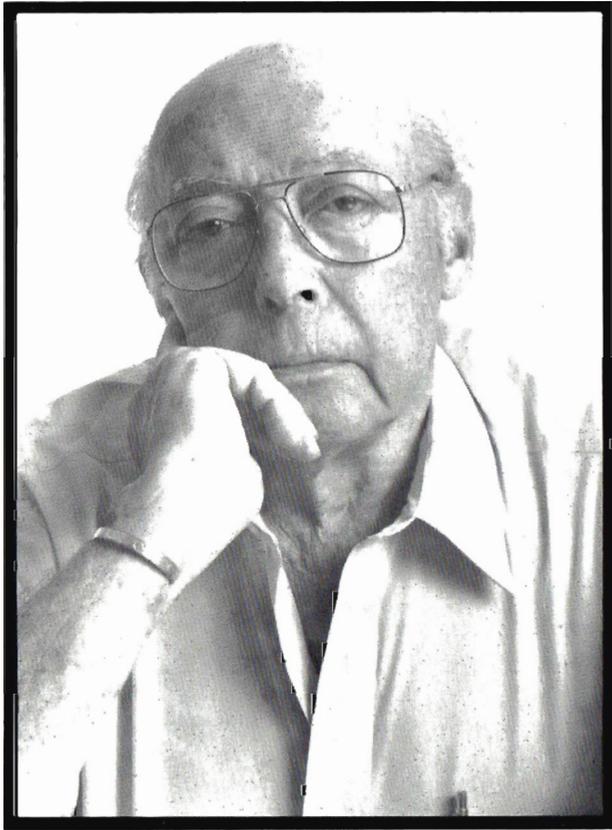




El
Magisterio
Constitucional de

RAMÍREZ DEL VILLAR



**EL MAGISTERIO
CONSTITUCIONAL
DE**

ROBERTO RAMÍREZ DEL VILLAR



Digitalizado por:
Asociación por la Cultura y la Educación Digital
ACUED1 - 2013

© 1996 Familia Ramírez del Villar

Pedro Planas Silva

Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida, almacenada o transmitida, por medio alguno, ni total ni parcialmente, sin el previo permiso escrito de los autores.

Editores:

Von Karen S.A. Producciones

Los Olivos 123, Of. 1202, San Isidro, Lima 27 * Tel: 442 1110 * Fax: 440 7124

Impresión:

MP Indu Graf S.R.Ltda.

Av. La Molina 644, La Molina, Lima * Tel: 341 0276 - 994 0654

Impreso en el Perú

1ª edición, setiembre de 1996



NOTA EDITORIAL

Este libro es sólo una antología, que procura reflejar la esencia y continuidad del pensamiento constitucional de ese gran parlamentario peruano que fue Roberto Ramírez del Villar Beaumont (1920-1995). Como tal, no agrupa, siquiera, la quinta parte de su obra. A mediados de 1990, cuando le propusimos compilar sus discursos de la Constituyente, Bobby fue enfático: antes que sus discursos como diputado o constituyente, anhelaba resucitar sus artículos de “Correo”, publicados entre 1967 y 1969, que sintetizan su pensamiento constitucional y fueron insumo para el proyecto constitucional que sustentó -por partes- en la Asamblea Constituyente de 1979. Tras mover muchos papeles, encontró poco más de 30 artículos. Son -como se apreciará aquí- textos pioneros, muy sustanciosos, que abordan asuntos constitucionales raras veces tratados en el Perú. Pero su grave recaída, su elección como Presidente de la Cámara de Diputados y las nuevas prioridades derivadas del golpe de abril de 1992, postergaron *sine die* aquel esfuerzo.

Cual homenaje póstumo, este libro retoma aquel compromiso editorial. Recoge aquellos artículos y los agrupa temáticamente (capítulos I, III y IV), pero también presenta una selección de sus intervenciones en la Constituyente (capítulo II), así como la ponencia sobre el Poder Público que entonces presentó. Respecto a sus discursos parlamentarios, que seguro serán reclamados por el lector, se publica su intervención en defensa del Congreso, como Presidente de la Cámara de Diputados, aprobada por unanimidad en la Cámara y publicada en los diarios como “Documento Parlamentario”. Considerando las sucesivas veces que fue elegido Diputado (1956-62, 1963-68, 1980-85, 1985-90 y 1990-92), agrupar sus discursos, o aun seleccionar diez o doce de ellos, sobrepasa los modestos límites de esta antología. Si Bobby recordaba -con especial cariño- un discurso suyo de tres horas sobre el Seguro Social del Empleado (1961), podemos tener idea de lo que implicaría seleccionar y editar sus discursos parlamentarios. En otros países, una empresa editorial de esa magnitud la asume -en homenaje y reconocimiento a tan brillante trayectoria parlamentaria- el propio Congreso de la República.

De sus proyectos legislativos, se publica el Estatuto de la Presidencia, presentado en 1988 y destinado a llenar un delicado vacío respecto a la función presidencial. No pudimos añadir su proyecto de devolución de los medios de comunicación (1980), ni su Anteproyecto de Ley Orgánica de Municipalidades¹,

¹ El Anteproyecto de Ramírez del Villar figura en: **Boletín Municipal de Lima. Congreso Nacional de Alcaldes Provinciales. 20-23 de agosto de 1964**; agosto de 1964, pp. 47-59. En 1981, a raíz del Decreto Legislativo 51°, el

elaborado a pedido del Concejo Provincial de Lima, aprobado por el Congreso Nacional de Alcaldes de 1964 y base de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades. Completan la antología tres conferencias (el Estatuto Electoral de 1962, el Poder Judicial y la Descentralización), su informe ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en defensa de la ley de votos blancos y nulos y dos entrevistas, posteriores al 5 de abril, que él dejó seleccionadas. Pero, como en toda antología, mucho queda sin publicarse, en espera de una próxima oportunidad: su curso de Derecho Constitucional, sus conferencias² y entrevistas, sus artículos en “El Pueblo”, “Caretas” (1956-59) y “Democracia” (1958-1959), sus intervenciones contra el régimen de Odría como miembro de la Liga Democrática (1950) y su reivindicación descentralista y su reforma del Estatuto Electoral (1955), que anticipan la formación del Movimiento Demócrata-Cristiano en Arequipa, cuyo nombre acuñó³, sin olvidar su magistral tesis sobre “*Libertad de imprenta*”⁴, presentada en la Universidad San Agustín para graduarse como Doctor en Derecho Público.

Agradecemos a la familia Ramírez del Villar por la confianza depositada. Al constante apoyo ofrecidos por Jaime Rey de Castro y Martha Reusens y a la Fundación Manuel J. Bustamante y a la Cervecería Backus y Johnston, que hicieron posible editar esta antología y ponerla entre sus manos.

Pedro Planas

Magdalena, 27 de agosto de 1996⁵

(En el 167° aniversario de la instalación de la Cámara de Diputados del Perú).

Colegio de Abogados de Lima, entonces presidido por Max Arias Schreiber, realizó un “*Forum sobre la Ley de Municipalidades*”. Bobby rememoró esta lejana paternidad en su conferencia “*La Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades*”, pronunciada el 20 de abril de ese año.

² Como su debate, en octubre de 1981, respecto al parlamento, en: RAMIREZ DEL VILLAR, Roberto; RUBIO, Marcial; **El Rol de Parlamento**; Intercampus, 1981.

³ Cfr. Su artículo “El Partido Demócrata Cristiano”, en “**La Revista Parlamentaria**”; julio de 1964; N° 1; pp. 11-12. Respecto a su intervención al fundarse la Democracia Cristiana de Arequipa y su propuesta de denominarla así, ver nuestro libro: **Biografía del Movimiento Social-Cristiano en el Perú (1926-1956)**; F. K. Adenauer, 1996; p. 183 y ss.

⁴ Un avance de esta tesis se publica en el último número de “**Contratexto**” (agosto de 1996), revista de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Lima.

⁵ Esta fecha conlleva un simbólico homenaje para Bobby, quien desde 1956 se mantuvo como miembro de la Cámara de Diputados. En 1991, a iniciativa de los diputados Víctor Andrés García Belaunde, Manuel Duarte y Eduardo Calmell del Solar y con la firma de muchos otros diputados, se presentó una moción de saludo, cuyo primer párrafo fue el siguiente: “*Expresar su cordial saludo a la Cámara de Diputados, en la persona de su Presidente, doctor don Roberto Ramírez del Villar; con ocasión de celebrar el día de hoy 27 de agosto, el ciento sesentidos aniversario de su primera instalación y “Día de la Cámara de Diputados del Perú”.*”

HOMENAJE A ROBERTO RAMIREZ DEL VILLAR¹

Jaime Rey de Castro

Se me ha honrado invitándoseme a intervenir en la clausura del Fórum Panel sobre Derecho Constitucional denominado “Roberto Ramírez del Villar”, en cuya oportunidad se rendirá justo y merecido homenaje al ilustre personaje arequipeño. Mi primera reacción fue negativa por dos razones que confieso ante la digna concurrencia: de una parte, porque el avance de los años me ha traído también un incremento de la emotividad que no deseo que me gane al recordar a un amigo tan querido, a cuya muerte no me resigno; y, de otro lado, porque no deseaba el riesgo de que los méritos y valores que destaque en Roberto Ramírez del Villar pudiesen atribuirse meramente al viejo y hondo vínculo que me ha unido a él, desvalorizándose así los merecimientos de uno de los arequipeños más destacados de los últimos tiempos.

Con Roberto -me sale duro no llamarlo Bobby,- hemos pertenecido a la misma generación, con un año y dos días de diferencia entre ambos, lapso por cierto insignificante que sólo tuvo quizás alguna importancia en la niñez pero que me servía para recordarle “respetuosamente” que era mi mayor. Nuestra amistad de escolares se fortaleció en la Universidad, tornándose progresivamente en una verdadera hermandad con la común actividad política, con nuestra casi total coincidencia ideológica y, principalmente, con el estrecho y afectuoso vínculo que ambos y nuestras familias supimos cultivar a lo largo de 50 años y hasta el último de sus días.

El padre de Roberto, el Dr. Benigno Ramírez del Villar, fue un destacado médico arequipeño que hizo sus estudios profesionales en Alemania. Creo que la personalidad del padre, su formación profesional en Europa y el contacto que mantuvo casi permanentemente con Alemania, influyó mucho en la personalidad del hijo, tanto en la sólida base cultural que Roberto supo formarse tempranamente cuanto a su intensa afición a la música que le dio consuelo en los malos tiempos -que los tuvo-, consecuencia de cambios políticos y principalmente por su larga y seria enfermedad, a la que hizo frente con gran valor y sentido del humor no permitiendo que lo apartase de sus actividades políticas, de sus lecturas (era un lector compulsivo y exigente) ni de sus amigos.

¹ Extracto de una Conferencia pronunciada en la Universidad Católica Santa María de Arequipa, el 29 de setiembre de 1995

Estudió Derecho en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, paralelamente conmigo. Su meta no fue ser abogado, a lo que no tenía mucha inclinación, pero sí ser jurista, lo cual logró plenamente tanto por su formación filosófica como por su capacitación en Derecho Político y Social. Un hecho que pone en evidencia lo anterior es que, opuestamente a la corriente general, primero se graduó de doctor en Derecho Público y después de abogado. Su tesis doctoral versó sobre “Libertad de Prensa”.

Participó en las actividades estudiantiles que giraban en torno a la reforma universitaria y en el reflejo del acontecer político nacional, que por entonces tampoco era democrático; si bien tales actividades no tenían en nuestro tiempo la beligerancia de la generación anterior a la nuestra, que se caracterizó por las clausuras de las universidades. Luchábamos -lográndolo- pasar de la limitada Asociación Universitaria de Arequipa a la Federación Universitaria de Arequipa, de la que Roberto fue primer Presidente. Recuerdo de aquella época la huelga general (verdaderamente general porque todos participamos y apoyamos) en protesta por atropellos a estudiantes de la Universidad de Trujillo, que se mantuvo firme hasta que los responsables fueron sancionados. La huelga unificó a los estudiantes de San Agustín, usualmente divididos entre apristas, comunistas e independientes sin contar a los indiferentes, y posibilitó que pudiésemos obtener importantes reivindicaciones y cambios.

Ya egresado de la Universidad, Roberto fue Secretario General de su alma mater y catedrático en la Facultad de Derecho. Y hacia fines de 1954 inició su actividad periodística, asumiendo la Dirección del Diario “El Pueblo” de Arequipa, que, renovado apareció el 1º de enero de 1955 bajo su batuta, ganando prontamente el favor de los lectores del Sur. Su línea fue democrática, principista y de clara oposición a la autocracia odrísta, a la vez que preocupada por los intereses de Arequipa y del Sur, dentro de una convicción descentralista, dado que el centralismo peruano no es un sistema político o un método de gobierno sino una corruptela, una forma de explotación de las provincias, una herramienta antidemocrática y una supervivencia de tiempos coloniales y del siglo pasado. Posteriormente, en 1969 y 1970 fue Director de “Correo”, en Lima.

Como prácticamente toda nuestra generación, Roberto apoyó al Frente Democrático Nacional, que en 1945 llevó a la Presidencia del Perú al Dr. José Luis Bustamante y Rivero, en un ensayo democrático lamentablemente frustrado por un golpe militar encabezado por el general Manuel Odría, que había sido hasta muy poco antes su Ministro de Gobierno (al que contribuyó la impaciencia e inmadurez política que demostró el APRA). El proceso vivido desde 1945 maduró políticamente a Roberto Ramírez del Villar como a tantos de nuestra generación, convenciéndonos de la necesidad de desterrar las prepotencias de los autócratas civiles y/o militares mediante la existencia y acción de partidos políticos

democráticos, que se contrapesasen y alternasen. No es raro, pues, que Roberto estuviese junto con Jorge Basadre, Francisco Tamayo, Javier Belaunde, Emilio Castañón y valiosos elementos juveniles entre los fundadores, a fines de 1946, del Partido Social Republicano, al que el historiador José Tamayo Herrera señala como el primer partido de centro con contenido social que apareció en el Perú moderno y predecesor indiscutible de las organizaciones políticas posteriores como la Democracia Cristiana, Acción Popular y tal vez el Partido Social Progresista. El ideario del Partido Social Republicano expresaba “la política, para el ciudadano es obligación de primer orden, tarea ineludible, quehacer de gran volar moral”, lo que siempre fue convicción inmutable en Ramírez del Villar; quien lo hizo norma de su vida política a través del Partido Demócrata Cristiano y luego del Partido Popular Cristiano, habiendo estado entre los fundadores de ambos. Para él, la actividad política era militancia responsable, consecuencia de ideología y conducta; no oportunismo y acomodo.

Es irónico que hombres así, leales a sus principios y a sus partidos, hayan sido llamados menospreciativamente “políticos tradicionales”, cuando precisamente el verdadero “político tradicional peruano” es el oportunista, el incondicional con cualquiera que esté en el poder, el adulator, el sumiso y, como regla general, aunque con excepciones (no muchas), el mediocre.

Roberto Ramírez del Villar fue uno de los autores y firmantes del documento del 25 de abril de 1955, lanzado al Perú desde Arequipa, en plena autocracia odriísta, bajo el título “Invocación a la Ciudadanía”, demandando que las elecciones de 1956 diesen lugar a la instauración de un régimen genuinamente democrático, para lo cual debería derogarse de inmediato la Ley de Seguridad (que era la herramienta de la dictadura), la reforma del Estatuto Electoral y la dación de una ley de amnistía política “sin más limitación que la delincuencia común infiltrada en la actividad política”. Se expresaba que los Institutos Armados debían cumplir estrictamente la finalidad que la Constitución les señala, “sin permitir que su organización, fuerza y disciplina, que sólo deben estar al servicio de la Patria, se utilicen en la imposición de soluciones políticas que correspondan exclusivamente a la voluntad popular”.

Por la misma época se gestaba en Arequipa la Democracia Cristiana, que fue seguida por un coincidente pronunciamiento en Lima. Ramírez del Villar estuvo desde el primer día entre los fundadores y promotores del Partido Demócrata Cristiano, inicialmente llamado Movimiento Demócrata Cristiano y, años después, en 1966, entre la mayoría de los que se vieron en la necesidad y obligación de crear el Partido Popular Cristiano. En las elecciones de 1956, Roberto, entonces de 36 años, fue elegido por primera vez diputado por Arequipa (uno de los 5 sobre 7 de mayoría que logró la recién nacida Democracia Cristiana). Su talento y capacidad lo convirtieron desde entonces en uno de los más destacados

parlamentarios del Perú contemporáneo; y ello explica que fuese elegido nuevamente en 1963, en las elecciones que llevaron por primera vez a Fernando Belaunde a la Presidencia; en 1978, para la Asamblea Constituyente que elaboró con la Constitución de 1979, de la que fue uno de los más destacados ponentes; y en 1985 y en 1990, cuando se eligió Presidente a Alberto Fujimori, cuyo golpe de estado de abril de 1992 suprimió el Poder Legislativo y con ello la fiscalización, volviendo el Perú a la autocracia, al capricho y al tradicional parlamento sumiso. Todo lo cual fue condenado enérgicamente por Roberto Ramírez del Villar, quien fue detenido en su domicilio en los días de golpe.

En el primer gobierno de Fernando Belaunde, fue nombrado Ministro de Justicia. Cargo difícil por la falta de recursos para afrontar sus responsabilidades, principalmente en lo penal y carcelario. Me tocó colaborar con él, especialmente en la Comisión Revisora del Proyecto de Ley de Sociedades Mercantiles, que tras intenso trabajo fue promulgado en junio de 1966 y que rige hasta hoy, o sea casi treinta años. Ramírez del Villar dio su mejor apoyo a la Comisión porque era consciente de la importancia de la sociedad anónima en la vida económica y social de los países; y ese apoyo permitió que el Perú pudiese romper el siglo de atraso que llevaba en la materia y entrar al sistema de disposiciones normativas, usando palabras del profesor español Joaquín Garrigues.

Como intelectual, periodista, político, parlamentario, polemista y amigo Roberto Ramírez del Villar era, sin duda, “fuera de serie”, como lo muestra esta apretada y rápida síntesis, que no puede extenderse como merece tan rica personalidad. Para concluirla más elocuentemente, acudo a una cita precisa, que es un verdadero retrato hablado de Roberto Ramírez del Villar y pertenece a la inteligente periodista María del Pilar Tello, muy bien titulado “El hombre de los Valores”. Lo describe como “un político de casta, un parlamentario de fuste, un periodista de talla, un hombre de calidad humana excepcional y de altísima formación intelectual. Pero cuando todo fue el hombre de los valores permanentemente vigentes, en una vida que hasta el final estuvo dedicada a representar a la consecuencia”.

CAPITULO I

**NOCIONES DE DERECHO
CONSTITUCIONAL PERUANO**

REFERENCIAS: **A) Conferencias:** 4. “El Poder Judicial y sus relaciones entre los tres poderes del Estado” (Curso ante los Magistrados del Poder Judicial, 20 de setiembre de 1988); 7 “Regionalización y descentralización” (CITDEC, junio de 1992, a propósito del debate entre José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde). 8. “El Estatuto Electoral de 1962” (Conferencia dictada en setiembre de 1962, versión taquigráfica corregida por el autor); **B) Exposición ante el Tribunal de Garantías Constitucionales como apoderado del Congreso:** 9. Sobre el cómputo de los votos blancos y nulos (ha aparecido en el libro de Javier Valle-Riestra, El Tribunal de Garantías Constitucionales. El caso de los Votos Nulos y Blancos, 1986). **C) Proyecto de ley:** 1. El Estatuto del Presidente de la República. Fundamentación del “Proyecto de Ley sobre la Presidencia de la República”, presentado en la Cámara de Diputados el 30 de mayo de 1988, reproducido en folleto en marzo de 1991 (16 pp); **D) Artículos publicados en “Correo”:** 2. La funesta historia de la Vicepresidencia de la República (borrador, s.f), 3. La reforma de la estructura ministerial (10 de noviembre, 1968); 5. La reforma del Poder Judicial (24 de noviembre, 1968); 6. Algo más en torno a la reforma del Poder Judicial (1ro. de diciembre, 1968).

1. EL ESTATUTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

1.1 Exposición de Motivos

El sistema de gobierno que rige en el país es el presidencial con influencia parlamentaria. Algunos lo consideran como un presidencialismo atenuado; otros como un régimen semiparlamentario; y los más como un híbrido presidencial-parlamentario. Sus orígenes ideológicos se encuentran en la Constitución Norteamericana y en la Francia Orleanista (1830 - 1848), así como en la pertinaz lucha que se inicia a mediados del siglo XIX y se constitucionaliza en 1933. La Constitución vigente reafirma el sistema, puliendo algunos excesos de ambos poderes.

Es característico de este sistema: a) la separación de Poderes; b) un Ejecutivo monocrático (El Presidente de la República es Jefe del Estado sin responsabilidad política y Jefe del Gobierno); c) hay un Consejo de Ministros políticamente responsable que tiene un propio presidente; d) los Ministros son controlados por el Presidente y por la Cámara de Diputados; e) El Presidente de la República puede ser destituido en casos determinados y al final de su mandato responde por los delitos y faltas constitucionales cometidos (rezago del juicio de residencia colonial).

En toda Democracia el poder está delimitado por la Constitución y la ley. La separación de poderes permite un balance y un control entre ellos. Al poder sólo lo frena otro poder. Es también principio democrático fundamental la responsabilidad en el ejercicio de la función. La irresponsabilidad fue característica de las monarquías absolutas y hoy sólo existe en los estados totalitarios fascistas y comunistas y en las dictaduras civiles o militares. Nuestra Constitución se refiere concretamente a ambos principios, tanto en el Preámbulo como en la parte normativa (Art. 81).

En la democracia representativa o pluralista -como ahora se la llama- no cabe el ejercicio de una función pública sin limitaciones y responsabilidades; sólo en las monarquías del pasado el soberano era absoluto e irresponsable. El Rey no puede equivocarse, dicen todavía los ingleses, porque su monarca reina pero no gobierna. Como rezago de esas épocas, en las monarquías constitucionales contemporáneas, al igual que en las repúblicas de gobiernos parlamentarios, el Rey o el Jefe de Estado respectivamente, siguen siendo políticamente muy limitados y, por tanto, tienen una responsabilidad atenuada.

En los gobiernos presidencialistas, por el contrario, el Presidente es el principal actor responsable del Poder Ejecutivo y el Congreso puede enjuiciarlo y aun destituirlo del cargo.

En nuestro país, la Constitución sienta el principio de la limitación y la responsabilidad como inherente al ejercicio de toda función pública. Así lo dice el Preámbulo al referirse a la decisión de fundar un Estado democrático de derecho en el que gobernantes y gobernados estén sometidos a la Constitución y a la ley y exista “efectiva responsabilidad de quienes ejercen función pública”. Más adelante, en el texto normativo, al tratar del Estado ratifica que “El Poder emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen en su representación y con las limitaciones y responsabilidades señaladas por la Constitución y la ley” (Art. 81, primer párrafo).

La Constitución reconoce derechos, formula declaraciones, dicta reglas y normas de carácter general, salvo casos excepcionales dispone que la ley desarrolle sus enunciados y reglamente sus artículos. A falta normal -aprobada por el Congreso- se corre el riesgo de que las normas constitucionales sean interpretadas por disposiciones de menor jerarquía (Decretos Supremos, Reglamentos) o ejercitadas discrecionalmente por la autoridad que crea así usos o desusos contrarios al espíritu y aún al texto expreso de la Carta Política.

En nuestro país son numerosas las normas constitucionales que carecen de ley que las desarrolle y también, las que se aplican en sentido contrario o distinto del que inspiró su aprobación. Así, los preceptos que se refieren a la situación personal del Presidente de la República no están legislados ni aparecen del Reglamento del Congreso, a diferencia de otras normas presidenciales que sí lo están, ya sea en el Decreto Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, en las viejas leyes de Ministros del siglo pasado o en las leyes especiales como la que creó el Ministerio de Defensa.

A estos vacíos legales se suman algunos usos inconstitucionales, como el pedido de licencia para salir del país que se tramita sin refrendo ministerial, o la falta de definiciones de los cargos presidenciales o de los límites de sus derechos y obligaciones; y, lo que es más serio, la presencia de algunas lagunas constitucionales, que deben ser cubiertas por la ley si es posible, antes de ir a la reforma de la Carta.

El proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados, aspira -como rezan sus considerandos- a desarrollar aquellas normas constitucionales que constituyen una especie de “Estatuto del Presidente de la República”, comenzando por definir sus distintas cualidades, de acuerdo con el singular sistema que la Constitución reconoce al titular del Poder Ejecutivo como Jefe de Estado, del Gobierno y de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Definiciones

El Jefe de Estado en el Perú asume las atribuciones que la doctrina y los sistemas parlamentarios de Gobierno otorgan al Presidente de las repúblicas constitucionales, o sea, el de mandatario que representa y simboliza al Estado como persona jurídica de derecho público interno o internacional y como órgano que actúa más allá de los tres poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Se trata de una institución que expresa la unidad del Estado, “facilitando así el armónico desarrollo de su actividad”.

El concepto de “Estado” representa una realidad jurídica, y si bien varía según los autores y las distintas escuelas de derecho, en su forma más simple puede decirse que es la Nación considerada desde el punto de vista de su organización política, o más sintéticamente, la Nación políticamente organizada.

El Jefe de Estado no es una simple figura decorativa. Tiene iniciativa en la composición del Consejo de Ministros (Art. 216) y en la disolución de la Cámara de Diputados (Art. 227), además de representar al Estado dentro y fuera del territorio (Art. 211, inc. 2).

Desde la Constitución de 1933, el Jefe de Estado “personifica a la Nación”. Este concepto se tomó de la Constitución española republicana de 1931. Nuestra Carta Política de 1979 la reproduce. Es interesante destacar que aquí se emplea no el término “Estado” sino el de “Nación” que es más bien psicológico y que, según Mancini, significa una sociedad natural de hombres con unidad de territorio y de origen, costumbres y lengua, que tienen vida y conciencia social. Renán más poéticamente decía que la Nación es el alma, el principio espiritual, la herencia común, el presente y el destino futuro que unifica un conglomerado humano.

Personificar a la Nación, a toda ella, implica colocar a su titular por encima de las facciones internas. Ser una autoridad imparcial que representa al todo y no a una cualquiera de sus partes. Representa, pues, a la Nación entera. Biscaretti dice que “no debe participar en la actividad de partido político alguno, aunque antes fuera miembro de él: puede cumplir su deber electoral pero sin dar publicidad al contenido de su elección...”

El proyecto de ley reivindica el significado del título presidencial y en consecuencia, reglamenta que el cargo de Presidente de la República es, por este concepto, incompatible con cualquier representación de inferior jerarquía y en forma concreta con la dirigencia política partidaria (Art. 1ro, 2da. parte del proyecto).

Como Jefe del Estado, el Presidente de la República en el régimen parlamentario no ejerce las funciones propias de gobierno y, por lo tanto, es políticamente irresponsable, aunque tenga responsabilidad penal por los delitos que pueda cometer como hombre y como funcionario público.

Una Magistratura neutra, un árbitro, no posee poder sino autoridad. Pero el Presidente en el Perú tiene verdaderos poderes, algunos tal vez excesivos. El poder del Presidente es mucho mayor aún que en la letra de la Constitución. Decide la política de la República y es el verdadero Jefe del Gobierno. Y aunque la Carta expresamente no le otorgue ese título, en sus atribuciones figura destacadamente, que dirige la política general del Gobierno (Art. 211, inc. 3). El Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros no hacen sino aplicación de sus directivas.

Constitucionalmente es elegido directamente por el pueblo, participa en la formación de las leyes (iniciativa, veto suspensivo, promulgación y publicación) y tiene responsabilidad político-criminal limitada durante su mandato (Art. 210) aunque al cesar pueda ser enjuiciado por cualquier delito o falta a la Constitución, mediante acusación o “impeachment” (Art. 183).

A esta amalgama de instituciones presidencialistas y parlamentaristas que hacen complejo el cargo de Presidente se suma el de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policiales. No se trata de un poder militar obviamente, ni de un cargo honorífico. Es función política. Las Fuerzas Armadas no son deliberantes; están subordinadas al poder constitucional; son, pues, esencialmente obedientes a sus superiores jerárquicos, el más alto de los cuales es el Presidente de la República.

Preside el sistema de Defensa Nacional y como tal, organiza, distribuye y dispone el empleo de las Fuerzas Armadas y Policiales pero no puede mandarlas personalmente. Esta es una limitación que ha figurado en todas las Constituciones peruanas y el que no figure expresamente en la actual no significa su permisión, desde que siendo nulos los actos presidenciales que no son refrendados por el Ministro correspondiente, el Presidente no puede mandar solo y directamente. La limitación impide que el Presidente pueda disponer de tales fuerzas para políticas personales. El proyecto recoge esta prohibición tradicional en su Art. 2do.

Como Jefe del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo la Administración Pública Estatal, el Presidente es el primer servidor, responsable de la más alta jerarquía (Art. 60, 2da. parte).

El mandato del Presidente dura cinco años, se cuenta desde el 28 de julio del año en que es elegido. Cualquier interrupción por parte del elegido no altera el plazo. No hay reelección sino después de un periodo, o sea con intermedio de cinco años, que la Constitución supone es plazo suficiente para que la influencia del ex-presidente sobre el electorado haya cesado y compita en igual de condiciones con demás candidatos. En otros países se requiere dos periodos de cinco años (Venezuela, por ejemplo), y en México esta prohibida la reelección en cualquier tiempo.

La prórroga del mandato presidencial es imposible porque al terminar los cinco (5) años el mandatario cesa, pierde legitimidad. Quedarse por cualquier causa o pretexto lo convertiría en funcionario *de facto*, prácticamente en un

usurpador. Al asumir el cargo el Presidente de la República debe prestar juramento ante el Congreso (Art. 209). Este requisito formal y solemne no significa una profesión de fe religiosa, sino una garantía o prenda de honor y de conciencia de que cumplirá la Constitución y los deberes del cargo. Nadie puede ejercer las funciones públicas designadas por la Constitución si no jura cumplirla, reza con carácter general el Art. 63. La fórmula del juramento no puede dejarse a la improvisación. Por eso la ley debe consignarla.

El cargo de Presidente de la República es de tiempo completo y dedicación exclusiva, por tanto es incompatible con cualquier otra función pública o actividad privada y por eso mismo la Nación debe retribuirlo como corresponde al decoro de la función y asegurar su independencia económica tanto durante su ejercicio como después de haber cesado. En consecuencia, el proyecto propone que además de una indemnización y de los gastos de representación, los que no deben serle disminuídos durante su mandato, para que no dependa del Congreso, goza de Residencia en el Palacio de Gobierno y de medios de comunicación y transporte gratuitos en los servicios del Estado. A diferencia de otras legislaciones, no se congela el emolumento por cuanto en nuestro país el proceso inflacionario es permanente.

Estos derechos tienen como contrapartida la prohibición absoluta de percibir ingresos de otro origen que no sean personales o familiares, aceptar donaciones sin autorización del Congreso pena de destitución por falta grave. Para asegurar la probidad de la función y el mantenimiento del rango, se prevé una pensión vitalicia especial distinta de la que podría corresponderle como Senador, cargo que asume al cesar en el mandato presidencial.

Finalmente, como todo funcionario público, el Presidente debe hacer declaración de bienes y rentas para los efectos del Art. 62 o sea para su fiscalización y control.

Permiso del Congreso

El Presidente no puede salir del Territorio Nacional sin permiso del Congreso. Constitución hubo en el siglo pasado que le prohibía en igual forma salir de Lima.

El Congreso concede o rechaza la licencia que debe ser solicitada para cada caso, precisándose las fechas de salida y regreso. Si el Presidente incumple, hay abandono del cargo con la consiguiente vacancia. El proyecto reglamenta que si el viaje es misión oficial, el Presidente, a su regreso, debe dar cuenta de lo gastado. El Perú no es un país rico. Los fondos del erario nacional deben invertirse con mesura y acreditarse con cuentas claras y documentadas.

Vacancia en el cargo

El cargo de Presidente vaca no sólo por muerte sino por incapacidad moral. El término “incapacidad” es empleado en su acepción jurídica, o sea, como carencia de aptitud legal para ejecutar válidamente determinados cargos y oficios públicos. El proyecto considera que la conducta deshonrosa, la grave falta ética, el delito común doloso, califican la incapacidad moral y la consiguiente vacancia del cargo, previa comprobación y votación calificada de 2/3 del número legal de congresistas a fin de evitar el uso político alusivo de la causal.

Es obvio que la incapacidad física o mental permanentes inhabilitan el desempeño del cargo. En ambos casos el Congreso debe actuar cumpliendo iguales garantías de seriedad y verdad.

La renuncia del Presidente es un acto personal, lo que sería suficiente por sí solo para producir la vacancia, como era la abdicación de los monarcas, pero la Constitución subordina ese acto a la aceptación por el Congreso lo que implica también la posibilidad de su rechazo, por lo menos teóricamente, ya que la dimisión puede servir para eludir responsabilidades, en cuyo caso procedería más bien la destitución. En todo caso, consideramos con Bielsa y otros que, tratándose de un acto personal, no requiere de refrendo ministerial. La aprobación por el Congreso exige en nuestro concepto votación de mayoría absoluta.

Suspensión del cargo

El ejercicio de la Presidencia se suspende por incapacidad personal, especialmente por enfermedad. El problema que puede presentarse es el de licencias sucesivas, o alguna muy larga. El proyecto propone que ésta última no sea mayor de un año, dejándose en libertad al Congreso para que habida cuenta del hecho concreto actúe discrecionalmente. Por ello dice que puede declarar vacante el cargo, requiriéndose para el efecto una alta votación.

Suspensión y Vacancia

La otra causal constitucional de vacancia es la destitución, como consecuencia de una acusación constitucional por los delitos de alta traición y otros tipificados en el Art. 210. La resolución del Senado de haber lugar a formación de causa suspende al Presidente del ejercicio del cargo y, si es sentenciado por la Corte Suprema, se produce la destitución, sin perjuicio de las penas que se le impongan.

Ello no obstante, al finalizar el mandato del Presidente, como dijimos más arriba, puede ser enjuiciado por cualesquiera otros delitos y faltas a la Constitución. El proyecto propone que en estos casos, si no hay tipificación penal, se aplique al ex Presidente inhabilitación temporal y perpetua según la gravedad del hecho.

Pero, el Presidente no sólo puede cometer delitos específicos (Art. 210) sino comunes, como cualquier hombre, en cuyo caso no procede ejercitarse la acusación constitucional o juicio político, pero sí la autorización del Congreso. El país, como es obvio, no puede permanecer impasible o ignorar a un delincuente en Palacio. Si el Presidente es condenado por delito doloso debe renunciar aunque la sentencia no lo inhabilite para la función pública. Si no lo hace, consideramos que debe ser destituido.

Vicepresidentes

En todos los casos de suspensión o de vacancia son los Vicepresidentes, por su orden, quienes reemplazan al titular. Si el Presidente viaja en ejercicio del cargo, el Vicepresidente solo se encarga del despacho porque no puede haber simultáneamente dos presidentes, uno fuera y otro adentro. Por ejemplo, está impedido de dictar actos jurídicos válidos ni presidir el Consejo de Ministros, que tiene su propio Presidente. Si lo hiciera tales actos son nulos de pleno derecho.

Acefalía

La Constitución dice que en caso de acefalía presidencial, el Presidente del Senado convoca de inmediato a elecciones. A esta inmediatez el proyecto le señala el límite de 30 días. Pero, ¿qué sucede si faltan dos años o menos para el término del mandato?. Es irreal pensar que haya candidatos a una Presidencia por tan corto término. Contar a partir de su elección los cinco años constitucionales significa cambiar el espíritu de la Carta que es partidaria de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo se renueven íntegra y simultáneamente (Art. 167, inc. 2, 175 y 228, último párrafo). Disolver las Cámaras antes de vencido el plazo de cinco años, tan sería inconstitucional, como prorrogarles para que coincidan con el nuevo Presidente que debe asumir el cargo el 28 de julio del año en que es elegido. El proyecto propone salvar la contradicción existente facultando al Congreso para que encargue al Presidente del Senado la conclusión del período presidencial. Otra solución sería que a partir de los nuevos comicios presidenciales las elecciones del Ejecutivo y de las Cámaras no coincidan más, lo que si bien restaría unidad al gobierno y podría conducir a que uno y otro poder tengan signo político distinto con el consiguiente enfrentamiento y parálisis, tendría la ventaja de una consulta electoral en período distinto con el consiguiente reajuste de las fuerzas electorales, como si se hubieran producido elecciones complementarias o de medio término, que los constituyentes rechazaron por inconvenientes y onerosas.

Nulidad de elecciones

Otro caso no previsto por la Constitución es el de nulidad del proceso electoral nacional (renovación de ambos poderes) para lo cual basta la nulidad de

un tercio del total de votos emitidos (Art. 290 inc. 2). Si no hay tiempo para realizar un nuevo proceso, el país se encuentra con el problema de que sus legítimas autoridades han cesado y no hay quien las reemplace válidamente.

En tiempos de peligrosa alteración del orden público, el riesgo de nulidad no es utópico y las ambiciones políticas no duermen. Cabría entonces dejar que los principios del derecho administrativo sobre funcionarios *de facto* llenen el vacío aunque sea transitoriamente aceptando la prórroga de las autoridades políticas cesadas hasta una próxima elección. O es dable buscar una solución distinta, menos violenta.

Proponemos que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia asuma la Presidencia de la República sólo para el efecto de convocar a nuevas elecciones. La propuesta no es de las mejores ya que instala en Palacio una autoridad extraconstitucional monocrática, si bien temporal, y con una misión específica: restablecer el estado de derecho. En todo caso, el problema queda planteado en espera de mejores soluciones, la mejor de las cuales sería, por cierto, una enmienda constitucional que cubra el vacío.

1.2 El Proyecto de Ley

*El Diputado que suscribe,
Considerando:*

Que la Constitución vigente ha creado nuevas instituciones que requieren desarrollo legal que precise sus alcances, fines y procedimientos, ya que, en ausencia de ley, se corre el peligro de deformaciones que pueden consagrarse mediante normas de inferior categoría o por usos y desusos difíciles de desarraigar más tarde:

Que, el instituto de la Presidencia de la República ha sido notablemente reforzado en relación con la Constitución de 1933, ampliando sus atribuciones sin que ello signifique abandono del modelo semiparlamentario que es propio del Derecho Constitucional Peruano ni menos que se deje en manos del Presidente el ejercicio de mayor número de facultades discrecionales;

Que, tanto en el aspecto constitucional como en el administrativo, deben establecerse límites y deducir responsabilidades que, de faltar, dejan resquicios de silencio legal que facilitan el surgimiento de poderes personalistas o resoluciones inorgánicas con grave riesgo del equilibrio de poderes que caracteriza nuestra democracia pluralista.

Que, por lo tanto, es indispensable desarrollar las normas constitucionales que inciden directamente sobre lo que podría llamarse el "Estatuto personal del Presidente de la República", ya que recientes hechos y acontecimientos demuestran su pertinencia y necesidad: Presenta el siguiente:

Proyecto de Ley sobre la Presidencia de la República

Artículo 1.- *El Presidente de la República es Jefe del Estado y del Poder Ejecutivo. Ostenta la más alta jerarquía de la Administración Pública y es el primer servidor de la Nación. Dirige la política general del Gobierno.*

El Presidente de la República personifica a la Nación y no a profesión, actividad, clase social, organización o sector alguno del pueblo. No ejerce durante su mandato dirección política partidaria.

Artículo 2 .- *El Presidente de la República es Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policiales. El alto rango que le confiere la Constitución es de orden político. No constituye grado militar efectivo ni otorga las atribuciones y derechos inherentes a las jerarquías profesionales del personal militar y policial.*

El Presidente de la República dirige el sistema de Defensa Nacional. Organiza, distribuye y dispone el empleo de las Fuerzas Armadas y Policiales de acuerdo a la ley de la materia. No puede mandarlas personalmente.

Artículo 3 .- *El Presidente de la República es elegido de acuerdo al Art. 203 de la Carta Política, por el término del cinco (5) a los que comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección y termina indefectiblemente cinco (5) años después, aunque el Presidente no se haga cargo del gobierno en la fecha expresada o haya estado apartado temporalmente por cualquier causa del desempeño de la Presidencia.*

El término del mandato es improrrogable. Impedir en cualquier forma o convenir en que no se convoquen o realicen elecciones políticas o municipales, constituye un delito.

Artículo 4 .- *Al asumir el cargo ante el Congreso Nacional reunido en Sesión Solemne, el Presidente presta el siguiente juramento: "Juro por Dios, (o prometo), por la Patria y mi honor, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, defender la unidad, la dignidad y la independencia de la Nación, respetar los derechos de los ciudadanos y desempeñar fielmente los deberes de mi cargo". Acto seguido toma el juramento con la fórmula de ley a los Vicepresidentes.*

Artículo 5 .- *El Presidente de la República no puede ejercer durante su mandato ninguna otra función pública, profesión, ni actividad privada.*

En compensación por sus servicios, el Presidente percibe mensualmente la remuneración que fija la ley de Presupuesto, la que no puede ser disminuida durante su mandato. La remuneración es irrenunciable.

El Presidente no puede recibir otro sueldo, emolumento o pensión alguna, ni aceptar donaciones de títulos, valores o de bienes inmuebles o derechos sobre ellos, cualquiera que sea su índole, origen o denominación, sin autorización del Congreso. La infracción de estas prohibiciones constituye falta grave conforme al Inc. 10 del Art. 206 de la Constitución. Está obligado a prestar Declaración Jurada de bienes y rentas de acuerdo al Art. 62 de la Constitución y la ley de la materia.

Artículo 6 .- *La Nación proporciona al Presidente residencia oficial en el Palacio de Gobierno y los respectivos gastos de representación.*

El Presidente goza, además, de franquicia postal y de transporte gratuito en los medios de propiedad del Estado.

Artículo 7 .- *En caso de muerte del Presidente de la República, la simple comprobación del hecho determina la vacancia del cargo desde el momento del deceso.*

Artículo 8 .- *La vacancia de la Presidencia por incapacidad permanente comprende tanto la enfermedad física como la mental que inhabilitan para el debido desempeño del cargo. La incapacidad moral comprende la conducta deshonrosa, la grave falta de carácter ético y la comisión de delito común doloso.*

La declaración de incapacidad, es calificada y acordada por el voto afirmativo y de no menos de las 2/3 partes del número legal de diputados y senadores, previo el dictamen de una comisión investigadora del Congreso nombrada para el efecto.

Artículo 9 .- *El Congreso concede o rechaza licencia al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional. El permiso del Congreso requiere solicitud en forma y aprobación*

del motivo del viaje. El plazo máximo es de 15 días, salvo el caso de enfermedad y requiere la votación conforme de la mayoría absoluta de los senadores y diputados hábiles.

Si el Presidente sale del país en misión oficial, debe remitir al Congreso, dentro de los 30 días siguientes a su retorno, un mensaje informativo sobre los alcances o resultados de la misión cumplida, la nómina del personal que le acompañó y el monto de lo gastado, sin perjuicio de la respectiva rendición de cuentas en la Cuenta General de la República.

No se puede autorizar permiso alguno al Presidente si está sometido a acusación constitucional por el Senado.

Artículo 10. - *La renuncia del Presidente de la República no requiere refrendo ministerial. El Congreso acepta o no la renuncia. La aceptación requiere de la aprobación de más de la mitad del número legal de senadores y diputados.*

Artículo 11. - *La vacancia del cargo de Presidente por salir sin licencia o no reincorporarse al territorio nacional al vencimiento del permiso otorgado por el Congreso, se produce de hecho por abandono. El abandono es declarado por Resolución Legislativa del Congreso aprobada por mayoría simple del total de sus miembros hábiles.*

Artículo 12. - *La licencia temporal del cargo de Presidente puede ser por el tiempo que dura la enfermedad o la incapacidad temporal que la motiva.*

El Congreso la otorga por el voto conforme de la mayoría absoluta del total de sus miembros diputados y senadores. Si la enfermedad se prolonga por más de seis meses continuos o si la licencia o licencias sucesivas suman en total más de un año, el cargo podrá ser declarado vacante por el Congreso Nacional, quien llamará al primer Vicepresidente para que asuma la Presidencia de la República. La declaración de vacancia en estos casos requiere de no menos de los 2/3 del número legal de senadores y diputados.

Artículo 13. - *El Presidente de la República al terminar su mandato tiene derecho a una pensión de retiro vitalicia igual a la remuneración que percibe el Presidente en ejercicio.*

Artículo 14. - *El Presidente de la República, durante su mandato o después de haber cesado, es responsable personalmente de los delitos tipificados en el Art. 210 de la Constitución. El enjuiciamiento se hace conforme a los Arts. 183 y 184 de la misma Carta, la ley de responsabilidad de funcionarios públicos y el Código de Procedimientos Penales. El proceso se sigue ante la Corte Suprema de Justicia.*

Al término de su mandato puede ser acusado también por cualquier otro delito cometido en el ejercicio de su función, y además por grave infracción de la constitución aunque no constituye delito expresamente previsto por la ley penal. En este caso, a falta de otra pena señalada por ley, se aplicará inhabilitación temporal hasta por quince años, o perpetua, para ejercer cargos públicos, según la gravedad del hecho.

Artículo 15. - *Los delitos comunes cometidos por el Presidente de la República no requieren previa acusación constitucional, pero si autorización del Congreso por los 2/3 del total de votos del número legal de senadores y diputados. Es juzgado por la Corte Suprema. La condena por delito común doloso obliga al Presidente a renunciar al cargo aún si la pena no incluye inhabilitación para la función pública.*

Artículo 16. - *En aplicación de lo dispuesto en la 2da. parte del Art. 208 de la Constitución, el Vicepresidente encargado del despacho atiende los asuntos de mero trámite. Cualquier otro acto que autorice es nulo de pleno derecho.*

El Consejo de Ministros se reúne convocado por su Presidente de acuerdo a lo dispuesto por la segunda parte del Art. 215 de la Constitución y las leyes de Ministros de 1856 y 1862.

Artículo 17. - *El Vicepresidente que no ejerce alguna otra función pública, tiene derecho a una indemnización por el tiempo que se encargue del despacho presidencial; y a un emolumento*

igual al que percibe el Presidente de la República en los casos de suspensión de éste en el ejercicio de su función.

Artículo 18.- *En caso de vacancia o impedimento del Presidente y de los Vicepresidentes de la República, asume el cargo el Presidente del Senado quien convoca a elecciones dentro de los treinta (30) días, si ocurriese el hecho faltando dos (2) años o más para la conclusión del período en curso. En caso contrario, el Congreso, por mayoría absoluta del total de sus miembros, le encarga la jefatura del Poder Ejecutivo hasta la conclusión del período.*

Artículo 19.- *En caso de nulidad del proceso electoral nacional, asumirá la Presidencia de la República el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien convocará de inmediato a nuevas elecciones.*

Artículo 20.- *Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.*

2. LA FUNESTA HISTORIA DE LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La discrepancia radical producida entre el Secretario General de Acción Popular y el Jefe de su partido interesa a los populistas como afiliados; pero, lo que en verdad interesa al país no son tanto los líos internos de una agrupación política, aunque ésta se encuentre en el Poder, cuanto las gravísimas implicancias de orden constitucional y moral que supone el rompimiento de la unidad del mando ejecutivo entre el Presidente de la República y su Primer Vicepresidente.

Como peruanos y como legisladores no podemos menos que invitar a reflexionar sobre los hechos producidos. No puede olvidarse que Belaúnde y Scoane integraron una fórmula unitaria y que el voto ciudadano los ungió mayoritariamente como un todo políticamente indivisible, como lo es el propio Poder Ejecutivo.

Producido el rompimiento público de esa unidad, poco importan los hechos anecdóticos que derivaron de aquel, inclusive la disputa callejera por la posesión del local partidario, como se tratara del símbolo de supervivencia de una ideología ya rota. El hecho hace recordar un acontecimiento histórico: cuando Napoleón volvió de la isla de Elba encontró en las Tullerías a un grupo de nobles del Antiguo Régimen. A su saludo, respondió el gran corso: “Hay dos clases de fidelidad: la de los perros y la de los gatos. Vosotros, señores, tenéis la fidelidad del gato, que nunca abandona la casa”.

Pero, volviendo al caso del Primer Vicepresidente, cabe preguntar: si la unidad del Poder Ejecutivo se rompe por la voluntad de quien está llamado constitucionalmente a reemplazar al Presidente en caso de vacancia, ¿puede quedarse en el cargo ó está moralmente obligado a renunciar, no ahora, sino desde el instante mismo en que para él, la incompatibilidad era insalvable? ¿Puede pedirse la renuncia de los Ministros que acompañan al Presidente en su gestión

-que supone acuerdo con el Jefe del Estado- y no presentar la propia, ante el desacuerdo con él?

Pero, además de la contradicción moral y política en que se ha colocado el señor Seoane al conservar la función de Primer Vicepresidente en abierta pugna con el propio Presidente de la República, cabe también preguntar, yendo al fondo del asunto, ¿qué importancia tiene entre nosotros la institución de la Vicepresidencia?

Lamentable historia

El hecho protagonizado por el Vicepresidente Seoane no es, sin embargo, el único ocurrido en nuestra historia, aunque ninguno haya revestido su peculiaridad, La Comisión que preparó el proyecto de la Constitución vigente se pronunció por la abolición de la vicepresidencia, como la habían hecho las Cartas Políticas de 1834, 1839, 1867 y 1920, porque “la institución está condenada entre nosotros por una lamentable historia”.

La opinión de la Comisión tenía además un antecedente bastante reciente en el proyecto de reformas constitucionales del Presidente Billingham, quien había propuesto “la supresión de las Vicepresidencias de la República, germen de intrigas con alarmas y peligros para la paz pública y origen de expectativas para personas inadecuadas que puedan ser repudiadas por la opinión pública y el Parlamento”.

Y es que -como lo dice la respectiva Exposición de Motivos-, la mayoría de los casos de vacancia del Presidente se han producido por revolución y los mismos movimientos que derrocaron a los presidentes eliminaron a sus vicepresidentes o toleraron solamente a los segundo vicepresidentes, cuyo papel se reducía a convocar a elecciones. En efecto, así sucedió con La Mar y Salazar y Baquijano (1829), con Pezet y Diez Canseco (1866), con Balta y Herencia Zevallos (1868), con Prado y La Puerta (1880), con Pedro Alejandrino del Solar (1890), con Billingham, Roberto Leguía y Miguel Echenique (1914), y durante la vigencia de la actual Constitución, con todos los Presidentes derrocados por golpes militares.

Basadre en su monumental “Historia de la República” rectifica el dicho de la Comisión al comentar la vida de Serapio Calderón, caso único en que un Segundo Vicepresidente reemplazó a un Presidente, y añade: “En 1863 se había producido un caso parecido pero no idéntico: por el fallecimiento de San Román llegó por breve plazo al poder el segundo vicepresidente Diez Canseco, gracias a la actitud de Castilla, hasta que el primer vicepresidente regresó de Europa. Otros primeros vicepresidentes ejercieron la Presidencia interinamente durante la vigencia de la Constitución de 1860: Herencia Zevallos después de la muerte de Balta en 1872, Costas que gobernó en Lima porque el Presidente Prado viajó al sur a debelar una

revolución en 1874, La Puerta durante la guerra con Chile. Todos ellos, empero, con la sola excepción de Diez Canseco en 1870 y Serapio Calderón en 1904, terminaron también derrocados a corto plazo”.

La Constitución de 1933

La Carta Política vigente, siguiendo la línea de la de 1920 y la propuesta de la Comisión, dispuso que de producirse vacancia o suspensión del Presidente de la República se encargara del Gobierno el Consejo de Ministros. El Congreso debía elegir Presidente para el resto del período, en el caso de vacancia. Sin embargo, la misma Constituyente aprobó tres años después el restablecimiento de la institución vicepresidencial, tomándola textualmente de la fórmula de la Constitución de 1860, es decir con dos vicepresidencias: primera y segunda.

En los últimos regímenes (Prado y Belaúnde) se llegó inclusive a una interpretación a todas luces insostenible sobre el papel de la vicepresidencia en caso de ausencia del Presidente, ya que contrariamente al espíritu y texto de la enmienda, se encargó al Primer Vicepresidente la Jefatura del Estado cuando viajaron al extranjero los titulares, conservando su investidura. O sea, que durante esos lapsos, tuvimos simultáneamente dos Presidentes: uno en el extranjero y otro en el país. En ambos casos primaron consideraciones políticas más bien que constitucionales, y fue inútil la lucha de quienes nos opusimos a semejante absurdo lógico y jurídico.

Lo interesante en todo caso es dejar constancia que el Presidente Belaúnde forzó la interpretación constitucional para dejar el Poder Ejecutivo en manos del Sr. Seoane, quien, según su propio dicho en la televisión, ya le había demostrado mediante cartas escritas desde México, su total desacuerdo con la política seguida por el Presidente.

¿Sirven de algo las Vicepresidencias?

A la luz de los antecedentes históricos recordados y de las opiniones vertidas por los notables constitucionalistas que formaron la Comisión que preparó el Anteproyecto de la Carta vigente, cabe pues, preguntarse si la institución vicepresidencial es realmente útil o necesaria para la incipiente democracia nacional.

Nuestros vicepresidentes han sido designados casi siempre ó entre los elementos adictos al Presidente o por acomodados partidos adversos. En el primer caso, la institución resulta ser una simple duplicación del Consejo de Ministros, cuyo Presidente es designado por el Presidente, y aunque la Constitución no lo presente así, lo son también todos sus Ministros. Lo mismo da, por tanto, que el sustituto del Presidente sea el Vicepresidente o el Consejo de Ministros.

En el otro caso, producida la vacante y roto el circunstancial y momentáneo pacto de alianza política, el país se encontraría con el ascenso al Poder de un hombre adverso al régimen imperante. Su gobierno se haría imposible, como dice la Comisión tantas veces citada. Y peor a, añadiríamos, si se tratara de descisiones dentro del mismo partido, porque éstas, como se sabe son imposibles de soldar.

Si la institución vicepresidencial resulta inocua o peligrosa para el país, veamos si, por lo menos, es útil y práctica para quienes la ostentan. Salvo el caso de Morales Bermúdez, quien después de haber sido vicepresidente de Cáceres en 1884, fue impuesto como presidente en 1890, ningún otro ha llegado a investir como titular la primera magistratura del país. Y si una golondrina no hace verano, cabe concluir diciendo que viven ilusiones de opio los que piensan llegar a la Presidencia aprovechando el “desgaste político” del Presidente o del Poder Ejecutivo del que forman parte integrante.

Razón tenía, pues, el político que dijo alguna vez: “La creación del vicepresidente se parece al caso curioso de un individuo que tiene en la misma casa muebles guardados para el caso de incendio, creyendo que el incendio va a respetar los muebles de repuesto”

La lección histórica

Si, no obstante su invalidación, ha de subsistir la institución vicepresidencial en el Perú, la historia aconseja que los partidos políticos pongan especial cuidado al preparar sus fórmulas presidenciales. No se trata de buscar incondicionales, pero tampoco de rodearse de gentes que no se estiman a si mismas, y casi siempre con razón.

3. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA MINISTERIAL

Cada uno de los departamentos en que se divide la gobernación del Estado constituye un Ministerio. En su aspecto político, el Ministerio es una institución que concurre con la Presidencia de la República a la realización de la obra de gobierno. En su aspecto administrativo es uno de los sectores en que se descompone la Administración Pública.

Cuando se organizó el Estado peruano, en los albores de la República, se crearon tres Ministerios: el de Estado y Relaciones Exteriores, el de Guerra y Marina y el de Hacienda.

Castilla en 1854 elevó su número a cinco: Relaciones Exteriores, Guerra y Marina; Hacienda y Comercio; Gobierno, Culto y Obras Públicas; y Justicia, Instrucción y Beneficencia. Los dos últimos fueron divididos en el decurso del

tiempo, dando origen a nuevas Carteras. Finalmente se crearon algunos nuevos: Salud, Aeronáutica, Trabajo y Agricultura, en los últimos años.

Estas divisiones y creaciones se hicieron en forma anárquica, sin obedecer a un plan predeterminado, ni a una política clara y definida. Generalmente se inspiraron en modelos extranjeros que correspondían a condiciones históricas y jurídicas distintas de las nuestras.

La nueva corriente

A partir de 1962, con la creación del Sistema Nacional de Planificación, se inició el proceso de organización sectorial de la administración Pública, teniendo como modelo instituciones anglosajonas. Un año más tarde (D.S. de 5/XI/63) se fijó en 12 el número de oficinas sectoriales y sobre esa base la ONRAP preparó un interesante proyecto sobre reforma de la administración, el mismo que con algunas modificaciones, llegó a promulgarse por D.S. 343-68-H de 16 de agosto último.

Según este Decreto, que fue dado al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, cada Ministerio debía constituir un sector de actividad, redistribuyéndose para el efecto las funciones del Poder Ejecutivo en los siguientes rubros: Gobierno; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Hacienda; Educación; Salud Pública; Trabajo; Comunidades y Cooperativas; Agricultura y Pesca; Industria, Comercio, Minería y Energía; y Transportes, Comunicaciones y Turismo.

Como este Decreto formó parte del aluvión legislativo de aquellos famosos sesenta días, pasó totalmente inadvertido a pesar de su importancia. Ello explica la sorpresa que parece haberse producido en algunos sectores de opinión, al conocer la exposición del actual Ministro de Hacienda, quien, culminando el proceso señalado, ha propuesto la reestructuración de los Ministerios de acuerdo al mismo criterio sectorial que informa el Decreto, pero introduciéndole las siguientes modificaciones: mantener transitoriamente los Ministerios de la Fuerza Armada -lo transitorio suele ser el único permanente en el Perú-; separar los sectores de Industria y Comercio de los de Energía y Minería; e independizar la Construcción y la Vivienda en un Ministerio especial.

El proyecto de Reforma

No es fácil determinar teóricamente una división racional de los departamentos ministeriales. Ella varía según los criterios que se utilice, las necesidades del país y la ideología que prime en el gobierno.

La sistemática anglosajona empleada en el Presupuesto Funcional, primero, y ahora en la reestructuración ministerial, es compleja y difícil de aprehender, tanto que los profesionales del reformismo estructural parecen haber quedado perplejos con la noticia, cuando no se han lanzado contra imaginarios peligros, derivados de erróneas interpretaciones.

Hemos sostenido en repetidas oportunidades que hubiera sido preferible emplear la nomenclatura francesa que es más asequible y más afín con nuestra idiosincrasia y nuestra tradición jurídico-administrativa, pero, escogido el camino desde años atrás, sería totalmente negativo ponerse a criticar la sistemática utilizada a estas alturas del debate. Creemos por el contrario, que sí es el momento de recordar las observaciones que en su oportunidad formuláramos al proyecto de ONRAP, y las que nos merecen las modificaciones introducidas posteriormente.

La primera observación es que el proyecto se limita a la redistribución de las tareas del Poder Ejecutivo más que a una reforma de la institución ministerial. Dicho en otras palabras, es una reorganización de carácter horizontal y no una reforma en profundidad. La segunda es que se han acentuado los aspectos económicos de la problemática peruana, sin dar igual énfasis a los de orden social y moral que requieren ser encarados con tanta o mayor urgencia que aquellos.

Gobierno y Policía

La denominación de este Ministerio es equívoca. Tanto los términos gobierno como policía corresponden a conceptos mucho más amplios que los asuntos internos y la policía de orden público que el sector comprende. El nombre que legítimamente debe llevar este portafolio es: Ministerio del Interior, como se conoce en todas partes.

A esta cartera se le cercena el sector correspondiente a Correos y Telecomunicaciones, lo que está muy bien, pero se le deja el diario oficial “El Peruano” y la Radio Nacional que cumplen o deben cumplir la misión de publicar y difundir los actos de gobierno, misión específica del Ministerio de Justicia.

Justicia y Culto

Este Ministerio tuvo en el pasado gran importancia. Hoy está reducido prácticamente al cuidado de los centros de reclusión y de tutela. Con este Ministerio hay que adoptar un temperamento especial derivado de su valor trascendente y no pensar en suprimirlo sino más bien en integrarlo.

En efecto, corresponde a justicia todo lo relativo la legislación (sanción, promulgación, numeración, publicación y difusión de las leyes, decretos y resoluciones), las relaciones con el Poder Judicial, la representación y defensa del Estado, la organización del Ministerio Público, la policía judicial (que eso debía ser la PIP), los registros públicos, la actividad jurídica del Ejecutivo (coordinación, asesoramiento y unificación, mediante la creación del Cuerpo de Abogados del Estado) y la policía represiva (establecimientos penales y de tutela) con personal propio de la Guardia Republicana, si este anodino cuerpo merece subsistir.

De Justicia en cambio debe salir todo lo relacionado con el Servicio Civil, puesto que este debe constituir un organismo independiente a otro nivel. Igualmente lo relativo a pensiones de montepío que, como todas las demás pensiones, deben centralizarse en el Ministerio de Hacienda; y, por último, el sector Culto. Justicia debe ser, pues, totalmente reorganizado.

Iglesia y Estado

En el siglo pasado y parte del presente, se consideró que cualquier planteamiento que propiciara la separación de la Iglesia del Estado era poco menos que herético. Ahora, debemos estar convencidos que a ese objetivo debe tenderse en bien de ambos, sobre todo en estos días, en que es preciso no confundir lo de Dios con lo del César.

El Estado mantiene dos clases de relaciones con la Iglesia Católica; una de carácter internacional con el Estado Vaticano, que por naturaleza corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, y otras de carácter interno, que se traducen en el ejercicio del derecho de Patronato sobre los nombramientos de autoridades eclesiásticas, y las correspondientes al pago de remuneraciones a la jerarquía y a la construcción y la refacción de iglesias y locales destinados al culto. Estas corresponden al actual Ministerio de Justicia.

Somos de opinión que el primer paso en el sentido enunciado debe ser la revisión del Concordato para poner término al patronato del Estado a fin de que la Iglesia goce de absoluta libertad para elegir sus autoridades. Y, de otro lado, que debiera entregarse a los arzobispos u obispos las partidas presupuestadas de las arquidiócesis y diócesis, respectivamente, para que las administren directamente. Se evitará así la sujeción que esta clase de relaciones origina en detrimento de la Iglesia, hasta que los católicos comprendamos que es nuestra y no del Estado la obligación de sostener el culto, como lo hacen los feligreses de otras iglesias.

Economía y Hacienda

El Ministerio propuesto incluye indebidamente el título de Economía, puesto que las funciones que se le adjudican están circunscritas a la Hacienda Pública únicamente.

Presupuesto, Tesoro, contribuciones y Aduanas, Crédito Público, Policía Fiscal y Moneda, son atribuciones inherentes a la Hacienda Pública y las Finanzas del Estado, y desde ese punto de vista el respectivo sector está perfectamente delimitado. En consecuencia, el nombre del Ministerio que, como en el caso de Gobierno y Policía, se presta a equívocos debiera ser modificado quedando únicamente como Hacienda Pública, o denominándolo Hacienda y Crédito Público o Hacienda y Finanzas.

Relaciones Exteriores

Este Ministerio comprende bien un sector perfectamente definido de la actividad del Estado y debiera quedar reducido a ello.

La reforma que requiere es más bien de orden inverso y debe comenzar por suprimir las numerosas, caras e inútiles legaciones que sostiene en el extranjero, sobre todo en Europa y reforzar en cambio las que vitalmente interesan al país.

Defensa Nacional

La reunión de los tres ministerios de la Fuerza Armada en un solo departamento es ciertamente loable, y no solo justificaría la postergación de esta importante reforma más allá del plazo prudencial y necesariamente corto que se necesita para la integración.

Educación

Este Ministerio es uno de los más complejos y el que cuenta con el mayor número de servidores del Estado. Su sector es tan definido como los anteriores. Los problemas que afronta son de otra naturaleza; el más grave es la excesiva centralización, que no ha podido ser corregida con las subdirecciones regionales.

En el proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades que presentamos el año 1964, a pedido del Concejo de Lima, propusimos la devolución de la educación elemental y primaria con sus respectivas rentas a los municipios a nivel departamental, sin que ello significara, por cierto, la desvinculación del órgano ministerial. Este sistema se utiliza en otros países y rigió entre nosotros hasta la reforma centralista de 1904.

Salud Pública y Asistencia Social

Compete a este sector todo lo inherente a la prevención, desarrollo y cuidado de la salud física y mental de la población, así como lo relacionado con la asistencia social. Por eso, no es propia la vinculación que el proyecto establece con los seguros sociales. El aspecto asistencial de éstos es sólo una parcela de la Seguridad Social. Su relación, como lo estableció la ley del Seguro del Empleado, es más bien con el Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, habrá que reiterar que las Beneficencias Públicas deben ser suprimidas, comenzando por las de inferior categoría, o radicalmente transformadas.

Trabajo y Seguridad Social

Tal debería ser el sector servido por este Ministerio. La Seguridad Social es una consecuencia del trabajo que cubre los casos de suspensión temporal de la

capacidad laboral por motivo de enfermedad y de suspensión definitiva por edad y muerte. Es éste, pues, el departamento que le es propio y no el de Salud Pública.

En cambio, los asuntos indígenas o campesinos no corresponden al Ministerio de Trabajo sino al de Agricultura. El problema fundamental del campesino aborigen es la tierra, no la relación de trabajo. Lo que no obsta a que cuando exista sea regulada, como la de cualquier trabajador, por el Portafolio de Trabajo, exactamente como sucede con los campesinos de la costa.

Construcción y Vivienda

La creación de este Ministerio con los restos de Fomento y la centralización de Cooperación Popular y otras dependencias afines, puede ser conveniente sobre todo si se tiene en cuenta que la construcción de obras públicas se había extendido a todos los Ministerios, alegando cada uno supuestas especialidades que no resistían el menor análisis. Habida cuenta de esta situación y del propósito de centralizar la obra pública en un sólo Ministerio, no se justifica que subsista la Subdirección de Ingeniería en la cartera de Justicia.

El nombre de “construcción” resulta muy vago e impreciso, por lo que parecería más conveniente llamarle Ministerio de Obras Públicas, como en otros países y, agregarle Vivienda por su importancia y porque constituye un carácter distintivo, ya que se trata de edificaciones que no están destinadas al servicio del Estado.

Agricultura

Aunque esta actividad bien podría ser incluida en un Ministerio de Economía, su especial incidencia en la realidad nacional y la necesidad de acentuar la política agraria del Estado en orden a incentivar la producción y la productividad del agro, encarar los problemas existentes en el régimen de tenencia de la tierra y la mejor distribución de las aguas de regadío, justifica plenamente la subsistencia de un Ministerio específicamente dedicado a la agricultura, entendida en su más amplio concepto.

Como se dijo más arriba, a este Portafolio deberían trasladarse los asuntos campesinos y, en cambio, retirar la pesquería por cuanto el rubro de mayor importancia en este sector está representado por la harina de pescado, que es una industria sin vinculación alguna con la agricultura.

Industria y Comercio

Durante el gobierno constitucional se presentaron algunos proyectos creando un Ministerio especial que orientara la política industrial -dispersa hasta hoy en más de una dependencia- y el comercio, actividades ambas de enorme importancia en el desarrollo del país. Uno de los proyectos llegó a ser aprobado por el Senado

y quedó para debate en Diputados. La creación de esta Cartera ha sido, además, persistentemente solicitada por las fuerzas de la producción.

Es de primordial necesidad que los cuatro sectores industriales: manufactura, pesquería, minería y energía integren una sola unidad. Por consiguiente, un sólo ministerio debería tener a su cargo todo este sector de la producción y no fraccionarlo en dos carteras como aparece del proyecto, pues ello da lugar a descoordinación, sobre todo a la presencia de políticas opuestas y contradictorias y en sectores que son necesariamente afines y complementarios y evitar así un fenómeno similar al antagonismo que viene presentándose cada vez con caracteres más acentuados, entre la agricultura y la industria, por ejemplo.

Transportes y Comunicaciones

Es otro sector definido, cuya agrupación en un solo Ministerio era necesidad sentida y frecuentemente demandada. En Diputados se presentaron dos proyectos al respecto, que no llegaron a ser debatidos.

A este sector se ha sumado el correspondiente a turismo, aunque no aparece en los cuadros publicados en “El Peruano”. La adición es procedente por afinidad y porque el turismo requiere básicamente de una infraestructura de transportes eficientes y de comunicaciones rápidas y seguras.

El Ministerio que falta

Un país como el nuestro, donde el 53% de la población es menor de 19 años; las uniones concubinarias son cada día más abundantes; la mayoría de los hijos es ilegítima; la institución matrimonial acusa una serie de crisis y el divorcio, la nulidad y la separación alcanzan porcentajes crecientes; y, donde, finalmente, se insinúa la decadencia de la heterosexualidad y el incremento de la delincuencia juvenil; en un país que presenta estos graves síntomas es posible que el Estado ignore el problema y no tenga una política al respecto?

Un Ministerio que encare los problemas de la juventud, la familia y el matrimonio -inclusive de las formas tradicionales en nuestra población-, es ciertamente indispensable.

¿No es llegado el momento de crear un Ministerio de Bienestar Social?

Colofón

Para finalizar estas rápidas observaciones, habrá que decir que la proposición hecha por el Ministerio de Hacienda constituye un paso importante en la reforma de la estructura administrativa del país, pero que es indispensable ir más allá y calar más hondo. Queda todavía mucho por hacer, y contra ello conspira la perentoriedad del plazo fijado. La reforma de una estructura se justifica no sólo porque la actual sea deficiente sino porque la nueva deber ser la mejor posible.

4. EL PODER JUDICIAL Y SUS RELACIONES CON LOS OTROS PODERES DEL ESTADO

Gracias señor Presidente, por la oportunidad que me brindan de ocupar esta tribuna y gracias a ustedes señores magistrados por la oportunidad de dirigirme a ustedes en un tema que es de sumo interés no solo doctrinario, sino práctico. Y quiero para eso, remontarme un poco a los antecedentes del capítulo constitucional que se refiere al Poder Judicial.

Ustedes saben perfectamente bien que el primer problema que se presenta es que cuando se produce la doctrina relativa a la separación de poderes, surgida de Inglaterra con Locke y mas tarde recogida por Montesquieu, ninguno de los dos considera al Poder Judicial como poder. Y si bien hablan de una función tripartita, Locke ignora totalmente al Poder Judicial y Montesquieu no lo ignora, pero en cambio lo trata muy mal, le resta toda posibilidad de considerarlo como un Poder y dice simplemente que puede ser una autoridad, o sea, le niega la **potestas**, porque el Poder requiere fuerza y el Poder Judicial no tiene ninguna y para hacer cumplir sus mandatos requiere de otro Poder que lo haga, o sea del Poder Ejecutivo. Esta tesis, se recoge en gran parte de la legislación contemporánea continental europea. Si ustedes revisan cualquiera de las Constituciones, inclusive las últimas de Francia, Alemania o Italia, verán que no hay capítulo relativo al Poder Judicial. Se habla de los jueces, o de la magistratura, pero no del Poder Judicial. La Constitución española habla del Poder Judicial, pero tampoco le da una jerarquía que puede ser equivalente a los otros dos Poderes.

En cambio, en la tesis norteamericana, el Poder Judicial sí tiene una importancia muy grande; y si bien no tiene poder, su autoridad es tan grande que ha habido autores que han llegado a decir que la Constitución norteamericana por ejemplo, que rige como es obvio las competencias de los Poderes, es lo que los jueces de la Corte Suprema tienen que ser, y no solo se basan en una teoría, sino en una realidad, porque desde que Marshall, el famoso juez norteamericano en 1808, dedujo, no del texto constitucional, sino de una interpretación jurisdiccional, que las leyes que no están de acuerdo con la Constitución no obligan al Poder Judicial aplicarlas. Desde entonces hasta hoy, la fuerza de la Corte Suprema ha sido de vital importancia en los Estados Unidos. Hay que recordar por ejemplo, que en la época de Roosevelt, toda su política del New Deal fue paralizada por la Corte Suprema. Seiscientas leyes en los años en que fue Presidente, quedaron paralizadas por la Corte Suprema, y como allá los vocales son vitalicios, hubo que esperar el ingreso del famoso Presidente Warren para que cambiara el criterio de los fallos de la Corte Suprema. Recién entonces, los famosos civil rights o derechos fundamentales de los negros pudieran ser reconocidos como constitucionales. O sea que, en la interpretación de la Constitución norteamericana, hay un poder muy

grande en la Corte Suprema de los Estados Unidos. Tesis que no es compartida, repito, por el derecho continental que inclusive ha llegado a negar la posibilidad de que tenga vigencia sustantiva el acto jurisdiccional y se considera que el acto jurisdiccional simplemente es el acto administrativo aplicado por el Poder o por los jueces y magistrados, pero que en esencia no se distingue del acto administrativo. Esto en cuanto a los principios.

¿Cuál era en cambio nuestra tesis, la tesis peruana, la que ha regido nuestras Constituciones desde que el Perú se independizó?

Nosotros revisamos nuestras constituciones comenzando por la de 1823 que se inspiró mucho en la fórmula norteamericana. Veremos que ahí sí aparece el Poder Judicial, inclusive señalando en la Constitución los requisitos para ser miembros del Tribunal Supremo, de los superiores y hasta de los jueces. Este criterio muy reglamentarista de este Poder llevó a que las constituciones del siglo pasado, hasta la de 1860 que rigió hasta 1920, tuvieran respecto al Poder Judicial un concepto distinto del que habían tenido en otros países. Curiosamente, a partir de 1920, o sea la Constitución de Leguía, y la del 33, se minimiza nuevamente al Poder Judicial. Si ustedes ven la nomenclatura de las Constituciones de este siglo, verán que el Poder Judicial está después del capítulo sobre Municipalidades y de la Fuerza Armada. Entonces, ni siquiera en la ubicación podía ser considerado un poder especial salvo que se dijera -cosa que no la he visto escrita pero que podría deducirse del criterio de los constituyentes de entonces- que los Concejos Provinciales o Departamentales y la Fuerza Armada eran parte de la Administración Pública o sea del Poder Ejecutivo, pero aún en eso se desconocía el régimen autónomo de los Concejos Municipales, que difícilmente pueden ser considerados como ramas exclusivas del Poder Ejecutivo.

Entonces pues, el primer problema que tuvimos los constituyentes del 78, era cómo devolver al Poder Judicial una jerarquía que le corresponde, porque, si bien puede decirse hoy que la doctrina de la separación de poderes ha presentado muchas fallas en el curso de su evolución y es una de las más viejas doctrinas constitucionales existentes, lo positivo es que en los sitios en que es desconocida, la democracia sufre. Es evidente que la separación de poderes no puede ser como la pensaron Montesquieu o Locke, como una separación absoluta, como tres estancos separados entre sí, sino que han ido indicándose unos en los otros, pero cuando no hay en un país el Poder Judicial, o hay concusión entre el Ejecutivo y el Judicial, hay dictadura y lo mismo cuando la concusión es entre el Poder Judicial y el Legislativo, que es más rara de presentarse, pero puede presentarse. Esta doctrina, a pesar de sus fallas, sigue siendo una garantía, porque la prueba es que donde no existe separación no hay posibilidad de democracia y al decir que no hay posibilidad de democracia decimos que no hay posibilidad de respeto a los derechos fundamentales de la persona, que básicamente están garantizados por el Poder Judicial.

Entonces, no es sólo una cuestión doctrinaria sino una cuestión práctica, una cuestión de garantía: devolverle al Poder Judicial una jerarquía, que no debió haber perdido nunca. Es más, había que buscar la forma de independizarla de cualquier influencia extraña, especialmente de la política, porque es cierto el dicho aquél de que cuando la política entra en los Tribunales, la justicia sale de ellos. Pero, ¿cómo buscar la independencia del Poder Judicial?

En primer lugar, podríamos acoger las tesis europeas respecto a que los jueces pueden ser elegidos por otro poder. Para nosotros resultaba prácticamente imposible aplicar doctrinas como las francesas donde el Presidente de la República nombra a los magistrados o como en Alemania donde sucede en tres cuartas partes lo mismo. Podíamos seguir con la tesis antigua de la Constitución del 33 que permitía la influencia de dos Poderes en la generación del Poder Judicial, tesis que había sido recogida del famoso Anteproyecto de Constitución que redactó esa comisión brillante de juristas, encabezada por Manuel Vicente Villarán y que desgraciadamente los constituyentes del 33 no tomaron en cuenta. En lugar de atenerse a ese documento, que estuvo extraordinariamente bien pensado y bien redactado, dejaron volar su propia imaginación y nos entregaron la Constitución del 33, una de las menos técnicas que ha tenido la historia del Perú.

Entonces pues era cuestión de ver como independizábamos la elección de los magistrados de toda influencia política, sin caer en la tesis de quienes sostenían que el Poder Judicial debía ser tan separado de los otros dos Poderes, que fuera nombrado por autoridades o personajes distintos de los Poderes del Estado, porque entonces nos podíamos dar con el absurdo de que habían dos poderes que nacían de la soberanía nacional y un tercero que nacía, no de la soberanía sino de organismos de menor jerarquía, como era quienes pretendían que fuera el famoso **Consejo Nacional de Justicia** o un equivalente, el que nombrara directamente a los jueces; o caer en la otra fórmula de que fuera el propio Poder Judicial el que a su vez generara sus propios nombramientos, lo cual deriva en una estructura oligárquica, exclusiva y cerrada. Entonces, había que buscar una combinación que partiera de un principio, que sostuvimos siempre: los Poderes nacen directa o indirectamente de la soberanía nacional. Y la única forma de dar independencia al Poder Judicial, por lo menos en sus nombramientos, era que las propuestas fueran hechas a nivel muy técnico, a nivel totalmente profesional, o sea dar injerencia a organismos como los propios jueces, los abogados, los maestros universitarios, gentes que están en contacto directo ya sea con las nuevas promociones que salen de la Universidad, ya sea con los colegas de la profesión, ya sea con quienes litigan ante el Poder Judicial, de donde puede salir evidentemente una valoración de los jueces químicamente pura, o por lo menos lo más alejado posible de lo que pudiera ser la influencia política directa y que una vez hecha la propuesta intervinieran dos poderes del Estado y no uno solo, a efectos de que uno pudiera

controlar al otro respecto a cualquier interés puramente político en los nombramientos. De ahí salió la fórmula que existe en la Constitución. Puede tener muchos defectos evidentemente, aunque muchas veces los defectos más se deben a los hombres que a las instituciones, pero si se revisan las demás formas existentes de elección de magistrados en todo el mundo, resulta ser una de las más equitativas y una de las más aceptables doctrinariamente. La otra, que sería la elección popular, que existe en algunos estados de los Estados Unidos y en algún otro país, es terrible, porque significa simplemente que el Juez se convierte en un candidato político, como cualquier otro. Y el ciudadano, cuando elige a un diputado o a un senador, ve en ellos calidades que pueden ser las de buen expositor, buen orador, muy distintas a las que pudieran calificar las condiciones profesionales y técnicas de quien va a administrar justicia. Y este problema es tan serio, que en aquellos estados de la Unión donde todavía subsiste la elección popular de jueces, hay muchas críticas, y muy fundadas, respecto de la precariedad de este tipo de nombramientos y la influencia evidentemente política que se nota en todos ellos.

Pues bien, este es el primer problema: darle al Poder Judicial independencia desde su formación. El otro era consagrar en la Constitución aquellos principios que dan independencia al Poder Judicial en sí. No deja de ser interesante, el hecho de que si ustedes revisan la Constitución, del único poder que se dice que es independiente es el Poder Judicial; de los demás no se dice. En cambio, la Constitución afirma expresamente la independencia el Poder Judicial.

El otro punto es la publicidad de los actos del Poder Judicial, que también significa una forma de independencia, como la motivación de las sentencias, de los motivos que tuvo para fallar en tal o cual sentido, lo cual sirve para preservar justamente al juez de cualquier arbitrario ataque que se haga cuando la motivación es perfecta, cuando la motivación es, no sólo sobre los hechos, sino sobre el derecho aplicable. Pero, no sólo era cuestión, repito de dar a todo el Poder Judicial la independencia suficiente, sino que había que consagrar algunas otras disposiciones como aquella que, estuvo en todas las Constituciones peruanas pero que ha sido muy fácilmente avasallada, aquella que dice que ninguna autoridad ni poder puede interferir en el Poder Judicial. Notarán que hay ahí una modificación. La fórmula tradicional decía: ningún poder ni autoridad puede intervenir; y la Constitución actual dice: ninguna autoridad. De esto, ¿puede deducirse que sólo las autoridades individualmente consideradas de los otros dos poderes son las que están prohibidas de interferir, y que en cambio, un poder del Estado sí puede interferir? Tampoco, porque ahí el principio de la división de Poderes impide que un poder tome competencias que la Constitución no le ha señalado.

No olvidemos que el principio de que uno puede hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido en la Constitución es una garantía de la libertad

individual de la persona pero no la es de un Poder, porque el Poder sí tiene competencias exclusivamente señaladas y sabidas. Asumir otras competencias es usurpar poderes de otros, de tal manera que se suprimió el término “Poder” por considerar que no era técnico, porque se deducía de toda la Constitución y no era necesario volver a incluirlo, pero entendido que no podía ningún otro Poder usurpar atribuciones del Poder Judicial, ni las autoridades correspondientes a un Poder podían hacerlo individualmente. De tal manera que, contrariamente a lo que algunos han interpretado, en el sentido de que el Poder Legislativo, por ejemplo, podía interferir mediante una ley impidiendo que determinados asuntos que están en trámite al Poder Judicial pudieran ser paralizados, eso no es constitucional; menos aún lo puede hacer el Poder Ejecutivo. Pero repito, no sólo se trataba de garantizar al Poder Judicial esta esfera de su propia independencia, sino que se terminaba de una vez por todas, con los Tribunales distintos del Poder Judicial. Se daba el Poder Judicial el monopolio de la administración de justicia.

Quedaban sólo dos excepciones: el Fuero Militar, porque en todas partes del mundo tiene características especiales, que no es del caso tratar aquí, pero evidentemente es un fuero que no puede ser asimilable al Poder Judicial, porque se dedica a mantener la disciplina de las Fuerzas Armadas y Policiales y debe aplicarse única y exclusivamente a sus miembros. Sólo se aplica a quienes no son miembros de esas armas en caso de movilización general, de servicio militar obligatorio y de guerra, donde el juicio militar sustituye a la autoridad civil mediante la jurisdicción prácticamente de guerra, en los tribunales o cortes marciales, que entre nosotros, aunque no han sido señalados en la Constitución, podían ser restablecidos a través del Código de Justicia Militar. La otra excepción son los asuntos arbitrales: el asunto arbitral es un acuerdo a que llegan las partes y en caso de recurrir una de ellas, tiene que irse al Poder Judicial para que se cumpla. De tal manera que, salvo estas dos excepciones, quedaba el monopolio de la administración de justicia en manos del Poder Judicial.

Esto nos lleva a la existencia paralela de **Tribunales Administrativos**, que no pueden ser considerados como excepción, porque en el Perú deben desaparecer. Hay Tribunales Administrativos como, por ejemplo, el Tribunal Fiscal, que debe ser englobado en el Poder Judicial, o en una fórmula como la francesa, donde los tribunales administrativos terminan en el Consejo de Estado, especie de Corte Suprema que falla administrativamente. Entre nosotros, la fórmula es que terminan en el Poder Judicial. Por eso la Constitución habla del contencioso administrativo, que todavía entre nosotros no ha sido legislado. Yo tengo un proyecto presentado por ahí, que lleva necesariamente a que el contencioso administrativo se inicie en la Corte Superior y termine en la Suprema, con solo dos instancias.

En esta forma es compatible la existencia de Tribunales Administrativos con el monopolio que la Constitución reserva al Poder Judicial. Pero, no sólo había este tipo de garantía para el Poder Judicial sino que la Constitución quiso también que los magistrados tuvieran sus propias garantías porque en un país como el nuestro no será nunca ocioso garantizar más al individuo, porque muchas veces la garantía de la institución no se traslada a sus miembros: puede respetarse teóricamente a la institución y violársela al desconocer los derechos de quienes son miembros de él, como sucedió muchas veces en nuestro país. Hemos tenido una serie de instituciones ficticias que mantuvieron el cariz aparente de la institución pero que terminaron totalmente violadas en sus miembros. Recordemos al señor Leguía, que mistificó todas las instituciones en el Perú: Universidades que no tenían autonomía; Concejos Municipales que no eran elegidos sino que eran Juntas de Notables, designadas por el Gobierno; un parlamento que no fiscalizaba, y a veces ni legislaba; un Consejo de Ministros, que eran simples secretarios del Presidente de la República; y así, todo el aparato formal se mantuvo, pero era hechizo, era feble; debajo no había nada de lo que la apariencia reconocía. Diré hoy, como en las películas: cualquier semejanza con hechos actuales no es coincidencia.

Entonces, había que garantizar a los miembros del Poder Judicial ¿cómo se les garantiza? Aquí había que innovar mucho, porque eso significaba romper tradiciones antiguas, con muchos años de vigencia en el Perú, que estaban muy enraizadas en las opiniones de muchos de nuestros constituyentes. Por ejemplo: el dar a los magistrados independencia y autonomía en su competencia. Cada juez, es totalmente independiente y autónomo en su competencia y esto está francamente declarado y garantizado. Se le da, además, la **inamovilidad en el cargo**. Si nosotros vemos los antecedentes en el Perú, comenzó la Constitución de 1823 declarando inamovibles a los jueces. Esto se mantuvo en tres o cuatro Constituciones y después fueron declarados movibles y podían ser retirados en cualquier momento por el Poder Ejecutivo. Se buscó cierta moderación legal con la ratificación: ya no se podía botar a un Juez en cualquier momento, había que esperar al momento de la ratificación. Si bien algunas de las ratificaciones fueron justas, muchas otras fueron injustas. Era un voto de conciencia, sin ninguna posibilidad de defensa para el magistrado, quien, simplemente quedaba a merced de la buena fe o de las relaciones humanas al momento de la ratificación. Había que liberarlos de toda influencia política directa, permitida por la Constitución del año 20, que fue la que originó gran parte del desprestigio del Poder Judicial entonces y motivó de que la Revolución del año 30 barriese con la dúctil Corte Suprema y con otras instancias judiciales, porque esa Constitución permitía a los vocales de la Corte Suprema ser Ministros de Estado.

Entonces, para borrar esa posibilidad había que declarar una incompatibilidad total entre la magistratura y cualquier forma de política militante. De ahí vienen todas las incompatibilidades generadas en la Constitución, que inclusive se llegó a pensar en un momento que debían incluir la cátedra universitaria, porque el profesor universitario al exponer en la clase sus puntos de vista, adelanta opinión sobre determinada materia. Se suponía que habían litigantes o abogados que estaban esperando determinado caso, y que el vocal o el juez podía adelantar su criterio en la cátedra. Hasta ese extremo llegaron las propuestas destinadas a darle a los magistrados, la mayor independencia posible.

Volviendo a la movilidad, de una vez por todas se declaró inamovible al cargo, no hasta el extremo del que hablan las otras Constituciones, donde el Juez es vitalicio, como en Estados Unidos. Porque, por encima de los 70 años no puede decirse que un hombre pierde facultades, simplemente puede perderlas, pero en un medio como el nuestro significaría prolongar mucho la vigencia de un magistrado e impedir el ascenso de los que vienen después. Entonces, tampoco era cuestión de perennizar a los hombres en los cargos, porque frenaría las aspiraciones legítimas de quienes quieren ascender. Se buscó una fórmula que estableciera el máximo de jubilación permitida en el Perú, los 70 años. Si se calcula que un Juez requiere un mínimo de 50 años para ser vocal de la Corte Suprema, le garantiza hasta 20 años de vigencia activa como vocal supremo.

Otra garantía es que un juez no pueda ser trasladado ni ascendido sin su consentimiento. La experiencia en el Perú había demostrado que muchas veces algún otro poder, fundamentalmente el Ejecutivo, que resulta siendo una amenaza para los otros dos, movía a los jueces cuando le convenía, trasladándolos a otro lugar o ascendéndolos. Este ascenso muchas veces no lo quería el ascendido, porque le creaba problemas familiares etc. , y era una forma de obligarlo a pedir su pase a disponibilidad o su pase a la cesantía, o sea, sacarlo del Poder Judicial. Otra forma también para mantener vocales que pasaran de edad, caso del doctor Barreto, que fue mantenido en la Corte Suprema de la República por el general Benavides hasta los ochentaitantos años de edad, u otros casos en que mas bien se disminuía la edad para botar a quienes por encima de X años no le convenía al Poder Ejecutivo. Ahí encontrarán ustedes algunas edades totalmente arbitrarias, dirigidas a desprenderse de algún Juez.

El otro era **el emolumento, el ingreso**. Este es un punto que todavía está pendiente y no hay la suficiente garantía. Ustedes son protagonistas de todo lo que ha sucedido con los sueldos del Poder Judicial. La Constitución trató de garantizar la más alta jerarquía, homologando los sueldos del Presidente de la República en primera categoría, y en la siguiente, los senadores, diputados, ministros y vocales de la Corte Suprema. De ahí arrancaba toda una escala en el Poder Judicial, cosa que no se ha podido cumplir porque la otra disposición destinada a esa garantía la

que señala al Poder Judicial un presupuesto no menor del 2% de los gastos ordinarios del Estado, no ha llegado a cumplirse. Verdad es que este 2% era una aspiración máxima. Todavía conservo los datos que oportunamente se pidió a la Corte Suprema sobre el presupuesto del Poder Judicial en los últimos diez años, y pasaba más allá del 2 %, de manera que el 2% era una aspiración máxima. Y para evitar la demanda inmediata del 2%, se consideró que ésta no era una norma de ejecución inmediata, tampoco una norma de las que el Derecho Constitucional llama reserva de ley, sino más bien de las programáticas, que requieren todo un proceso para llegar a él. Por eso es que hay una disposición transitoria que dice que todas aquellas disposiciones que implican gasto público se irán aplicando paulatinamente en un plazo máximo de 10 años, si mal no recuerdo. Porque es poco técnico poner un porcentaje en la Constitución. La experiencia había demostrado que esos porcentajes, introducidos en la Constitución del 33 para la educación, no menos del 25%, pocas veces pudo cumplirse. En primer lugar, ¿25% de qué? ¿De la totalidad del presupuesto? No puede ser, porque hay inversiones, hay nivel de pago de la deuda externa, que no se consideran en esos porcentajes. Entonces, una forma de limitarlos era decir que correspondía a los gastos ordinarios del Estado. Repito: que los gastos del Poder Judicial lleguen al 2% es una aspiración, que espero se cumpla.

Pues bien, todo ésto estaba destinado ya no a la institución sino al individuo. El último era el de la responsabilidad, que ha dado origen últimamente a un debate en la Cámara, porque se duda si una autoridad, en un país democrático, tiene o no la responsabilidad correspondiente. Lo declara el prólogo de nuestra Constitución y lo dice expresamente en el capítulo sobre el Estado: que todos los funcionarios están obligados a ser responsables. Esa responsabilidad está implícita, no sólo en toda la administración Pública, sino en el propio Presidente de la República. Aquello de que el Presidente de la República personifica a la Nación y por consiguiente es una especie de rey intocable, es una tesis totalmente absurda. No es el Rey de Inglaterra. El Presidente de la República sí puede ser objeto de crítica.

De tal manera que la crítica y la responsabilidad consiguiente del cargo entre nosotros sólo tiene una limitación procesal: que durante el ejercicio de la Presidencia de la República, sólo puede haber acusación por determinados delitos, como traición a la Patria y varios otros que configuran la figura del dictador, como la de no convocar a elecciones, impedir las, en fin, todo aquello que significa acaparación de poder, dictadura. Pero eso no quiere decir ni que el Presidente no sea objeto de crítica, ni que al terminar su mandato no pueda ser acusado de todo lo que hizo. Esta es simplemente una disposición para que la Presidencia del República no esté sujeta a acusaciones por cualquier motivo durante su mandato, como si lo está en los Estados Unidos, donde puede ser acusado durante su mandato por cualquier delito, sea éste común o de función. Más bien, aquello de que

personifica la nación, fórmula tomada de la Constitución española del año 31, quiere decir que está por encima de los partidos, facciones o clases. Por consiguiente, no puede ser simultáneamente Presidente de la República y presidente de un Partido, porque, si personifica a toda la Nación, no puede personificar a una clase social, a un partido ni a una profesión o gremio. Ahora bien, si todos son responsables ¿cómo se ejerce la responsabilidad de los magistrados?

Las Constituciones nuestras, desde la de 1823 hasta la de Leguía del año 20, establecían la **acción popular para las denuncias contra los magistrados**, cualquiera que fuera la jerarquía, y se señalaba inclusive en la Constitución los delitos que podían ser materia de acusación. Estaba el prevaricato, la desviación del Poder, el desconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, etc. Eran 4 ó 5 delitos señalados en la propia Constitución. Esa fue una tesis. La otra tesis, inspirada en el Gobierno Militar, consistía en entregar al Consejo Nacional de Justicia, no sólo la facultad de elegir, sino también la de sancionar a los magistrados. El resultado fue deplorable, porque permitía licenciar de la Corte Suprema a aquellos cuyo fallo no estuviese de acuerdo con el Dictador del momento. De nada serviría garantizar al Poder Judicial con una serie de garantías y dejarlos después para que cualquier Consejo de la Magistratura pueda sacar a un vocal o a un juez. Era absurdo. Había pues que establecer otro trámite.

Las leyes del siglo pasado, las leyes de responsabilidad del funcionario público, crearon para los magistrados lo que llamaban la **Corte de los Siete Jueces**, que era una Corte especial, encargada de sancionar los casos de los Vocales de la Corte Suprema. Esta desapareció cuando se dio la Ley Orgánica del Poder Judicial del año 11. La Ley de Responsabilidad del Funcionario Público es de 1868 y todavía se sigue aplicando para la acusación constitucional, que comienza en la Cámara de Diputados, luego pasa al Senado y más tarde a la Corte Suprema; pero se suprimió este juicio de los siete jueces y se entregó la posibilidad de la acusación constitucional de los vocales supremos a la Cámara de Diputados. Pero, a la Ley de Responsabilidad del año 68, por el tiempo transcurrido y por la aplicación que de ella se ha hecho, se le han encontrado muchas fallas. Yo no soy de los que cree que una ley antigua hay que modernizarla. Muchas leyes antiguas son muy buenas y sus reemplazos han sido muy malos, de tal manera que hubiera sido preferible dejar la ley antigua como estaba, adecuándola en algunos casos a la evolución producida. Pero esta ley tenía algunos absurdos. Dice que cualquier diputado puede iniciar una acusación, y cualquier ciudadano, cualquier individuo particular. Esto ya tuvimos que interpretarlo cuando se presentó el caso de acusación a los Ministros del Gobierno Militar, que eran Ministros de facto. En esa oportunidad sostuvimos, y conseguimos que la Cámara aprobara, que no es un juicio de acción popular. Por consiguiente, cuando la ley dice que cualquier individuo particular puede hacer la denuncia, se tiene que entender que es la persona agraviada y no

cualquier ciudadano. Ello tenía antecedentes en la legislación, y en la historia del Perú respecto de las acusaciones, por ejemplo, con motivo del asesinato del General Varela, donde la viuda fue la que intentó varias veces la acusación contra los que habían asesinado al marido. Caso igual fue con el asesinato de Durand. O sea, que había antecedentes respecto de que no era cualquiera, sino la persona agraviada la que inició la acusación constitucional.

Esta **acusación constitucional** exige dos lecturas en la Cámara de Diputados y para que se admita a debate nombrar la Comisión Investigadora se exige mayoría absoluta de los diputados presentes. Y cuando, después de 15 días, la Comisión emite dictamen diciendo si se cabe acusar o no, decide la mayoría simple de los concurrentes: en el acto más importante, baja la mayoría de absoluta a relativa, de donde puede resultar algún acuerdo por la minoría de la Cámara. Además, se da un plazo perentorio de 15 días para un asunto muy importante y en seguida, sí la Cámara acuerda, la resolución pasa al Senado, que nombra una Comisión similar, también de 5 miembros. Aquí se presenta otro problema. Esta ley fue aprobada y promulgada por las dos Cámaras en el siglo pasado. El Ejecutivo no la promulgó porque transcurrieron los diez días que tiene el Presidente de la República para observar una ley o promulgarla. Incurrido el plazo, el Congreso promulgó la ley no promulgada por el Ejecutivo. Pues bien, es una ley del Congreso.

¿Puede el Reglamento del Senado revocar esta ley? En mi concepto, no puede: Los reglamentos de la Cámara, dice la Constitución, tienen fuerza de ley pero fuerza de ley para la Cámara, no para quienes están fuera de ella. Sin embargo, el Senado lo ha modificado y, en lugar de los tres miembros que dice la ley, que deben informar al Senado, lo han elevado a 5 o a 7 para dar pluralidad en la representación. Ahí hay un problema de jerarquía. El Senado, después de escuchar la acusación que tres Diputados hacen, sosteniendo el acuerdo de su Cámara, también declara, por mayoría simple, si ha lugar o no a formación de causa, en cuyo caso va hacia la Corte Suprema. Esta fórmula, no es el sistema de acusación constitucional, estilo **Impeachment**, que existe en Inglaterra desde la época de la monarquía absoluta y que ha pasado a los Estados Unidos y de allí la han tomado muchas Constituciones latinoamericanas. Lo positivo es que en el Perú tiene características especiales, distintas a las del Brasil o de la Argentina, ¿Porqué? Porque, contrariamente a lo que se dice, no es un juicio político. No falla el Senado cuando declara haber lugar a causa, sino que suspende en el ejercicio de sus funciones al acusado. Nada más lo suspende. En cambio, en los Estados Unidos, hay sanción: lo destituye. Entonces sí se puede decir que el Senado ejerce facultades jurisdiccionales. Entre nosotros no; cuando la Corte Suprema sigue el trámite correspondiente y lo declara inocente, el acusado vuelve a su cargo anterior y la suspensión desaparece. Por otro lado, sí se trata de funcionarios que han cesado en el cargo -que también lo permite la ley y eso ha sido constitucionalizado- puede

ser acusado por los delitos de gestión en el ejercicio del cargo, y esto ha pasado en una vieja tesis que se debatió en el año de 1872. Un diputado dijo que jamás se podría acusar a un Ministro porque, apenas era acusado, el Ministro renunciaba. Y ya renunciado, no era Ministro, por lo que no caía dentro de la jurisdicción especial. Entonces, el diputado propuso prorrogar este procedimiento a quienes han cesado en el cargo, porque del “árbol caído es más fácil hacer leña”. Un argumento que no es jurídico, pero siempre es exacto.

Este criterio ha sido consagrado en la Constitución actual. El funcionario que cesó puede ser acusado y en ese caso no hay suspensión ¿Qué van a suspender? Lo único que dice la ley es que está prohibido abandonar el territorio. Nada más. Entonces esta ley, como repito, tenía una serie de defectos e incongruencias, pero esta suspensión no tenía otro fundamento jurídico que el de presentar al funcionario acusado ante el Poder Judicial, sin ningún rango, en igualdad de condiciones de cualquier ciudadano, porque el cargo o la investidura ha sido una forma de presión al Poder Judicial para fallar. Ninguna de estas actitudes es vinculante porque la acusación de la Cámara de Diputados no obliga al Senado a declarar que hay motivo de iniciar la causa. Tampoco obliga al Poder Judicial. Para llevar adelante el juicio -porque el Poder Judicial puede decir que la acusación, tal como ha venido del Senado, no es conforme. Simplemente no juzga absuelve, si no hay vinculación en ninguna clase entre los hechos imputados y la jugada del Senado.

Tratándose de magistrados, ¿cuál de las tesis iba a prevalecer? ¿La acusación simple de los Diputados o la del Consejo de la Magistratura? ¿Cómo era que la responsabilidad de los Magistrados podía llevarse a efecto? La fórmula fue la que está contenida en el último artículo del capítulo relativo al Consejo de la Magistratura: que las acusaciones o las denuncias se hacen ante el **Consejo de la Magistratura**, el cual sirve como una especie de tamiz o de previa revisión. Se supone que todos los que pierden un asunto en el Poder Judicial pueden acusar al Juez, porque es difícil que el abogado diga que perdió porque no defendió bien, o porque no había razón para la causa. Ellos acusan al Juez o al Magistrado de cometer una arbitrariedad, etc. Esta proclividad del perdedor para buscar responsabilidad en los magistrados, vuelve fácil predecir que lloverán este tipo de denuncias en la Cámara y que la Cámara accederá, por lo menos en la primera etapa de esta acusación constitucional. Porque, hay siempre mucha influencia política, a veces en las acusaciones y no olvidemos que la Cámara de Diputados es una Cámara esencialmente política. Este antejuicio o acusación constitucional, si bien entre nosotros no significa un adelanto de juzgamiento, conlleva cierta duda respecto de la honorabilidad del acusado y trae una especie de sanción moral que perjudica a jueces limpios e inocentes. Entonces, había que evitar el abuso respecto de la Cámara Política y una interferencia de la Cámara Política en el Poder Judicial, so pretexto de la responsabilidad. Si se revisa el debate producido

en la Comisión Principal y mas tarde en el hemiciclo durante la Constituyente, se verá que este artículo establecía inicialmente que las denuncias se hacían ante la Magistratura, y el Consejo, si encontraba responsabilidad, enviaba la correspondiente denuncia a la Corte Suprema, que tramitaba a la Cámara de Diputados. Esta fórmula se fortalece al independizar al Ministerio Público del Poder Judicial. El **Ministerio Público** en el Perú es un verdadero híbrido. Se inspira en la fórmula anglosajona del fiscal como elemento del Poder Ejecutivo para la persecución del delito, pero se mezcla con el Fiscal de origen francés, que es defensor de la sociedad y, por último, se le agrega la fórmula sueca del **Ombudsman**, como Defensor del Pueblo. De ahí que resulte una institución de difícil acondicionamiento doctrinario y de más difícil ejecución y cuya ley ha dado margen a muchas dificultades. Sin embargo nos llevamos la gran sorpresa cuando el Defensor del Pueblo español, que estuvo acá en un forum, declaró que había encontrado en el Perú un modelo dentro de la legislación comparada, opinión que retractó a quienes querían revisar este instituto.

Lo positivo es, que, al crearse el Ministerio Fiscal, se le quita a la Corte directamente el trámite, ya no previo, sino posterior, pero tampoco definitivo, como intermediario entre el Consejo de la Magistratura y la Cámara. Se le sustituye con el Fiscal de la Nación, que decide como Ministerio Público, y que además preside el Consejo de la Magistratura, con lo cual el tamíz que se suponía era la Corte, se reemplaza con el Fiscal. Entonces, la interpretación rigurosa es que la acusación constitucional que puedan hacer los diputados requiere que previamente la denuncia se haya hecho al Consejo de la Magistratura y que allí califique como pasible de acusación, en cuyo caso se remite a la Cámara. Pero, no es una facultad vinculante, porque la Cámara puede recibir la denuncia del Fiscal y no tramitarla. Es más: puede no ser recogida por ningún diputado y por consiguiente la acusación o la denuncia fiscal queda sin trámite. Porque, la Ley de Responsabilidad del Funcionario Público determina que sólo los diputados tienen personalidad para denunciar. Y esto quedó muy claro con los Ministros de facto del Gobierno Militar, uno de los cuales fue pedido por la Corte Suprema para acusación y el otro fue pedido por el Fiscal. Ambos fueron rechazados por la Cámara para que algún diputado los sustituyera. Y hubo diputados que sustituyeron a uno y otro y, sobre la base de esta denuncia y no de la del Poder Judicial, ni la del Ministerio Público, se tramitaron, de tal manera que no hay efecto vinculante. Lo positivo es que este trámite ofrece al magistrado garantías adicionales para preservar su independencia y autonomía en los fallos, lo que no quiere decir que pueda tolerarse el abuso ni el prevaricato, porque, si lo hay, hay que sancionarlo. Los trámites alargan el procedimiento, pero de ninguna manera garantizan la impunidad.

Creo que es todo lo que podría decir, salvo que algo se me quede en el tintero. Muchas gracias.



Si quieres leer
el texto completo,
descárgalo

www.acuedi.org



con el apoyo de:



FUNDACION
M.J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE
Lima - Perú

INDICE

Nota editorial	3
Homenaje a Roberto Ramírez del Villar (Jaime Rey de Castro).....	5

I NOCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL PERUANO

1. El Estatuto del Presidente de la República	11
* Definiciones * Permiso del Congreso * Vacancia en el Cargo * Suspensión del Cargo * Suspensión de Vacancia * Vicepresidentes * Acefalía * Nulidad de Elecciones * Proyecto de Ley sobre la Presidencia de la República.	
2. La funesta historia de la Vicepresidencia de la República	21
* Lamentable Historia * La Constitución de 1933 * Sirven de algo las Vicepresidencias? * La lección histórica.	
3. La reforma de la estructura ministerial	24
* La Nueva Corriente * El Proyecto de Reforma * Gobierno y Policía * Justicia y Culto * Iglesia y Estado * Economía y Hacienda * Relaciones Exteriores * Defensa Nacional * Educación * Salud Pública y Asistencia Social * Trabajo y Seguridad Social * Construcción y Vivienda * Agricultura * Industria y Comercio * Transportes y Comunicaciones * El Ministerio que Falta * Colofón.	
4. El Poder Judicial y sus relaciones con los otros poderes del Estado	31
5. La reforma del Poder Judicial	43
* El Poder Judicial * Su Independencia * La Inamovilidad * Nombramientos y ascensos * El sistema peruano.	
6. Algo más en torno a la reforma del Poder Judicial	47
* Otras Reformas * Los Códigos Procesales * La Corte Suprema * La Fiscalía de la Nación * La Defensa del Estado * Algo Más.	
7. Regionalización y Descentralización	49
8. El Estatuto Electoral de 1962	55
9. Sobre el cómputo de los votos blancos y nulos	71

II EN TORNO A LA CONSTITUCION DE 1979

1. Fundamentos para una nueva Constitución (1978)	89
2. Consideraciones sobre el Anteproyecto de Constitución	107
3. El Preámbulo	117
4. La persona humana y los derechos fundamentales	122

5. Elección del Presidente de la República: la doble vuelta	125
6. Organización del Poder Legislativo	128
7. Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo	134
8. Creación del Consejo Económico y Social	138
9. Organización del Poder Judicial	142
10. El control constitucional	150
11. El voto de los analfabetos	155
12. Regímenes de excepción	158
13. La reforma de la Constitución	162

Anexo: Ponencia sobre el Poder Público (Ejecutivo y Legislativo)

* Capítulo I: Disposiciones Generales	164
* Capítulo II: Del Presidente de la República	165
* Capítulo III: Concejo de Ministros	168
* Capítulo IV: Comisiones Consultivas	168
* Capítulo V: Relaciones con la Función Fiscalizadora	169
* Capítulo VI: Del Congreso	170
* Capítulo VII: De la Función Legislativa	173
* Capítulo VIII: Formación de las Leyes	174
* Capítulo IX: Ley de Presupuesto	176

III DERECHO PARLAMENTARIO PERUANO.

1. Defensa del Congreso (1991)	179
2. El poder investigador del Congreso	183
* Porqué y que investigan Cámaras * Los hechos investigables * Los particulares	
* El acto final de la Investigación.	
3. Las “invitaciones” de las Cámaras	188
* Antecedentes * La Constitución actual * La historia posterior * Los Invitantes	
* Conclusión.	
4. La inmunidad parlamentaria y el desafuero	193
* La Inmunidad Parlamentaria * La Inviolabilidad * Plazo de la Inviolabilidad *	
El Desafuero * Delito Flagrante * Otras Formas Delictuales * Procedimiento	
Especial * No es Privilegio.	
5. Casos y cosas de los juicios políticos	198
* “Yo Acuso” * Otros Intentos Fallidos * Acusación en masa * Cáceres y el Juego	
de Envite * De Herodes a Pilatos * Del Arbol Caído * País de Atolondrados *	
Golpes en el Senado * Cállense, es Uno! * Opiniones de la Corte Suprema *	
Otros Delitos * Lenidad y Transigencia.	
6. Facultades extraordinarias y Legislación Delegada	206
* Todo el Poder para el Gabinete * La Legislación Delegada * Los sorprendidos *	

La Constitución de 1933 * Antecedentes Legislativos * Las tres tesis debatidas *
 Los grandes opositores * En favor de la Delegación.

7. El derecho de iniciativa.....	213
8. Los grupos de presión, los partidos políticos y el Consejo de Economía Nacional.....	214
* Grupos de Presión y Partidos Políticos * El "Lobbying" * Más allá de bien y del mal * Formas de acción * Grupos de Interés y de Presión * La Integración * El Consejo de Economía Nacional * La Ley que falta.	

IV CONTROL FISCAL Y DEBATE DEL PRESUPUESTO.

1. ¿Quién es responsable del presupuesto nacional?	223
* La Ley más importante * Cómo se hace el Presupuesto * La Aprobación por el Congreso * "Do ut Des" * La Ejecución del Presupuesto * La responsabilidad.	
2. El verdadero equilibrio presupuestario	228
* La coyuntura nacional * La Planificación del Gasto * Las Transferencias Improductivas * Las Empresas Públicas * Recursos Permanentes.	
3. Recursos económicos y políticos del presupuesto	234
* Algo de historia * Ingresos corrientes * Las tasas * Parafiscalidad * Los Impuestos * Impuestos Directos e Indirectos * El Impuesto Territorial * ¿Quién paga el Impuesto?	
4. La Ley de Ejecución del Presupuesto	240
* Los Senadores estaban cansados * De nada sirve. * Las Remuneraciones * Los Tucuiricos * Otras Perlas * Estaban cansados * Expropiación para los amigos * Los Comunistas y el Capital Extranjero * Nueva Política Económica.	
5. Conjugación parcial del déficit presupuestal	247
6. El gasto público	249
7. Radiografía del gasto público	251
* Los Ingresos Presupuestados * Los Gastos Propuestos * El Magisterio * Las Economías que se Olvidaron * Duplicidad de Servicios * Servicios Obsoletos * Las Iniciativas Parlamentarias * Colofón.	
8. ¿Autorización legal para efectuar economías?	256
9. La economía presupuestal y la burocracia	258
10. ¡Y llegaron los nuevos impuestos!	259
* Las Liberaciones * La revolución de activos * Terrenos sin construir * Aumento de la alcabala * Transferencias de vehículos usados * Exoneración a los Funcionarios Públicos * Cesantía y Jubilaciones * Los impuestos adicionales * El adelanto de utilidades * Modificaciones al Código * Amnistía * Fin de fiesta.	
11. Impuesto al valor de la propiedad predial	264

* Antecedentes * La Comisión Beltrán * Los proyectos de salazar * La Comisión Revisora * El proyecto Mariátegui * El Nuevo Impuesto * La Propiedad Unica * El Desplazamiento * El Impuesto al Patrimonio Accionario * Las Críticas * Los Impuestos a la Herencia * La Antifona de Ulloa.

12. Contrabando y defraudación 270

* Los Derechos de Aduana * Derechos Prohibitivos y Prohibiciones * Las Medidas Proteccionistas * Evasión Fiscal * Contrabando y Defraudación * Derecho y Moral.

**V LA RESISTENCIA DEMOCRÁTICA
(ANTE LOS GOLPES DE 1968 Y 1992)**

1. Allí estaremos (1968) 279

2. Un golpe contra el Congreso 280

* Blanco: el Congreso * La artillería ministerial * Emulmentos Parlamentarios * Jerarquía de Sueldos * Las Listas Pasivas * Adelantos y préstamos * Los viajes * Los viajes a Congresos * Automóviles * Otro Capitulo.

3. El Estatuto del Gobierno Revolucionario 284

* Comprobación Histórica* Las nuevas tesis Justificativas * El camino de la salvación * Los Actos Revolucionarios * La Nueva Estructura Estatal * El problema de los retirados * Otras características * conclusión.

4. El valor jurídico de los decretos-leyes 290

5. El proceso de estatización de la Brea y Pariñas 293

* La Brea y Pariñas * Los adeudos de la IPC * Los primeros pasos * La Nulidad del Laudo * El Acta de Talara * Las Tesis Debatidas * El ataque nacionalista * El principio del fin * La Estatización * Y Ahora Qué?

6. El drama en la Empresa Petrolera Fiscal 299

* Deprimente historia * En el Gobierno de Belaúnde * Compleja situación * Una posibilidad para estudio * Las Formas de Gestión de las Empresas Nacionalizadas * Nacionalización y Estatización * Diversas formas de gestión * Las formas mixtas * La concesión * Aclarando posiciones.

7. El Congreso Constituyente Democrático (1992) 306

8. “Acordamos combatir la dictadura” 311

9. “El Estado: Gestor del Bien Común” (Reflexiones sobre el autoritarismo político y el liberalismo económico) 315

Epilogo: “¡Haces falta, Ramírez del Villar!” (Pedro Planas) 323

Indice 325

Nuestro sincero agradecimiento a:



C E R V E C E R I A
Backus y Johnston S.A.

FUNDACION
M. J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE
Lima-Perú