judicial" por Alfredo Maguñá Suero (Memoria del Presidente de la Corte Suprema, año judicial de 1964) en Revista Jurídica del Perú, año XV, N° 1, enero-marzo de 1964 pp. 1-13; "La nueva ley orgánica del Poder Judicial" por Luis Quiñe A., en RJP, julio de 1963, num. 234, pp. 1039-1046; "La nueva ley orgánica del Poder Judicial" por Antonio Zárate Polo en RJP, julio de 1963, num. 234, pp. 1047-1050; "Creación del Poder Judicial en Trujillo" por Héctor Centurión Vallejo, en RJP, junio de 1965, num 257 pp. 643-654; "La ley orgánica del Poder Judicial y el procedimiento administrativo en el Perú" por Luis Dongo Denegri, en RJP, enero de 1964, num 240, pp. 4-10; "El Poder Judicial y la autenticidad del texto de las leyes" por Darío Herrera Paulsen en BCPC, tomo III, pp. 245-251; "Los nombramientos judiciales" por Luis Arbulú A. en THEMIS, año 3, num. 4, 1er semestre de 1967, pp 48-53; "Opinión de la Corte Suprema acerca del Proyecto de Decreto Supremo que dispone el uso de la toga durante las labores del despacho diario en las Cortes y Juzgados de la República" (opinión de los señores Vivanco Mujica y Bustamante Cisneros) en RJP, junio de 1963, num 233, pp. 798-803; "Dictamen sobre el Proyecto de ley de creación de una Tercera Sala en la Corte Suprema de Justicia" (preparado por el Sr. R. Bustamante Cisneros, aprobado por unanimidad por el Tribunal Supremo), en RJP, diciembre de 1957, num. 167, pp. 1484-1488; "La votación en público de los Tribunales", Dictamen de los doctores Aurelio García Sayán y Antonio Zárate Polo, en RJP, febrero de 1957, num. 157, pp. 140-148; "Encuesta que promueve la Revista de Jurisprudencia Peruana" (sobre reforma del Poder Judicial) Opiniones de Eleodoro Romero Romaña, y Luis Echecochea García en RJP, abril de 1957, num 159, pp. 373-382; "Reforma del Poder Judicial" por Luis Quiñe A. en RJP, julio de 1956; num. 150, pp. 763-797; "Reforma judicial" por Luis Quiñe A. en RJP, julio de 1955, num. 138 pp. 3-40; "Las Ratificaciones judiciales" por M. Octavio Linares, en Revista Jurídica del Perú, octubre-diciembre de 1959, año X, num. IV, pp. 236-244, "Terminación del cargo de Juez" por Francisco Villa-García Blondet, en RJP, mayo de 1958, num. 172, pp. 486-492; "La selección de los Jueces" por Jorge Mercado Jarrín, en RJP, enero de 1959, num. 180, pp. 4-12; "Independencia del Poder Judicial como garantía de los derechos fundamentales del hombre" por V. F. Rosas Benavides, en RJP, mayo de 1961, num. 208, pp. 605-612; "Discurso pronunciado por el Dr. Roberto F. Garmendia al asumir la Presidencia de la Corte Suprema en la ceremonia de apertura del año judicial de 1961" en RJP, junio de 1961, num. 209, pp. 818-828; "Apuntes para la historia de nuestro más alto Tribunal de Justicia" por José Gálvez en R. del F. febrero de 1925, num. 2, año XII, pp. 104-129; "La conmemoración del Centenario de la Corte Suprema" en R. del F. año XII, febrero de 1925, num. 2, pp. 71-103 (homenaje del Colegio de Abogados); "Vacaciones judiciales" por Enrique Cuentas Ormachea, en Revista Jurídica del Perú, año XV, julio-setiembre de 1964, N° III pp. 171-174; "El Poder Judicial en el Perú" por Domingo García Rada, en R. del F. enero-marzo de 1944, num. 1-3 p. 66 ss.

(esta es la primera de una serie de entregas que fueron publicadas en la misma revista y que su autor editó después en forma de libro; "El Poder Judicial". Lima 1944, 247 pp.); "La provisión de cargos del Poder Judicial" por Félix Navarro Irvine en RDCP, año XVI, num. I-III, 1952, pp. 554-557; "Sistema de designaciones judiciales" por Domingo García Rada en RDCP, año XVI, num. I-III, 1952, pp. 558-570; "La organización del Tribunal Supremo en diversos países" por Mario Alzamora Valdez en R. del F. abril-junio de 1967, num. 2, pp. 13-27; "La jurisprudencia como fuente obligatoria de Derecho" por Roberto Mac Lean U. en R. del F. num. 3, julio-diciembre de 1967, pp. 68-73; "Estudio comparativo de la función judicial en Francia y en los Estados Unidos" por Arthur T. von Mehren, en *Revista del Instituto de Derecho Comparado* (Barcelona) num. 2, enero-junio de 1954, pp. 61-95; "Memoria leída por el Decano del Colegio de Abogados de Lima, doctor Félix Navarro Irvine" en RJP, marzo de 1953, num. 110, pp. 354-402; "Vicisitudes de un viejo proceso judicial (1807-1957)" por Roberto Garmendia, en R. del F. enero-abril de 1957, num. 1, pp. 48-53; "Comunicaciones cursadas entre el señor Ministro de Justicia y Culto y el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia" en RJP, diciembre de 1963, num. 239, pp. 1665-1671; RJP, enero 1964, num. 240, pp. 109-111; RJP, abril de 1964, num. 243, pp. 484-486; RJP, mayo de 1964, num. 244, pp. 622-625; "La Corte Suprema de Justicia es el único órgano competente autorizado para absolver las consultas que sobre existencia y sentido de una ley nacional se haga un Tribunal Extranjero por la vía diplomática" Informe del Colegio de Abogados en R. del F. num. 2, mayo-agosto de 1956, pp. 440-442; "Independencia y reforma del Poder Judicial" por Ricardo Bustamante y Cisneros en R. del F. enero-abril de 1959, num. 1, pp. 5-51; "Las causas del descontento popular con la administración de justicia" por Roscoe Pound, en RJP, junio de 1959, num. 185, pp. 614-625 (primera parte) y num. 186, junio de 1959, pp. 714-727 (segunda parte); "El proyecto de reforma del Poder Judicial" por José Luis Bustamante y Rivero, en *Visión del Perú en el siglo XX*, tomo II, Lima 1963 (editor José Pareja) pp. 112-124; "El Poder Judicial en el siglo XX" por Domingo García Rada, en *Visión del Perú en el siglo XX*, tomo II, cit. pp. 83-111; "El problema institucional número 1" por Enrique Chirinos Soto (se refiere a la independencia del Poder Judicial) en "El Perú frente a las elecciones de Junio de 1962", cit.; "Informe de la Corte Suprema al Congreso Constituyente" (sobre la reforma del Poder Judicial) en R. del F. enero-diciembre de 1932, año XIX, num. 1-12, pp. 179-186; "La reforma del Poder Judicial" Informe elaborado por el Colegio de Abogados de Lima, en R. del F. enero-diciembre de 1931, num. 1-12, pp. 113-140; "El atropello contra la Corte Suprema en 1930 y su inminente solución por el Congreso de 1941" por Oscar C. Barrós, Lima 1941, 68 pp. (sobre el mismo tema, otro de los magistrados destituidos en esa ocasión, tal como puede apreciarse en el texto de Basadre en estas materias, a pp. 5.4.9.3. ss.; J. Matías León, publicó su folleto, "1930" - La disolución del Poder Judicial, Lima 1936); "Reforma del Poder Judicial" (respuesta del Dr. J. L. Bustamante) en RJP, agosto de 1957, pp. 905-913; "Derecho constitucional Comparado: Ejercicio arbitrario de la autoridad política" por José Luis Tregueñas, en LA LEY, tomo 132, octubre-diciembre de 1968, pp. 1205-1218 (es un estudio del problema de la judicialidad de los asuntos políticos) "La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos" por Karl Loewenstein, en REP, num. 133, 1964 (es un estudio del "leading case", *Baker v. Carr* y sus consecuencias); "Jueces y Constitución" por Otto Bachof, cuadernos Taurus, 1963, 63 pp.

- 5.5. "La Iglesia Católica en el Perú durante el siglo XX" por Monseñor Luis Lituma P., en *Visión del Perú en el siglo XX*, cit. tomo II, esp. pp. 481-494; "The modernized church in Peru: Two aspects" por Fredrick B. Pike en *Review of Politics*, vol. 26, (1964) pp. 307-318. Para referencias históricas, cf. Francisco García Calderón, "Diccionario de la Legislación Peruana", cit. tomo I, palabra CONCORDATO, p. 506 ss. y tomo II, palabras PATRONATO Y PATRONATO ESPECIAL, pp. 1478 ss. (incluye el texto íntegro de la Bula "Praeclara Inter Beneficia"); "Valor jurídico de la Bula 'Praeclara Inter Beneficia' datada el 5 de marzo de 1875" por Filix Portocarrero Olave, en RJP, noviembre-diciembre de 1946, num. 34-35, pp. 671-673.
6. "Forum sobre Derechos Humanos organizado por el Colegio de Abogados" (con intervenciones de Jorge Guillermo Llosa, Laura Calier, Napoleón Tello R., Miguel de la Flor C., Godofredo García Rendón, R. P. Felipe Mac Gregor, Gilberto F. Costa, Luis Quiña Arista, Edmundo Rey Riveros) en R. del F. num. 3, setiembre-diciembre de 1966, pp. 7-20; "Garantías constitucionales" por Raúl Ferrero, en DER, num. 27, Lima 1969, pp. 35-41; "Nuestras libertades cívicas" por Marcelo Llosa en RJP, abril de 1969, num. 303, pp. 379-400; "Notión de las garantías constitucionales en cuanto a derechos públicos subjetivos" por Raúl Ferrero, en R. del F. num. 2-3, 1968, pp. 109-115; "Las garantías individuales y sociales" Cartillas de Difusión Jurídica, Colegio de Abogados de Lima, 1966, redactada por Mario Alzamora Valdéz; "Los derechos de libertad y de igualdad y los derechos sociales en las Constituciones americanas" por Mario Alzamora Valdez, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado del Perú*, año 1, num. 1, enero-junio de 1964, pp. 16-34.
- 6.3. "La Codificación laboral en el Perú" por Napoleón Valdez Tudela, en THEMIS, num. 6, primer semestre de 1968, año 4, pp. 10-18; "La huelga ante la doctrina y la ley" por Napoleón Valdez T. en R. del F. num. 1, enero-marzo de 1968, pp. 156-165; "Integración latinoamericana y derecho del trabajo" por Carlos F. Cuadros Villena, en R. del F. num. 1 enero-marzo de 1968, pp. 166-171; "Panorama del derecho laboral peruano" por Napoleón Valdez Tudela, en R. del F. número 3, setiembre-diciembre de 1966, pp. 27-36; "La relación de trabajo" por Raúl Ferrero, en R. del F. num. 2, abril-junio de 1967, pp. 7-11; "La jerarquía del trabajo en las nuevas constituciones" por Mariano R. Tissenbaum en RDCP, 1946, num. I-III, pp. 25-47; "El derecho del trabajo en el Perú", por Manuel A. Vigil, en R. del F. num. 2, mayo-agosto de 1966, pp. 67-

72; "Las cláusulas económico-sociales en la Constitución del Perú" por Bernardino León y León, en "Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América" Academia de Ciencias Económicas, Editorial Losada, 1947, tomo 1 (dedicado a Sudamérica; en la parte del Perú trae el texto de la C. 1933, el artículo cita-do a pp. 353-393).

- 6.4. "Jubilación. Retroactividad de la ley" (jurisprudencia comentada) (nota) en RJP, noviembre de 1965, num. 262, pp. 1394-1400; "Vigencia inicial de leyes, decretos y resoluciones" por Humberto Ugoforti Dansay, en R. del F. enero-junio de 1948, num. 1-6; pp. 37-38; "La retroactividad de las leyes y el Derecho laboral" por Norberto Lind, en THEMIS, 2do. semestre de 1967, num. 5, p. 65 ss (es un extracto de su tesis de Br. en Derecho en la UC).
- 6.5. "Habeas Corpus" por Carlos Sánchez Viamonte, en Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XIII, pp. 468-527; "Visión integral del amparo en el habeas corpus de Sánchez Viamonte" por José Faustino D'Hers, en LA LEY, tomo 122, abril-junio de 1966, p. 963 ss; "Habeas Corpus in the Peruvian legal system" por H. H. A. Cooper, en RDCP, año XXXI, num. II, 1967, pp. 297-335; "Habeas Corpus y Acción Popular" por Ricardo Bustamante y Cisneros, en R. del F. enero-junio de 1961, num. 1, pp. 8-41; "Revisión de las garantías constitucionales en función del Habeas Corpus" Ponencia del Colegio de Abogados de Arequipa, en RJP, abril de 1958, num. 171, pp. 357-366; "Algunas observaciones sobre el Habeas Corpus" por Armando Lengua Balbi, en THEMIS, num. 2, primer semestre de 1966, p. 56 ss; "Observaciones a leyes promulgadas durante el año judicial de 1968" Memoria del Presidente de la Corte Superior del Callao, Dr. Manuel Tamayo Vargas, en RJP, febrero de 1969, num. 301 (la parte relativa al habeas corpus, a pp. 132-136); "La Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima opinó por mayoría de votos que el Habeas Corpus no se halla vinculado a la protección de los derechos políticos ni al principio de la supremacía constitucional, sino al amparo de los derechos y garantías individuales y sociales" (Informe del C. de A. a solicitud del Dr. Alfonso Benavides Correal en R. del F. mayo-agosto de 1956, num. 2, pp. 429-440; "El 750º Aniversario de la Carta Magna de 1215" por H. H. A. Cooper, en DER, num. XXIV, 1965, pp. 46-48; "A comparative study of Peruvian Criminal Procedure" por Daniel E. Murray, University of Miami Law Review, vol. 21, 1967, num. 3, pp. 607-649; "La reforma procesal penal en el Perú" por Niceto Alcalá Zamora y Castillo en R. del F. julio-diciembre de 1939, num. 7-12, pp. 329-424; "Las garantías constitucionales en el Derecho inglés" en "Diez ensayos sobre el Common Law" por H. H. A. Cooper, Lima 1967, pp. 119-132.; "Procedimientos especiales" por Luis del Valle Randich, Lima 1963, 268 pp. (el Habeas Corpus es tratado en el cap. II, pp. 69-100); "Boletín del Instituto de Ciencias Penales" número 3 (editado por San Marcos) julio de 1967, dedicado al habeas corpus, con anteproyectos de leyes, repertorio de jurisprudencia, y artículos de Luis Bramont Arias, Luis del Valle Randich, Armando Lengua Balbi, etc.

Jurisprudencia sobre el Habeas Corpus, puede verse en Américo Teiso Lezama, "Jurisprudencia nacional en materia penal y procesal penal" 2da edición, Cuzco 1962, 488 pp. (esp. pp. 465-473) y el "Código Penal" de Julio Espino Pérez, 4ta edición, Lima 1968, pp. 745-768.

El habeas corpus en el Perú, así como en otros países latinoamericanos, ha sido extendido a la protección de derechos no relacionados con la libertad física. Las dos notables excepciones son el "amparo" mexicano y el "mandato de seguridad" brasileño. Sobre estos temas puede verse, Phanoz Eder, "The habeas corpus disembodied: the Latin American Experience" en Mélanges Yntema (1960). Sobre el amparo mexicano hay gran cantidad de libros y folletos, así como del mandato de seguridad (mandato de segurança); cf. especialmente, el Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, enero-abril de 1963, num. 46, que entre otros materiales dedicados a estos temas, trae los siguientes: "Presupuestos constitucionales del Mandato de seguridad", por Alejandro Ríos Espinoza (pp. 71-96) "Mandato de Seguridad y Juicio de Amparo" por Héctor Fix Zamudio (pp. 3-69) y la Mesa Redonda sobre Amparo y Casación en la que intervinieron los profesores Mauro Capelletti, Fix Zamudio y Niceto Alcalá-Zamora (pp. 71 ss.).

III

Bibliografía empleada

Libros, artículos, ensayos

ALZAMORA Valdez, Mario

—Proyecto de ley para la creación del Consejo de Justicia, en RJP, agosto de 1956, num. 151.

APARICIO Gómez Sánchez, Germán

—Código Civil, tomo I, Lima 1942

ARANA Freyre, Elsa

—¡Libertad, Libertad! en La Prensa, Suplemento Dominical, 10 de agosto de 1969.

- BASADRE Jorge**
—Historia de la República del Perú, tomo XI (1930—1933), Lima 1968
- BELAUNDE Terry, Fernando**
—La Conquista del Perú por los peruanos, Lima 1959
- BEYER M. Gustavo, véase TOLA Pasquel, Luis**
- BUSTAMANTE y Cisneros, Ricardo**
—Independencia y reforma del Poder Judicial, en R, del F. enero—abril de 1959, num. 1
- BUSTAMANTE y Rivero, José Luis**
—El proyecto de reforma del Poder Judicial, en Visión del Perú en el siglo XX, tomo II, Lima 1964, edit. José Pareja Paz Soldán.
- CARNELUTTI, Francesco**
—Derecho consuetudinario y Derecho legal, en Revista de Occidente, enero de 1964.
- CASALINO L. Luis, véase TOLA Pasquel, Luis**
- CASTAÑEDA, Jorge Eugenio**
—Código Civil, Lima 1966
- CHECCHI, Carlos E.**
—Algunas reflexiones en torno a la composición y funcionamiento del Poder Legislativo, en LA LEY, tomo 121, enero—marzo de 1966.
- CHIRINOS Soto, Enrique**
—Cuenta y balance de las elecciones de 1962, Lima 1962
—La Corte Suprema, en Correo, 27 de diciembre de 1969.
- CORNEJO Chávez, Héctor**
—Nuevos principios para un nuevo Perú, Lima 1960
- EDER, Phanor J.**
—Judicial review in Latin America, en Ohio State Law Journal, vol 21, 1960
- EGUIGUREN, Luis A.**
—La Justicia y las recomendaciones en RJP, abril de 1953, num. 111
- GARAYCOA Pbro Hugo**
—El Perú y las tentativas de Concordato, en DER, XXIV, 1965
- GARCIA Rada, Domingo**
—El Poder Judicial en el siglo XX, en Visión del Perú en el siglo XX, tomo II, Lima 1964, edit. José Pareja Paz Soldán.
—Discurso al asumir la Presidencia de la Corte Suprema en RDGP, año XXXI, num. 1, 1967.
—Memoria del Presidente de la Corte Suprema de la República, en Memorias y Discursos en las ceremonias de apertura del Año Judicial de 1969, Ediciones El Peruano, Lima 1969.
- GRADOS Penalillo, Amadeo**
—Esclarecedora carta sobre la libertad de prensa, en OIGA, num. 330, 27 de junio de 1969.
- GUILLEN Silva, Pedro H.**
—El problema del autogobierno de la magistratura, en RDGP, año XXXI, num. III, 1967.
- HAYA de la Torre, Víctor Raúl**
—El antimperialismo y el Apra, Santiago 1936.
—Pensamiento Político, tomo IV, Lima 1961.
—La Defensa Continental, 4ta edición, Lima 1967.
—Y después de la guerra, qué? Lima 1946.
—Documentos para la historia Discurso del Jefe del Partido, Lima 1945.
- HERNANDEZ Urbina, Alfredo**
—Los partidos y la crisis del Apra, Lima 1956.
- IGARTUA, Francisco**
—Editorial de la revista OIGA, num. 329, 20 de junio de 1969.
- KANTOR, Harry**
—Movimiento Aprista Peruano, Buenos Aires 1964
- LLOSA Ricketts, Emilio**
—La retroactividad de la ley. Doctrina y jurisprudencia, en RJP, octubre de 1967, num. 285.
- MIRKINE—GUETZEVITCH, Boris**
—The Presidential System in Peru, en The Political Quarterly, abril de 1934, vol 5.
- MORE, Federico**
—Zoocracia y canibalismo, Lima 1933.
- NEVEZ Vaidez Roberto, QUIÑE Arista Luis, y PAREJA Paz Soldán, José**
—Mejor sistema de provisión de cargos del Poder Judicial, en RJP, mayo de 1952, num. 100.
- PADOVER, Saul P.**
—The living U.S. Constitution, A Mentor Book, N.Y. 1968.

- PAREJA Paz Soldán, José**
 –Las Constituciones del Perú, Madrid 1954
 –Derecho Constitucional Peruano, Lima 1966.
 –Veáse NEVEZ Valdez, Roberto
- QUIÑE Arista, Luis**
 –Veáse NEVEZ Valdez, Roberto
- RIOS, Juan**
 –Rectificación necesaria, en OIGA, num. 329, 20 de junio de 1969.
- ROMERO, César Enrique**
 –El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea, en REP, num. 131, setiembre–octubre de 1963.
- SAUVY, Alfredo**
 –Lobbys y grupos de presión, en REP, num. 89, setiembre–octubre de 1958.
- TELLO, Napoleón**
 –El Poder Judicial y la reforma agraria, en OIGA, num. 332, 11 de julio de 1969
- TOLA Pasquel Luis, BEYER M. Gustavo, CASALINO L. Luis, y ZARATE Polo M. Antonio**
 –Memoria del Tribunal Fiscal, en RJP, abril de 1965, num. 255
- TORRES Llosa, Enrique**
 –Discurso en el Parlamento fundamentando el proyecto de Reforma Agraria del Poder Ejecutivo...
en Reforma Agraria, Lima 1963.
- TRUEBA Olivares, Alfonso**
 –Defensa de los jueces, en RJP, noviembre de 1960, num. 202
- VELASCO Alvarado, Juan**
 –Discurso del Presidente de la República al conmemorarse el primer aniversario del Gobierno Revolucionario de las FF. AA. en El Comercio, 4 de octubre de 1969.
- VILLANUEVA, Víctor**
 –El militarismo en el Perú, Lima 1962.
- VILLARAN, Manuel Vicente**
 –Páginas escogidas, Lima 1962.
- VIVAS, Jorge B.**
 –Del asesoramiento técnico en la formulación y redacción de las leyes, en LA LEY, tomo 124, octubre–diciembre de 1966.
- VON MEHREN, Arthur**
 –The civil law system, Prentice–Hall, New Jersey 1957
- ZARATE POLO, M. Antonio**
 –La protección judicial de constitucionalidad, en RJP, junio de 1957, num. 161
 –Veáse TOLA Pasquel, Luis

Publicaciones

Anuario de la legislación peruana
 Derecho
 Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931.
 El Peruano
 Informativo Legal Rodrigo
 Revista de Jurisprudencia Peruana

Diversos

- Comisión Iglesia–Estado (Argumentos a favor de una mención de la Iglesia Católica en la Constitución) Julio de 1969, texto mimeografiado.
- Línea aérea rehusó embarcar a Zileri (cable) en La Prensa, 4 de julio de 1969
- Las diferentes constituciones del Perú y los legisladores que las sancionaron, en Crónica Parlamentaria, año XI, abril de 1967, num. 26.
- La Justicia: Poder sin Poder, en La Prensa, suplemento dominical, 10 de agosto de 1969
- Reforma Agraria. Publicación de la Oficina Nacional de Reforma Agraria, Lima 1963
- Reorganización del Poder Judicial en ASI, año 1, num. 15, 30 de diciembre de 1969 (reportaje)

IV

Índice de Autores (º)

- ALZAMORA Valdez, Mario, 5.4.7.a
 APARICIO Gomez Sánchez, Germán, 3.1.5.a
 ARANA Freyre, Elsa, 4.3.4.1.a
 BASADRE, Jorge, 2a— 4.1.1.a —5.4.9.3. a
 BELAUNDE Terry, Fernando, 4.2.2.1.a
 BEYER M. Gustavo, véase TOLA Pasquel Luis
 BUSTAMANTE y Cisneros, Ricardo, 3.1.6. a
 BUSTAMANTE y Rivero, José Luis, 3.1.10.a
 CARNELUTTI, Francesco, 5.4.1. a
 CASALINO L. Luis, véase TOLA Pasquel, Luis
 CASTAÑEDA, Jorge Eugenio, 3.1.12.a.ss
 CHECCHI, Carlos E. 5.3.1. a
 CHIRINOS Soto, Enrique, 4.2.1.8.a—5.4.9.2. a.
 CORNEJO Chávez, Héctor, 4.2.3.1.a. —4.2.3.2.a.
 EDER, Phanor J. 3.1.7. a.
 EGUIGUREN, Luis A. 5. 4.3. a.
 GARAYCOA, Pbtro Hugo, 5.5.1. a.
 GARCIA Rada, Domingo, 3.1.4. a. —5.4.2. a. —5.4.13. a.
 GRADOS Penaliillo, Amadeo, 4.3.4.3. a.
 GUILLEN Silva, Pedro H. 5.4.8. a.
 HAYA de la Torre, Víctor Raúl, 4.2.1.1.a—4.2.1.2.a—4.2.1.3.a.—4.2.1.4. a.—4.2.1.5. a.—4.2.1.6. a.
 HERNANDEZ Urbina, Alfredo, 4.2.4.1.a
 IGARTUA, Francisco, 4.3.4.2. a.
 KANTOR, Harry, 4.2.1.7. a
 LLOSA Ricketts, Emilio, 6.4.4. a.
 MIRKINE—GUETZEVITCH, Boris, 5.1.1. a
 MORE, Federico, 6.1.6.a
 NEVEZ Valdez Roberto, QUIÑE Arista Luis, y PAREJA Paz—Soldán, José. 5.4.6. a.
 PADOVER, Saul P. 3.1.1. a
 PAREJA Paz—Soldán, José, 1a—3.1.3.a—5.4.6. a.
 QUIÑE Arista Luis, véase NEVES Valdez Roberto
 RIOS, Juan, 4.1.8.1.a
 ROMERO, César Enrique, 5.1.2. a.
 SAUVY, Alfredo, 4.3.1. a
 TELLO, Napoleón, 5.4.4. a
 TOLA Pasquel Luis, BEYER M. Gustavo, CASALINO L. Luis, y ZARATE Polo M. Antonio 3.1.12.a.ss.
 TORRES Llosa, Enrique, 4.3.2.a
 TRUEBA Olivares, Alfonso, 5.4.5. a.
 VELASCO Alvarado, Gral. Juan, 4.1.8.2.a.
 VILLANUEVA, Víctor 4.1.2. a.
 VILLARAN, Manuel Vicente, 5.2.1. a.
 VIVAS, Jorge B. 5.3.3.a.
 VON MEHREN, Arthur, 3.1.2.a.
 ZARATE Polo, M. Antonio, 3.1.8. a.

(º) Aquí sólo se señalan los autores cuyos textos han sido utilizados para la confección de estos materiales. El número indica la página.