

EL DERECHO DE OBSERVAR LAS LEYES EN LA CONSTITUCION DE 1933 *

I

La caída del régimen de Leguía significó el despertar de un prolongado letargo. Durante once años fue acallada la oposición, violentadas las libertades individuales y sometido el país a los excesos de una dictadura que no se detuvo ante nada. La revolución de Sánchez Cerro, representó la esperanza de instaurar una nueva etapa, donde las futuras generaciones pudiesen cristalizar la Democracia. Se produjo en todo el país un ambiente de fervor patriótico y de reafirmación libertaria que repudiaba cualquier acto que pudiese recordar la dictadura.

Se convirtieron en caudillos quienes habían gestado la caída del régimen y apareció con gran impacto de masas, el Partido Aprista, que además de ofrecer un joven equipo de intelectuales brillantes, capitalizaba con inteligencia los errores políticos del pasado, para presentar un programa audaz y revolucionario que con su solo enunciado, conmovió a los grandes sectores populares, hasta ese entonces

postergados por los gobiernos de camarilla militar o el civilismo aristocrático y capitalista.

Con gran febrilidad transcurrió el año 1931, dentro de un ambiente electoral cargado de esperanzas y también de tensas expectativas; pareció sin embargo unánime la decisión de que era imprescindible una nueva Constitución, que fuera el instrumento de la época de legalidad y progreso que había comenzado; por eso en 1931 al convocarse a Elecciones Generales se acordó que los representantes elegidos conformaran un Congreso Constituyente. "Y en medio de una enconada lucha electoral surgió el Congreso Constituyente de 1931. La pugna de la contienda política había sido tan violenta que tuvo forzosamente que proyectarse en la Asamblea, dividida en bandos irreconciliables." (1).

Las elecciones habían dividido al país en dos grandes fuerzas: el Sanchezerrismo, que anunciaba en la figura de su líder los antiguos vicios del nepotismo, y el Apra, partido de fuerzas populares, no exento de una prédica clasista de inspiración marxista. Grupos carentes de representatividad eran los Socialistas y los Descentralistas. La violenta pugna de esos sectores, continuó después de los resultados electorales proyectándose inclusive en los debates constitucionales; "La Asamblea se inauguró el 8 de Diciembre de 1931, comenzando casi de inmediato la discusión de la nueva Constitución". (2). Estaba conformada por 145 Congresales, que representaban las tendencias más opuestas. "En medio de tal ambiente, poco propicio desde luego, se inició el debate constitucional, interesantísimo en sus pri-

* El presente trabajo fue realizado en el curso del año 1965 y en circunstancias en que la situación política del país y el funcionamiento del Parlamento daban pie para una reflexión en profundidad acerca de las reglas de juego entre los poderes públicos a la luz de las disposiciones constitucionales de 1933. El perfil jurídico del trabajo ha sido enriquecido posteriormente con el análisis político de la institución parlamentaria con motivo de la tesis de doctorado realizada en 1968. En todo caso, el actual proceso político que ha cuestionado la vigencia de la Constitución de 1933 nos obliga a una reflexión sobre la organización y funcionamiento de la estructura político-jurídica del país. En esta línea de pensamiento creemos que el presente trabajo abre algunas posibilidades para el futuro montaje de los Poderes Públicos. (N. del A.).

(1) Pareja José, *Derecho Constitucional Peruano*, Lima 1963 p. 11.

(2) Pareja, José, cit. p. 141.

meros días, hasta la deportación de la minoría aprista, verdadero atentado contra el Parlamento, violándose las inmunidades parlamentarias, mediatizando el Congreso y quitando altura y emoción a la discusión doctrinaria". (3). En efecto, el gobierno de Sánchez Cerro, entró muy pronto por los caminos de la prepotencia, y frente a una oposición gallarda del Partido Aprista, no tuvo el menor reparo en declararlo fuera de ley, perseguir a sus jefes y deportarlos aún cuando éstos gozaran de inmunidad parlamentaria. Luis Antonio Eguiguren, Presidente del Congreso Constituyente, ha escrito una obra de carácter documental titulada "En la Selva Política", que debe ser considerada como fuente de suma importancia para conocer la historia íntima de los hechos políticos acaecidos entre 1930 y 1933; en sus páginas se revelan el despotismo y la violencia con que actuó el gobierno de Sánchez Cerro; la Ley de Emergencia, la persecución política, el ataque al Parlamento, la lenidad y sometimiento de la mayoría, etc. (4).

Cercenado el Congreso y con grandes sectores mediatizados u obsecuentes a los arbitrios del gobierno, se siguió con la discusión y aprobación de un articulado híbrido que unas veces se inclinaba hacia el Presidencialismo y otras hacia el Parlamentarismo, primando más esta tendencia que la otra. En acto carente de lógica y de fundamentación jurídica, retiraron al Ejecutivo el Derecho de Observar las leyes; se manifestaron resabiosos contra los gobiernos fuertes, olvidando su propia debilidad ante Sánchez Cerro. El debate constitucional no miraba hacia el futuro y los Representantes, demasiado soberbios para aceptar el anteproyecto elaborado por una comisión de juristas notables, creó y aprobó artículos, que no engranaban los unos con los otros.

Fue un texto emanado de un Congreso endeble que dio muestras de no ser conciente de su misión constitutiva. Surgió así una Carta inorgánica, reglamentarista y con una serie de instituciones por crear y que desde la promulgación dieron problemas a la marcha del Estado: "tuvo que ser adicionado con nueve disposiciones transitorias, que más tarde originaron graves conflictos políticos y encerró prescripciones que resultan francamente inútiles. Dejó al Presidente de la República a merced de las Cáma-

ras y puede decirse, sin hipérbole, que de ella deriva en mucho el desorden político y administrativo, que desde su dación ha reinado en el país." (5). Certero juicio de Luis Echeopar García, que retrata los defectos sustanciales de nuestra Carta Magna.

El insólito acto de despojar al Presidente de legítimos atributos, en una época que la Democracia exige mayor dinámica y capacidad del órgano más directamente encargado de realizar el bien común ha revivido las viejas y enconadas luchas del siglo pasado y puede inclusive culpársele de haber hecho fracasar el ensayo democrático de 1945. Nunca antes, hubo un Ejecutivo integrado por hombres de tan grande capacidad y desinterés personal y nunca antes hubo Parlamento que haya usado y abusado tanto, del exceso de prerrogativas que la Constitución les concedía. Valgan en refuerzo de este concepto, una palabras del Presidente Bustamante Rivero: "La Constitución de 1933 había revelado sus tremendos vacíos y su imprevisión de ciertos fenómenos o realidades sociales y políticos, surgidos de la realidad nacional. Se requería una Carta sobria y lacónica que sólo contuviese los Principios fundamentales de la organización de la República pero que, en cambio, fortificase los medios de gobierno". (6).

Extraña paradoja; cuando en la mayoría de los países democráticos, se abandonaba el Parlamentarismo y se enmendaban rumbos hacia un equilibrio que en la concepción actual exige más funciones para el órgano administrador, en el Perú se promulgaba una Constitución, periclitada desde su nacimiento, que respondía a los temores del pasado y se manifestaba incapaz de tutelar el futuro desarrollo del país.

Es cierto que como opina Alayza y Paz Soldán, estudiar, conocer e interpretar una Constitución, es buscar "el momento ideológico", pues siendo la Constitución una reforma, no es lógico sustraerse al pensamiento político de ese momento, y enfocar la crítica desde la perspectiva y la consecuencia actual. (7). Pero, resulta igual de cierto que un Legislador

(3) Pareja, José, cit. p. 11.

(4) Eguiguren, Luis Antonio, *En la Selva Política*. Ed. Sanmarti, Lima, 1933.

(5) Echeopar Luis, prólogo al *Anteproyecto de la Constitución de 1931* por M. V. Villarán, Lima 1962.

(6) Bustamante, José Luis. *Tres años de Lucha por la Democracia en el Perú*, Bs. Aires, 1949, pág. 171.

(7) Alayza Toribio, *Derecho Constitucional y General del Perú*, Lima 1928 p. 5.

debe superar las limitaciones que se deducen de la realidad inmediata y proyectar su obra al futuro que la ley ayudará a levantar. En definitiva, si es lícito buscar el momento, para explicarse la intención y el por qué de la ley, en cambio es insuficiente para justificar los errores consagrados.

1) Las Recomendaciones del Anteproyecto.—

Algunos meses antes de que se constituyera el Congreso, una Comisión de Juristas, presididos por Manuel Vicente Villarán, elaboraron un anteproyecto de Constitución, orgánico y equilibrado, que en la mayor parte de su articulado respondía a un estudio objetivo de la realidad nacional. A pesar de ello, sus recomendaciones fueron desechadas por la Constituyente, que en su lugar aprobó una Carta carente de organicidad e inclusive de posibilidad en muchas de las normas que estatuyó.

Vale la pena sin embargo que recordemos ese Anteproyecto. Preocupación esencial en sus autores fue, delimitar las esferas del Parlamentarismo y del Presidencialismo y convenir respecto de cual era más conveniente para el país, pero siempre dentro de una tónica de matices y ordenamiento de funciones que no implicaba ni prioridad ni subordinación. El análisis de nuestra historia política, les convenció de la impracticabilidad del Parlamentarismo: "En el Perú el Congreso ha carecido de fuerza para implantar en los hechos el Parlamentarismo que se halla de derecho en las entrelíneas de la Constitución". (8). Afirmaban y constataban el divorcio entre la teoría y la práctica, y añadían: "Hasta ahora, la balanza se ha inclinado del lado del Presidente y la observación de nuestra historia y nuestra psicología y costumbres políticas conduce a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los Congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder que serían necesarias para colocar al Presidente bajo su tutela". (9).

Con estas palabras, enterraban el lirismo parlamentario de las viejas Constituciones y abrían paso a la necesidad objetiva de dinamizar el Ejecutivo: "Un Poder Ejecutivo vigoroso no es una ne-

cesidad sólo del Perú; lo es hoy de todos los pueblos, sin excluir a los más democráticos y a los que practican con mayor eficacia el régimen parlamentario." (10).

Desechado el sistema Parlamentarista, los autores del Anteproyecto, vieron la conveniencia de dotar al Ejecutivo de todos aquellos medios que la Democracia les permitía para asegurar la separación y equilibrio de los poderes y garantizar su eficacia. Entre los medios considerados por el Anteproyecto se concedía especial importancia a la facultad de observar leyes y para tales efectos consignaba en su artículo 55º:

"Aprobada una ley por el Congreso pasará al Ejecutivo para su promulgación. Dentro de los diez días siguientes al recibo de una ley, el Presidente de la República deberá promulgarla o devolverla al Congreso con observaciones motivadas.

Las observaciones a las leyes requieren la previa aprobación del Consejo de Ministros. Serán presentadas al Congreso por el Presidente del Consejo y el Ministro competente. Reconsiderando la ley con las observaciones del Ejecutivo, sino obstante ella es aprobada nuevamente sin modificación en una y otra Cámara por tres quintas partes del número legal de miembros de cada una, quedará definitivamente sancionada y se transmitirá al Ejecutivo para su promulgación.

Si fuera aprobada por menos de tres quintos de votos quedaría aplazada hasta la Legislatura ordinaria del año siguiente, y si en esa u otra legislatura posterior fuese aprobada por mayoría ordinaria de votos, quedará también sancionada y volverá al Ejecutivo para su promulgación" (11).

Como se puede apreciar, la fórmula era bastante amplia y escogía una posición intermedia entre los dos tercios y la mayoría simple, para la insistencia de las Cámaras en su proyecto original. Los fundamentos y la necesidad de la medida eran notorios; se buscaba asegurar los medios de eficiencia gubernativa. Los Constituyentes sin embargo desestimaron la solución: "Habiendo fundamentado

(8) *Anteproyecto*, cit. p. 21.

(9) *Anteproyecto*, cit. p. 21.

(10) *Anteproyecto*, cit. p. 21.

(11) *Anteproyecto*, cit. p. 104.

la Comisión de modo incontestable la institución del Presidente con facultades propias y de gobernantes efectivo, la Constituyente no se resignó a darle las atribuciones e independencia necesarios". (12).

Interesante resulta también observar la organización concebida para la función legislativa. Sobre las bases de la Bicameralidad, se buscó dotar al Parlamento de las más amplias garantías para la elaboración de las leyes. La idea de un Senado Funcional fue desechada en virtud de sólidos argumentos que también y por desgracia la Constituyente desestimó; "Un Senado Funcional constituido sobre la base profesional adolecería del mismo defecto que condena a los consejos consultivos de múltiples especialidades. El exceso de sabios conduce entonces a la escasa sabiduría de las decisiones". (13). Y a esta opinión, sumaba otras de igual peso: "No es posible evitar por otra parte, que la representación gremial sea la representación subdividida de los intereses particulares representados"; y también este otro criterio: "Un gran consejo heterogéneo que reuniese como en un vasto muestrario, a individuos peritos en todas las materias, no es en realidad verdadero perito en ninguno. Sobre cada materia particular sometida a su estudio, los especialistas opinan y los ignorantes deciden, puesto que la mayoría que vota y resuelve está formada por los profesionales en las demás materias". (14).

Ante tales argumentos, era en realidad difícil opinar lo contrario; pero los Constituyentes no lo consideraron así, y aprobaron un Senado Funcional que en ningún momento ha podido llegar a ser realidad.

El Anteproyecto, concebido como un instrumento de base, no cumplió la finalidad perseguida; los Constituyentes prefirieron seguir sus propias iniciativas, con los deplorables resultados que en más de una disposición hoy en día constatamos.

2) Los Debates de la Constituyente.—

En el mes de Diciembre de 1931, y bajo la Presidencia de Luis Antonio Eguiguren, comenzaron las sesiones de la Asamblea Constituyente; de su composición y tendencias ya hemos hablado en páginas

anteriores. En los primeros días de labores, quedó aprobado un sistema de trabajo para la Comisión de Constitución que presidía el representante gobiernista Clemente Revilla, que de suyo era muy imperfecto, pues no se le concedía el tiempo necesario para elaborar un proyecto integral, sino que conforme iba evacuando los diversos títulos, se remitían a la orden del día para su discusión y aprobación. Tal tipo de trabajo comisional, indudablemente contribuyó a restar unidad a la Carta del 33.

El inicio de los debates constitucionales, dio oportunidad para que se mostrasen las tendencias ideológicas del Congreso. Víctor Andrés Belaúnde, con gran versación jurídica y oratoria ampulosa, representaba una postura moderada y reflexiva que fue combatida por otros sectores y en especial por la Célula Parlamentaria Aprista, que en más de una ocasión le atacó violentamente, tildándolo de reaccionario, conservador y clerical; Belaúnde fue sin embargo gran figura de aquellos debates. El Partido Aprista a su vez, había logrado conquistar para la mayoría de sus líderes, un buen número de bancas en el Parlamento; ellos, con oratoria rotunda y por momentos demagógica; con un pensamiento político perfectamente estructurado y con la fogocidad propia de un Partido que se proclamaba revolucionario, fueron la nota singular de esas primeras sesiones. Pero si bien es cierto que participaron en el debate constitucional aportando iniciativas singulares y apoyando con sus votos la fijación de los preceptos democráticos, también es cierto que muchas veces convirtieron las sesiones en grandes debates políticos, que sus representantes con notable habilidad explotaban para ridiculizar y atacar al gobierno y hacer por otro lado propaganda a su partido. Esta actitud, que, podía explicarse por la efervescencia del momento y la libertad de la tribuna parlamentaria, motivó desenfundados ataques del Ejecutivo, preludio de los actos dictatoriales que luego habrían de caracterizar al gobierno de Sánchez Cerro. José Pareja, comenta así los primeros días del debate constitucional: "Si el partido aprista mantenía una labor de tenaz oposición que por momentos transformaba el escaño parlamentario en verdadera plataforma revolucionaria, el gobierno no mantuvo una posición de serenidad y altura sino que se lanzó con igual violencia a la lucha." (15).

(12) Echecopar, Luis, Prólogo, cit. p. 16.

(13) *Anteproyecto*, p. 16.

(14) *Anteproyecto*, p. 16.

(15) Pareja, José, cit. p. 143.

Aunque en forma somera, no podemos menos que mencionar los que fueran temas principales del debate constitucional, por lo menos en sus primeros meses. Fue reafirmada la fe en la Democracia, porque sólo eran necesarios algunos ajustes para darle total vitalidad. "No ha fracasado la Democracia, lo que ha fracasado según lo prueba la experiencia universal, es el sistema representativo utilizado actualmente por la mayor parte de las democracias" (16), fue una de las tantas expresiones para asegurar la vigencia de la Democracia.

Pero donde la discusión adquirió caracteres de vehemencia fue en torno a la estructura del Estado. Una vez más la tesis del equilibrio fue sustituido por los extremos Parlamentarismo o Presidencialismo. Teniendo en consideración el momento político, muchos representantes favorecieron con su voto la tendencia Parlamentarista, a pesar de que los hechos y tradición nacional aconsejaban otra cosa. El mismo principio de la elección popular fue cuestionado; los representantes del Partido Socialista (Castro Pozo, Arca Parró, Castillo, etc.), al rechazar el Presidencialismo, propusieron un Ejecutivo Colegiado, idea que no prosperó. El dictamen en mayoría de la Comisión, recomendó la fortificación del Ejecutivo, reconociendo la necesidad de aumentar sus funciones, pero, en las discusiones y artículos aprobados durante el mes de Abril de 1932, las características del Presidente y sus prerrogativas, fueron ubicados dentro del plan casi-parlamentario. (17).

Dentro de esta orientación, no era de extrañar que se retirara el veto al Poder Ejecutivo y que se tratase de fortificar las atribuciones del Congreso, una vez que se hubo salvado el escollo de la Unicameralidad. En enero de 1932 la Comisión evacuó hasta tres dictámenes sobre la forma como organizar el Congreso. El principio de la Bicameralidad fue a duras penas salvado por 62 votos contra 49. Durante cinco sesiones consecutivas se trató de llegar a una fórmula que precisase el origen de cada Cámara; la confusión conque se debatió el tema terminó en un híbrido acuerdo transaccional que realmente nadie quería y muy pocos comprendían. Fue éste, uno de los tantos errores cometidos por los

Constituyentes en su vehemencia por implantar el Parlamentarismo.

No interesa al presente trabajo, la discusión de los otros temas constitucionales. Nos limitaremos pues a consignar el hecho de que, producida la deportación de los representantes apristas a comienzo de 1932, y en tensión el país por las medidas represivas de la "Ley de Emergencia", el debate parlamentario continuó sin pena ni gloria y ausente del calor de masas y respaldo popular conque contó en sus primeros días.

En enero de 1933, terminó la redacción del nuevo texto constitucional. Del Diario de Debates extraemos el sumario de la sesión del 31 de enero de 1931, que dice a la letra: "Orden del día; Sin debate fue aprobado... Luego de extenso debate, fue aprobada la redacción de la nueva Carta Política del Estado, compuesta de 236 artículos y 5 Disposiciones Transitorias". (18). Sin embargo, no se promulgó de inmediato, hubo aún de ser adicionada con cuatro disposiciones transitorias más, que contribuyeron a oscurecer la nueva Constitución.

3) **Primacía Teórica del Sistema Parlamentarista.**—

Leyendo las páginas del Diario de los Debates de la Constituyente, se conoce y se reconstruye la discusión parlamentaria. Conocer las intervenciones de los legisladores, es saber la intención que los guió y el sentido que anima la norma. El análisis de esos debates nos lleva a la inequívoca conclusión de una orientación parlamentaria en los constituyentes del 31. Tres fuentes corroboran nuestra opinión: El Diario de los Debates, la lectura del Texto Constitucional y el juicio de nuestros más destacados constitucionalistas; "La Constitución de 1933 es de tipo parlamentario, suprimió no sólo el veto presidencial absoluto, de esencia monárquica, sino aún el relativo o sea la simple potestad del Jefe del Estado de observar una ley aprobada..." (19).

No hubo en ningún sector del Parlamento una definición clara en favor de la institución Presidencial; por el contrario, se le trató de minimizar, de reducirlo por completo al control y sometimiento del Con-

(16) Seoane, Manuel, *Diario de Debates*; Tomo II pág. 1077.

(17) *Diario de Debates de la Constituyente*; Tomo II.

(18) *Diario de Debates de la Constituyente.*— Tomo X; pág. 421.

(19) Pareja, José, cit. p. 208.

greso, sin condición, ni sujeto al carácter y composición de éste. Aportemos algunas pruebas; el dictamen en minoría de la Comisión, llegaba al extremo de recomendar la elección presidencial por el Congreso: "La elección presidencial por el Congreso, vincularía estrechamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pondría propiamente al Presidente bajo el control y dependencia del Parlamento y quedarían desterrados para siempre los dictadores". (20). Esta opinión de los representantes Bustamante de la Fuente, Francisco Pastor y Erasmo Roca, escondía bajo el eufemismo de la colaboración, la intención de restar al Ejecutivo el origen popular.

El dictamen en mayoría no se pronunciaba claramente contra el presidente, pero aconsejaba un régimen ecléctico con severo control parlamentario, lo que en la práctica era una invitación a este tipo de régimen.

Un dictamen en minoría que recomendaba el sistema parlamentario se sustentaba en su mejor control y eficacia de funciones.

La posición más interesante fue la del Partido Aprista, que en esos momentos y a diferencia de lo que sostienen hoy sus líderes, se pronunciaba claramente por el sistema presidencialista, aconsejando la moderación del Parlamento en sus relaciones con el Ejecutivo: "Además, tal contralor absoluto coloca la función ejecutiva a merced de los vaivenes de la política, la subordina a las conveniencias o intereses de los grupos, le quita firmeza y rapidez en una época de crisis económicas agudas, como la que atravesamos". "El control del Ejecutivo sólo se debe manifestar a través de la interpelación y el voto de censura". (21). Estas eran las ideas expresadas en el dictamen Aprista el 3 de Febrero de 1932; firmaban Luis Alberto Sánchez, Avila, Toribio Sierra y Miguel Cuculiza.

Esta fue una de las pocas manifestaciones en favor del Presidencialismo, destacando también en el mismo planteamiento, Víctor Andrés Belaúnde; pero la mayoría se inclinó por la tesis parlamentarista, y ese fue el sentido que imprimieron a la Carta de 1933.

(20) *Diario de Debates de la Constituyente*, Tomo II.

(21) *Diario de Debates de la Constituyente de 1931* — Tomo II.

4) Inexistencia del Derecho a Observar en el texto constitucional.—

Una de las medidas más discutidas y criticables que acordó la Asamblea Constituyente de 1931, fue la supresión del veto presidencial, precisamente en su afán de imponer el régimen parlamentario. Opina el Dr. Pareja: "La supresión del veto presidencial no tiene explicación ni antecedente alguno en el Perú, país acentuadamente presidencialista y donde no ha existido jamás el régimen parlamentario". (22). Como ha quedado demostrado en repetidas oportunidades, el derecho de observar las leyes, es consustancial a la institución del Presidente; la historia constitucional del Perú comprueba su ininterrumpida existencia, aún en los textos más liberales, y al momento de acordarse su supresión, no habían fundamentos de mayor necesidad que justificasen la medida.

En un intento de explicar los casos en que sería válido restar al Ejecutivo la facultad de observar las leyes, algunos tratadistas han emitido una idea según la cual, una composición en su origen desigual de las Cámaras Legislativas, al asegurar el mutuo control de ambos cuerpos, haría innecesario el veto presidencial, pues el veto se produciría en el seno del mismo Parlamento y antes de la emisión de la ley. "La supresión del veto podría justificarse si ambas Cámaras tuvieran origen y composición diversas, estableciéndose un control recíproco que garantizara la parsimonia legislativa. Pero cuando las dos ramas tienen un origen exclusivamente político, aquel control es inexistente y surge la necesidad del veto presidencial." (23). No somos partícipes de este criterio y pensamos además de que no fue esta la razón esgrimida por los constituyentes para suprimirla, conforme probaremos en su oportunidad. El derecho de Observar las Leyes por el Ejecutivo, se justifica en razón de sus facultades legislativas y de su interés directo en la norma-instrumento de gobierno. Creemos que el principio de la separación y equilibrio de poderes, al establecer nexos entre ellos, no les da una existencia precaria, supeditándolos a la composición de cada órgano, sino que los instituye como atributos propios de cada Poder.

(22) Pareja, José, cit. p. 159.

(23) Pareja, José, cit. p. 209.

Fluye de los Arts. 128 y 129 de la Constitución, que el Ejecutivo carece de derecho de veto:

Art. 128º "Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso, debe aquel promulgarla y mandarla cumplir".

Art. 129º "Si el Presidente de la República no promulga y manda cumplir una ley dentro de los diez días, la promulgará y mandará cumplir el Presidente del Congreso, quien ordenará su publicación en cualquier periódico".

Se puede apreciar, que en forma categórica se le despoja al Presidente de la facultad de observar leyes. Sin embargo, hay incongruencia en el contexto de la misma Carta, pues en el Art. 154, que fija las atribuciones del Presidente de la República, establece en su inciso Sexto: "Intervenir en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, conforme a la Constitución". Ahora bien, el derecho de observar leyes, es lógico correlato del derecho de iniciativa, y si la Constitución concedió éste, no hay razón ni argumento para negar lo otro, de manera pues que por lo menos en lo que a atribuciones presidenciales se refiere, la Constitución de 1933 deviene en incompleta y fraccionada, por falta de sus propios autores.

¿En virtud de qué argumentos suprimieron el veto los Constituyentes? La lectura del Diario de Debates pertinente, nos arrojará algunas luces. En la sesión del 12 de Abril de 1932 se presentó el dictamen sobre la formación y promulgación de las leyes, suscrita por los representantes, J. Maraví, Bustamante de la Fuente, Gamarra, Arévalo, Manzanilla y otros. Al dar la fórmula, suprimían el veto en virtud de las siguientes consideraciones: "No contiene el proyecto ninguna disposición sobre el veto presidencial suspensivo, por que entendemos que conforme a los principios que inspiran la regulación de las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo contenidos en el capítulo "Los Ministros de Estado", tienen éstos oportunidad de intervenir en los Debates parlamentarios y de exponer cual es el pensamiento del Poder Ejecutivo sobre el proyecto que se discute. Si las Cámaras, no obstante las observaciones que los Ministros formulan, dictan una ley después de

amplio debate, en las dos Cámaras, el Ejecutivo debe promulgarla y mandarla cumplir. Es pues dentro de este sistema, innecesario e improcedente el veto suspensivo del Jefe del Poder Ejecutivo". (24).

Como se puede apreciar, en virtud de la asistencia de los Ministros a los debates parlamentarios y su intervención en ellos, aun cuando sin la posibilidad de respaldar su criterio con el voto, quedaba suprimida la facultad de observar las Leyes, por cuanto la emisión previa de la opinión del Ejecutivo, la hacía innecesaria; olvidaron los legisladores el legítimo interés del Ejecutivo para conseguir los mejores instrumentos de gobierno, que el reparo u observación a una ley puede obedecer ya no a los deseos del propio Ejecutivo, sino al rechazo popular que surge desde su aprobación, en cuyo caso el Ejecutivo no puede promulgar la ley que formalmente ya ha salido del Congreso y que más bien debe agotar los medios para conseguir la modificación o sustitución de la ley. Nada de esto se tomó en cuenta y fijando como base única y exclusiva la argumentación contenida en el dictamen citado, se aprobó el artículo numerado 128, en sesión del 12 de Abril de 1932, sin discusión y por unanimidad. Se aceptaban así plenamente los fundamentos del dictamen. Esa fue la intención y esa fue la realidad en torno a la supresión del derecho al veto. Valdrá la pena que retengamos esta afirmación que volveremos a utilizar cuando estudiemos las Disposiciones Transitorias de la Constitución.

Luis Alberto Sánchez, en un artículo publicado en el Diario "La Prensa", propone una metodología para el estudio de las observaciones: determinar: "1) Si constitucionalmente existen; 2) Si de hecho se ha aplicado; 3) Si principalmente deben existir". (25). El responde a la primera que no, y en eso hay coincidencia plena, pues se deduce tanto de los debates, como de los artículos 128 y 129 de la Constitución, cuyos autores inclusive llegaron a considerar la medida como un avance.

El año de 1945 y en circunstancias que por razón política se discutía y cuestionaba sobre el veto, la

(24) *Diario de Debates de la Constituyente de 1931.*— Tomo II; pág. 2615.

(25) Sánchez, Luis Alberto, "La Prensa", 8 de abril de 1965 (varios artículos sobre el veto presidencial).

Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados elevó un dictamen que resulta una fuente de suma importancia para esclarecer los alcances de los arts. 128 y 129, así como los de otros artículos que en alguna forma le son antecedentes o consecuentes. Opinaba la Comisión en la siguiente forma: "La Constitución vigente por natural reacción contra los excesos del régimen dictatorial de los años anteriores, negó al Poder Ejecutivo el derecho de veto, concediéndose únicamente en Disposición Transitoria, hasta que se estableciera el sistema Bicameral". (26). El valor de este concepto es válido para explicar el momento histórico y la circunstancia política, que sin lugar a dudas, contó en la decisión de los Constituyentes. Y es conveniente tal cita, porque "Cuando se trata de cumplir las disposiciones de la Constitución, tiene que acudirse a la intención de quien las creó y dictó, y no imputarle intenciones que, ostensiblemente, no fuvo". (27). Esta postura que suscribimos y que busca la entraña del debate legislativo para la interpretación auténtica de la ley, no ha sido sin embargo la que siempre ha primado en torno a la cuestión del veto; para el historiador Basadre por ejemplo, "la trascendencia doctrinaria y nacional del asunto desborda la simple búsqueda de la voluntad del legislador de 1933" (28).

Con todo el respeto que nos merece Jorge Basadre, nos parece erróneo su planteamiento, pues la interpretación de las leyes, no varía por razón de su importancia, ya que de ello devendría el peligro de leyes sin fijeza y cuyo significado sería variable y antojadizo.

La ley es lo que es, no lo que se quiere que sea; si ella es anacrónica o deficiente, debe ser modificado o derogada, pero no atribuirle elementos y significados que ella no contiene. Y decimos esto, porque precisamente en torno a la supresión del veto, se ha dicho en múltiples ocasiones, que ello derivaba del Senado Funcional establecido en el artículo 89 de la Constitución, y que como éste iba a jugar un papel de contralor, resultaba innecesario el veto.

(26) *Archivo del Senado*; Expediente N° 23 (1946) Fojas 10.

(27) *Archivo del Senado*; Expediente N° 23 (1946) Fojas 13.

(28) Basadre, Jorge.— *En torno al Veto Presidencial*, El Comercio 25 de setiembre de 1946.

Como elaboración jurídica la explicación puede ser un acierto, pero la verdad es que no puede atribuirse a los legisladores del 31, intenciones que no tenían y menos elucubraciones que tampoco concibieron, pues no se encuentran pruebas que permitan afirmar válidamente que ese fue su pensamiento. Nuestra conclusión es clara y definitiva; debido al exceso de celo parlamentario y la carencia de una proyección en la realidad nacional, se retiró de la Carta Constitucional de 1933, el Derecho de observar las leyes al Poder Ejecutivo.

5) Delegación de la función observativa en una Cámara Revisora.—

Algunos tratadistas se han preguntado si el derecho de observar las leyes, está en razón directa de la composición del Parlamento. Sobre el punto, hemos manifestado una opinión contraria, porque pensamos que el veto es atribución legítima y discrecional del Poder Ejecutivo, independiente de la organización del Congreso.

En nuestra medio, la observación de leyes ha funcionado tanto en el régimen bicameral, como en el de Cámara única. Una razón de orden histórico nos impide aceptar aquella interpretación en virtud de la cual el veto fue suprimido porque se había creado una segunda Cámara que dentro de sus funciones revisoras prácticamente iba a observar y modificar los proyectos de la Cámara originaria; tal cambio no arrojaba nada nuevo, pues el régimen Bicameral había funcionado siempre en el Perú, conviviendo con el Derecho de observar las leyes. Además no se puede confundir la función revisora de una Cámara Segunda y decir que ella contiene la facultad observativa, porque, sean iguales en su origen y composición o distintas la una de la otra, a ambas les corresponde como función específica la elaboración de la ley, sin distinción de rangos; se podría decir que la Bicameralidad establece un sistema de instancias mutuas a través de la cual la ley surge como consecuencia de un análisis más largo y sopesado. Sea cual fuere la composición de las Cámaras, no corresponde a su naturaleza la Observación; ella debe provenir de un órgano diferente y que esté en capacidad de proporcionar juicios de una índole diversa y que en última instancia tenga el poder de motivar una nueva reflexión, antes de que la ley se promulgue.

A nuestro juicio, ratificado por la opinión de muchos tratadistas, el sistema bicameral busca que fortalecer la institución del Parlamento a través de una fórmula que garantice la eficiencia de la ley, evitando así los abusos de la Asamblea única, pronta a caer en los excesos de la demagogia, la prepotencia o el servilismo, factores que vician la esencia y naturaleza del Poder Legislativo. Como opina el Dr. Ferrero, la revisión de un proyecto por la otra Cámara tiene entre sus varios efectos el de movilizar la opinión pública, haciendo sentir su adhesión o rechazo, motivando con ella la ratificación del proyecto o su modificación. (29).

No se puede desprender de la dualidad de Cámaras la adquisición de la función legislativa en calidad exclusiva y excluyente. Por otro lado, quienes sustentan esta posición olvidan que con ello contribuyen a independizar los poderes y darles una autonomía que no corresponde a la tesis del equilibrio, que conforme se ha demostrado es inherente al principio de la separación y relación entre los poderes del Estado.

El ejercicio democrático de las funciones gubernamentales inviste al Ejecutivo de la facultad de observar las leyes y no es justo ni conveniente despojarlo de tal prerrogativa en razón de un régimen bicameral que teóricamente asume la conducción absoluta de la formación de las leyes.

No cabe en conclusión, la hipótesis de la delegación en una Cámara revisora, de la función observativa. Quienes sin embargo se aferran a tal posibilidad, alegan otro argumento; el del Senado Funcional. Nos ocuparemos de dicho planteamiento en subtítulo aparte, para determinar su validez.

6) La fórmula del Senado Funcional.—

A partir del presente siglo y en forma insistente, se ha especulado sobre la necesidad de reformar la institución del Parlamento a fin de hacerlo más eficaz y activo. Una de las corrientes reformistas fue la que propuso el Senado Funcional; sistema mediante el cual la segunda Cámara no provendría del sufragio directo, sino de la nominación de represen-

tantes de las fuerzas vivas de un país, creándose así una Asamblea de técnicos que con su conocimiento darían mayor eficacia a las normas legales.

En el Perú, a pesar de que el Anteproyecto desechó el Senado Funcional aduciendo razones de peso en el orden principista y además su impracticabilidad en nuestro medio, los Constituyentes del 31 opinaron lo contrario y aprobaron en el Art. 89 el Senado Funcional, a pesar, de que no había intención de organizarlo y que además surgió como una institución solitaria, sin ninguna relación con las otras disposiciones pertinentes a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Su introducción en el texto Constitucional fue inoperante, aún cuando algunos tratadistas lo han ponderado: "Una de las innovaciones de mayor trascendencia y que por desgracia ha venido postergándose indefinidamente ha sido el Senado Funcional, por el que luchó con firmeza indeclinable el Dr. Víctor Andrés Belaunde, abrumando a la Cámara con las ventajas de su existencia. Un Parlamento constituido exclusivamente por políticos desconocen las realidades económicas y sociales del país y no facilita la participación de las fuerzas vivas y de las instituciones organizadas en el gobierno de la Nación. La forma ideada por la Constitución, o sea una Cámara de Diputados de origen popular y un Senado Corporativo responden en su organización, a la realidad en la que existen políticos al lado de intereses económicos y profesionales, facultando la cooperación de las instituciones en el gobierno y permitiendo la estructuración de las fuerzas vivas, al mismo tiempo que contribuye a crear un ambiente de estabilidad y de confianza." (30). En realidad, Pareja recoge y se identifica con lo que pensaron los ponentes del proyecto, pero no creemos que fueran esas las consideraciones que llevaron al Congreso de 1931 a establecer el Senado Funcional. Por lo demás, la argumentación es reversible y ofrece serios peligros su implantación en el país, como acertadamente señala Raúl Ferrero: "Con juicio práctico no creemos que la representación de intereses podría dar solidez a la vida institucional del país, pues no haría sino acentuar la influencia de los grupos de presión y agravar la tensión entre las diversas clases, sobre todo si la Cámara Funcional se

(29) Ferrero, Raúl. *Derecho Constitucional*, Lima 1963, pág. 160.

(30) Pareja, José, cit. pág. 145.

opusiera a lo resuelto por la "de origen popular". (31).

En refuerzo de esta tesis, deberá recordarse que es el sufragio popular, la fuente directa del poder y la que mejor preserva la Democracia; un Senado Funcional puede explicarse plenamente dentro de un régimen totalitario, pero carece de fundamentos allí donde la organización de los poderes estatales, es la real expresión de la soberanía popular.

Veamos ahora, cuáles fueron exclusivamente, los argumentos que el dictamen en mayoría daba en favor de la Cámara Funcional: "A la Cámara de Diputados corresponde dentro de esa tendencia, la primera de las cuestiones de tributación y presupuesto y las cuestiones de carácter político y al Senado la legislación de carácter técnico"; "la diferencia de funciones y el mayor éxito de la revisión de las leyes impondrían respecto del Senado, un origen distinto al de la Cámara de Diputados" (32); y siempre dentro de esta tónica de darle mayor tecnicismo a la organización del Parlamento, agregaban: "...este Senado es un Senado de revisión, es un Senado de corporación, es Senado que representa la corporación técnica, el control, la sagacidad, un más alto y equilibrado criterio político". De este matiz fueron todos los conceptos esgrimidos en favor del Senado Funcional y de ello se puede concluir, que la creación de esta Cámara corporativa, no implicaba ni contenía referencia a las relaciones con el Poder Ejecutivo, y que por consiguiente, de su mayor formalismo técnico en la dación de la ley y preocupación por la conformación del Parlamento, no se puede inferir el retiro al Ejecutivo de la facultad observativa.

Refuerza lo expuesto, el análisis de algunas intervenciones en el debate constitucional. El dictamen en minoría de la Comisión, al oponerse al Senado Funcional expresaba: "Cree también, que la base del sufragio universal es la más juiciosa. El pensar en Cámaras cuyo personal hubiera de ser designado por gremios o cuerpos funcionales, parece que significa error clamoroso, tanto porque la elección popular es la más auténtica y expresiva, cuando to-

dos los gremios e instituciones sociales, son, todavía, por desgracia, débiles y su personalidad aún diminuta". (33). No había tampoco referencia a un número mayor de atribuciones y el problema quedó centrado en el sentido de si un origen distinto para la composición de las Cámaras, contribuía a aplicar los métodos de la división del trabajo en la elaboración de la ley.

La propuesta del Senado Funcional, provocó grandes problemas. El Partido Aprista, los Socialistas, Descentralistas y sectores independientes se opusieron a la propuesta del dictamen de mayoría. Un sereno análisis al sentido de los debates en la sesión del 28 de Enero de 1932, demostraría que la falta de Quórum al momento de la votación, impidió el rechazo del Senado Funcional y la aprobación de las dos Cámaras con origen popular.

En la sesión del 1º de Febrero de 1932 y por vía transaccional, se llegó al establecimiento de la norma contenida en el art. 89 de la Constitución. En efecto, frente a la gran división de opiniones, los representantes: Víctor Manuel Arévalo, Revilla, Gamarrá y otros, presentaron la siguiente fórmula, especificando su carácter transaccional:

Artículo: "El Poder Legislativo está compuesto de una Cámara de Diputados elegida por sufragio universal y por un Senado Funcional".

Artículo Transitorio: "Mientras se organizan los Gremios y corporaciones, conforme a las leyes que debe dictar el Congreso, el Senado por esta vez, se compondrá en esta forma: veinticinco Senadores designados de entre los miembros de la Actual Asamblea Constituyente y quince serán elegidos por votación popular". (34).

Estos artículos fueron aprobados con cargo a redacción, por 81 votos contra 33 el primero y por 63 contra 32 el segundo.

Puede observarse, que en la fórmula aprobada, no se establecía lo que era el Senado Funcional, sus

(31) Ferrero, Raúl, cit. pág. 161.

(32) *Diario de Debates*, Tomo II, Sesión del 1º de febrero de 1932.

(33) *Diario de Debates*, Tomo II, pág. 1109.

(34) *Diario de Debates de la Constituyente*.— Tomo II pág. 1136, sesión 1º de febrero de 1932.

atribuciones y características, pues todo ello quedaba diferido a la promesa de leyes futuras, en aras a evitar el estancamiento de la ley. Por otro lado, ninguno de los demás artículos del título respectivo fue concordado con el Senado Funcional, de tal manera que la técnica legislativa trató al Senado Funcional como si fuera el antiguo Senado de origen popular. Pero junto con ese artículo, no podemos olvidar que también se aprobó un Senado Transitorio de origen electivo, al que si se le dio vida y función. Valga pues la opinión de que el Senado Funcional nació muerto por razón de parto prematuro, en tanto el Senado de origen popular salvaba su existencia, por tradición y consecuencia. Afirma el Dr. Pareja: "Después de 30 años de aprobada la Constitución no se ha intentado aún ensayar el Senado Gremial. Se señaló el 28 de julio de 1939 como fecha de instalación, luego en igual día en 1945 y finalmente ha quedado aplazado "sine die", porque como hemos dicho, se encuentran declinantes las convicciones y el entusiasmo de los partidarios del régimen corporativo, y amenguada la fe de los que lucharon por él, en el seno de la Constituyente Peruana".

No existe pues la más mínima posibilidad de aplicación del Senado Funcional y es probable también que un estudio a fondo y concordado del título Constitucional respectivo, nos llevaría a dudar seriamente de si una interpretación auténtica del art. 89, pudiera quizá establecer la conclusión de que el Senado Funcional nació derogado por otros artículos de la misma Carta.

En términos generales creemos haber expuesto los argumentos que nos llevan a la convicción de afirmar la no existencia del Derecho a observar las leyes en la Constitución de 1933 y a exponer al mismo tiempo que ello no se debió a la instauración del Senado Funcional, ni se supeditó a la conformación del Parlamento, sino a otras causas que ya han sido consignadas.

Pero, el Derecho a observar las leyes reapareció en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, y la forma y trato que ahí se le dio, ha derivado en agria polémica. Trataremos por consiguiente de aportar una interpretación objetiva, con la finalidad de esclarecer un tema que importa a la estructura y a las necesidades del Estado Peruano.

Lo que en el articulado de la Constitución había desaparecido por voluntad unánime de los legisladores, reapareció en las Disposiciones Transitorias, creando desconcierto y problemas de interpretación por la ausencia de un pronunciamiento concreto del caso, por parte del Congreso. La ambigüedad del texto, la fijación de fechas incumplidas, la tensión de las situaciones políticas ocurridas inmediatamente después de la promulgación de la Carta, han contribuido a crear situaciones ambivalentes, pues mientras para algunos, esas disposiciones transitorias han sido ya superadas, otras sostienen su persistencia aún al cabo de treinta y dos años de promulgada la Constitución. No escapa a nuestro criterio, la gravedad de tales afirmaciones, pues si es válida la primera, entonces la Carta del 33 está en pleno funcionamiento y conforme a ella no existe el derecho a observar las leyes; pero si por el contrario resultase cierta la afirmación de que subsisten las Disposiciones Transitorias, entonces sí estaría el Poder Ejecutivo investido de la facultad observativa, aún cuando la Constitución por ello mismo, estaría en suspenso, en todo lo que se refiere al régimen Bicameral.

Planteado el dilema en tales extremos, será necesario ir a un análisis extenso y meditado de toda la argumentación que se ha vertido en torno al asunto y luego fijar nuestra propia conclusión, que quizá pueda luego ser tomada como una contribución al esclarecimiento definitivo del problema.

Seguiremos ciertas pautas que en función del tema sugiere Jorge Basadre, en un artículo publicado en "El Comercio" el 26 de Setiembre de 1946: "El Perú, frente al debate en torno al veto Presidencial, no es el caso de un problema de política inmediata; hay aspectos de doctrina jurídica y Constitucional, de derecho comparado y de historia de las Instituciones. Por estar más cerca de los sentimientos e instintos colectivos, puede y debe ser analizado fríamente, acumulando datos, elaborando experiencia, confrontando ideas. He aquí la labor que se les presenta a los profesores de Derecho Constitucional, de Historia del Derecho, a los alumnos y ex-alumnos de estas disciplinas y a las entidades que representan al foro y al patrimonio jurídico del País, para que emitan su opinión y contribuyan al quehacer común.

No se trata de reducir esta polémica a una cuestión de personas o partidos". (35).

Será esta la pauta que enmarque nuestro estudio, por que si bien se ha hablado mucho de la subsistencia o insubsistencia del veto, ha faltado objetividad; las más de las veces se le ha comentado con interés político y de ello han devenido posturas y afirmaciones que realmente poco o nada tienen que hacer con el fondo del asunto; se ha pretendido por ejemplo decir que el tema rebaza la discusión legalista, utilizarlo para fortalecer el presidencialismo, etc. por eso creemos, que la serenidad y la ausencia de la pasión política, será el mejor camino, para establecer si efectivamente subsisten las Disposiciones Transitorias que provisionalmente instituyeron el Derecho de observar las leyes, por el Poder Ejecutivo.

1) **Carácter provisional de sus normas: justificación del Art. 6°—**

Los debates y elaboración del texto Constitucional, se iniciaron en Diciembre de 1931. A comienzos de 1933, estaba lista la Carta para su promulgación, pero en tales circunstancias advirtieron sus autores la necesidad de algunas disposiciones transitorias, pues resultaba que a partir de su promulgación ella entraba en vigencia plena y sin embargo muchas normas no podrían cumplirse, bien sea por que la misma Carta las remitía a la elaboración de Leyes específicas, o porque la situación política del país y su organización al demorar de hecho su aplicación, imponían un régimen transitorio, plazo al cabo del cual la Constitución asumiría plenamente su imperio.

Este plazo era breve, pues la nueva Carta no podía diluirse en tiempos largos que conforme transcurrían alejaban la real aplicación de sus normas y principios.

Las Disposiciones Transitorias se dieron para estabilizar la situación de un régimen político que nació bajo el imperio de una Constitución distinta, de un Congreso que por razón de su obra primaria era unicameral, pero que bajo la vigencia del nuevo texto tenía necesariamente que desdoblarse para cum-

plir con las disposiciones de la organización bicameral. Hay que recordar, como opina Enrique Chirinos Soto, que el Congreso Constituyente de 1931 era de Cámara Unica; que su mandato era hasta 1936 y que por imperio de la nueva Constitución tenía que ir al desdoblamiento de las Cámaras (36). Y es preciso recordar todo ésto para darle a las Disposiciones Transitorias, el carácter que ellas tienen, para no distorsionar el texto de la Constitución y para no atribuirles un sentido y una extensión que ellas no tenían ni podían tener en el momento que se dieron.

El año de 1946, la Comisión de Constitución y Leyes Orgánicas de la Cámara de Diputados, al pretender la interpretación exacta de las citadas disposiciones y en especial la sexta, que establecía el veto, sentó pautas para su análisis, que es importante utilizar y aplicar: "De acuerdo con nuestro sistema legal vigente, las leyes se plasman con claridad y precisión que expresa la declaración de voluntad del legislador y las razones en que se funda esa declaración". (37).

De acuerdo con dicho criterio, consideramos poder encontrar el auténtico sentido de la finalidad perseguido con las Disposiciones Transitorias, las mismas que por su ubicación, contenido y estrecha temporalidad, no contienen principios, y formulan tan sólo criterios de orden reglamentario que en ningún caso pueden desvirtuar o someter indefinidamente a los preceptos constitucionales. "Las normas legales y en especial las normas constitucionales, no pueden ser interpretados mecánicamente, por el hecho de suponerse que falte o sobre una palabra, sino en todo su conjunto, conjugando una disposición con otra, a fin de penetrar en la última esencia de la ley, en el espíritu de la misma, que refleja la voluntad del legislador, que es la que se respeta y no el simple juego de palabras o los equívocos que pueden surgir de ese juego de palabras". (38).

Si reconstruimos las circunstancias políticas que rodearon el término del debate constitucional, llegaremos al conocimiento del momento, y por lo mis-

(36) Chirinos Soto, Enrique.— *En torno a la observación de Leyes* en "La Prensa", 21 de abril de 1965.

(37) *Archivo del Senado*.— Expediente N° 23 (1946) Fojas 13.

(38) *Archivo del Senado*.— Loc. cit.

(35) Basadre, Jorge.— art. cit.

mo, de las causas que motivaron la voluntad del legislador a decidirse por un cuerpo de Disposiciones Transitorias. Un Congreso Unicameral, según la opinión de Pareja, desprestigiado, servil, carente de minorías opositoras, que festinaba leyes y se sometía a los arbitrios del gobierno, no podía atreverse a la promulgación de un Texto que recortaba las atribuciones presidenciales; por ello y ante la eminencia de un nuevo estado de cosas, se apresuró a fijar algunas normas que permitieisen al gobierno estructurarse y prepararse para las modificaciones que iba a sufrir con la vigencia del nuevo texto.

El problema primario que se presentaba era la conformación del Parlamento, pues ordenada la Bicameralidad como régimen Legislativo, no quedaba otra alternativa que desdoblarse para conformarse un Senado Provisorio que cumpliera con lo preceptuado en los títulos V, VI, y VII de la Constitución. Títulos estos, que de ninguna manera podían aplicarse sin la existencia del Senado; como el Texto regía a partir de su promulgación y publicación, ese Senado, no podía ser el Senado Funcional, creado en el art. 89, pero carente de contenido y organización, pues él, recién regiría a partir del momento en que se diesen las leyes de gremios y corporaciones. Pero la Constitución en todo su articulado hablaba de la Bicameralidad; repartía por igual las funciones legislativas y otorgaba al Senado hasta la prerrogativa de recibir de la Cámara de Diputados, la acusación contra el Presidente de la República y declarar si había lugar o no a juicio contra él. Si declaraba que había lugar, el Presidente quedaba suspendido del ejercicio. Pues bien, esta prerrogativa concedía al Senado y que sólo, puede ser dada a un Senado de origen popular, pero jamás a una entidad de carácter técnico como es el Senado funcional, sirve de prueba para demostrar que el art. 89, aislado, fruto de una transacción y ausente de relación con los demás de su título, así como del espíritu y letra que imprimió la Constitución del 33, no creó ningún régimen especial; digamos más bien que simplemente anunció una forma futura de organizar el Senado de la República. ¿Qué era entonces lo que mandaba la Constitución respecto del Parlamento? La respuesta es simple y concreta: ordenaba la Bicameralidad; el régimen legislativo era Bicameral, y las Disposiciones Transitorias que se agregaron como título Décimo Sexto, tenían la finalidad de cubrir ese lapso de tiempo durante el

cual la Asamblea Constituyente iba a dividirse y completarse, para facilitar el tránsito del régimen unicameral, al nuevo régimen Bicameral. (39). Es claro pues, que las Disposiciones Transitorias estaban del todo subordinadas a la implantación del régimen Bicameral; esa era la condición de su existencia; ahora bien, como la bicameralidad se iba a lograr plenamente con el Senado Provisorio que se aprobó el mismo día que el Senado Funcional, repetimos, como era ese Senado y no otro el que iba a funcionar, todas las Disposiciones Transitorias se subordinaron a su creación. Surgiendo él, desaparecían, porque a través de ese Senado la Constitución comenzaba a funcionar en todo su rigor; y lo que se había estatuido transitoriamente, dejaba de existir. Fundado aquel Senado, se cumplía la Disposición Segunda que lo creó; dejaba de ser la Tercera que ordenaba la continuación del Congreso Constituyente hasta tanto se instalase el Senado, dejando hasta tanto, en suspenso todos los artículos referidos al funcionamiento bicameral; se satisfacía la numeral Cuarta, porque el Senado votaría las Leyes de gremios y corporaciones que permitirían su conversión en Funcional; decaía la quinta, porque se había cumplido con la elección de los quince Senadores que ello prescribía. Desaparecía la Disposición Sexta, porque constituido el Senado e impuesta la Bicameralidad, así como normalizadas las estipulaciones de los artículos 128 y 129 de la Carta, fenecía el transitorio veto creado para moderar la reflexión Unicameral; y también era derogada la Disposición Séptima, porque ese Senado podía exigir la concurrencia de Ministros, interpellados, censurarlos. "La Disposición Transitoria Séptima, al igual que la Sexta, estaba sujeta a la condición resolutive de la Constitución del Senado. Establecido éste, caducó la Disposición" (40), es también la opinión e interpretación de la Cámara de Diputados en 1946.

Creemos que en forma objetiva y a la luz de lo que fluye de la lectura tanto de la Constitución como de los Artículos Transitorios, del estudio del momento Político, como de la intención legislativa que se reconstruye al consultar los Diarios de Debates pertinentes, creemos que las Disposiciones Transitorias tuvieron un carácter netamente provisional: que en

(39) *Archivo del Senado*, Expediente N° 23, fojas 20.

(40) *Archivo del Senado*, Expediente N° 23; fojas 20.

lo que se refiere a los artículos Tercero, Cuarto, Sexto, Séptimo y Octavo, todos estaban absolutamente subordinados a la creación del Senado, sin especificar su calidad, porque con ese Senado se cumplía la Bicameralidad prescrita por la Constitución.

Sin embargo, no se puede ignorar que lo que a nuestro criterio aparece claro, rotundo y definitivo, ha sido cuestionado y objeto de juicio y conclusión diversa por juristas, políticos y profesionales de reconocida capacidad. El estudio desapasionado de sus argumentos nos lleva a esbozar la posibilidad de que en tales criterios no actuara de preferencia un análisis de total objetividad jurídica; y ello porque la Disposición Sexta contenía un transitorio derecho de observar las leyes, que por igual han querido usar los que con justa convicción defienden no la norma sino el principio, así como los sustentan vocación de presidencialistas, para expresar con un criterio de interpretación actual, la subsistencia de aquella disposición aún cuando su situación sea precaria y su existencia dubitable.

Cuando en 1945 y a propósito de la pugna que se iniciaba entre el Presidente Bustamante y el Congreso, se promovió debate sobre el derecho de observar las leyes, el Dr. Anselmo Barreto, envió al Colegio de Abogados un informe que le fuera solicitado por la Dirección de dicha Institución; allí opinaba: "Carecería de sentido político y jurídico, pensar que el veto era sólo para ejercitarse en el transcurso del tiempo hasta que se instalaran las Cámaras". (41). Y a este criterio que discrepaba de una vigencia tan corta del Derecho concedido por la Disposición Sexta, se sumaba otro miembro de la Directiva del Colegio de Abogados, el Dr. José Guillermo Gastañeta Iglesias, quien opinaba lo siguiente:

"No se advierte ninguna razón para afirmar que la Constitución creó el régimen transitorio del veto suspensivo, para el breve período que debía mediar entre el 9 de Abril de 1933, fecha en que se promulgó la Constitución, y la elección de 15 Senadores, que debían completar el Senado Transitorio, con elecciones populares, convocados según las leyes 7780 y 7781 para el 1º de Mayo y después para el 5 de noviembre de 1933".

(41) Barreto, Anselmo (Informe) *Revista del Foro*, Anuario de 1946.— pág. 396.

"La Constituyente de 1931 estimó que este régimen transitorio, sólo debía terminar cuando fuera reemplazado con ventaja, es decir, a la llegada del régimen permanente, en que el control de la Cámara de Diputados, cuerpo político, existiera dentro del mismo Parlamento, por medio del Senado, cuerpo técnico y revisor nacido de los gremios y corporaciones". (42).

Ocioso sería volver a recordar los fundamentos del Derecho a observar las leyes, que no está sujeto a ninguna composición especial del Parlamento; al margen pues de esa consideración de carácter doctrinal, creemos que la opinión de los profesionales citados, no corresponde a los hechos que antecedieron a la dación de la Disposición Sexta y los fundamentos vertidos por los representantes de la Constituyente en la sesión del 20 de marzo de 1933, fecha que se le aprobó.

La posición de los Doctores Barreto y Gastañeta, no fue compartida por todos los miembros de la Directiva del Colegio de Abogados; entre los opositores estuvieron los miembros, Saco Miró Quesada y Manuel Delgado Bedoya, quienes entre otras razones exponían: "Era necesario establecer el derecho de observar las leyes sólo por razón de que después de promulgada la Constitución de 1933, el Poder Legislativo iba a funcionar únicamente con una Cámara". (43). Argumento que por cierto encuentra el auténtico espíritu de la Disposición Sexta.

Para aclarar definitivamente la vigencia o no de la norma contenida en esa Disposición, es preciso fijar a qué Senado se refiere en primer lugar el artículo, y luego determinar que se perseguía con la pauta y trámite que señalaba; si restaurar un Derecho que la Constitución claramente había negado o introducir una medida de control mientras durase la precaria situación de unicameralidad parlamentaria. La pregunta concreta es, ¿A qué se refería la Disposición Sexta; cómo se justificaba ella? Para contestar a la pregunta podríamos continuar citan-

(42) *Revista del Foro*, Anuario de 1946 pág. 401 (Fundamentación del Dr. Gastañeta Iglesias).

(43) *Revista del Foro*, Anuario de 1946 pág. 406 (Fundamentación del Sr. Saco Miró Quesada).

do la opinión de muchos especialistas que sobre el tema se han pronunciado, pero no nos interesa ahondar la polémica, sino ponerle punto final. Por ello, en forma objetiva nos remitiremos a los antecedentes, a las nociones, a las palabras y a los debates de los que surgió finalmente la Disposición Sexta. Este camino evita la interpretación antojadiza, el deseo de poner en la mente del legislador lo que ellos no pensaron, y fija la intención de lo que se quiso decir y que por consiguiente dice la interpretación literal y lógica de la Disposición citada.

En la sesión del 10 de Marzo de 1933, y en circunstancias en que ya se había aprobado los 236 artículos de la Constitución y 5 Disposiciones Transitorias, sin que hasta la fecha el Ejecutivo promulgase la Carta; vale decir cuando en vísperas de serle retirado al Ejecutivo el derecho al veto, por razón del art. 128, el régimen de Sánchez Cerro se resistía a firmar la Constitución, teniendo además el peligro de perder el control del Parlamento por la instauración del sistema Bicameral; en tales circunstancias repetimos, los representantes gobiernistas de la mayoría presentaron una moción que contenía los siguientes términos:

CONSIDERANDO:

Que la supresión de la facultad de observar las leyes y la obligación de la concurrencia del Consejo de Ministros para exponer la política del Poder Ejecutivo descansa sobre la base de existir el Poder Legislativo organizado en dos Cámaras y **que mientras esta organización bicameral no se constituye es inconveniente privar al Poder Ejecutivo de la facultad de observar las leyes** y es imposible imponer al Consejo de Ministros la obligación de desarrollar su programa sobre la política general.

Proponen los siguientes artículos constitucionales con carácter transitorio:

Artículo 1º Adiciónase el art. 128 en la siguiente forma: "Si el Ejecutivo tuviera observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios. Reconsiderada la ley en el Congreso con las observaciones del Ejecutivo, sino obstante ellos, fuese aprobada nuevamente, quedará sancionada y se mandará cumplir.

Artículo 2º Suspéndase la aplicación del artículo 167, mientras se organiza el Senado". (44).

Firmaban la moción, los representantes gobiernistas: Sánchez Cerro, Huaco, Delgado, Gutiérrez, Parodi, Portocarrero, Medelius, Tirado, Sotil, Madueño, Sayán Alvarez, Revilla, Velazco, Gamarra y Monteagudo.

Sin necesidad de acudir a juegos de palabras que sobran, ni construir teorías jurídicas que complican, es fácil llegar a la comprensión de lo expuesto, porque la finalidad era clara:

- A) La Constitución había suprimido el veto, apoyándose entre otras razones en la Bicameralidad; así lo declaraban quienes eran autores del proyecto.
- B) La concurrencia de los Ministros a los debates parlamentarios dentro del sistema Bicameral, hacía innecesario el veto suspensivo.
- C) Promulgada la Constitución, se tardaría algún tiempo hasta que la Asamblea Constituyente se desdoblase para dar paso al régimen bicameral.
- D) Si frente a la Unicameralidad había funcionado el veto, no había razón para suprimirlo, hasta tanto la Constituyente subsistiese sin desdoblarse.

Esto es lo que querían y lo que pretendían los representantes que presentaron la moción, y no es lícito hacerles decir lo que realmente no pensaron ni dijeron.

El 14 de marzo de 1933, la Comisión de Constitución evacuaba el siguiente dictamen: "Vuestra Comisión está de acuerdo con las Disposiciones y con las consideraciones que los fundamentan, os pide lo aprobeis con la siguiente redacción:

Artículo.—Mientras se constituye el Senado se tendrá como segundo párrafo del art. 128 el siguiente: Si el Ejecutivo tuviera observaciones que

(44) *Diario de Debates de la Constituyente*.— Tomo X; sesión del 10-3-33.

hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios. Reconsiderada la ley en el Congreso con las observaciones del Ejecutivo; sino obstante ellas fuese aprobada nuevamente, quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir".

Artículo.— La Disposición que contiene el artículo 167 sólo entrará en vigor cuando se constituya el Senado". (45).

Es decir, el texto que finalmente aprobaría la Constituyente con las numerales seis y siete de las Disposiciones Transitorias, en sesión del 20 de Marzo de 1933. El debate promovido en aquella sesión, arroja luces definitivas sobre la interpretación auténtica de lo que se quería establecer con aquellas medidas y el tiempo preciso de duración que iban a tener.

La fundamentación del representante Jesús Gamarra, contenía lo siguiente:

"Si hemos consagrado en la Carta Fundamental, elaborada por nosotros, el sistema Bicameral, y el Congreso no ha de funcionar sino en una Cámara mientras se verifique la elección de Senadores, existe la necesidad de modificar y de coordinar transitoriamente algunas disposiciones concernientes a la actual situación unicameral. No es otra la significación de la iniciativa que estamos discutiendo y esto, desde luego, con carácter transitorio, como se ha dicho. No es como se cree por la oposición, suspensión definitiva que ha de transformar las Disposiciones de la nueva Carta Política. No, Señores. Esto durará cuando más hasta el mes de julio, en que probablemente se instalará el Senado". (46).

Lo expuesto por Gamarra es de claridad meridiana; el veto que se sugería era por razón de la Unicameralidad y sólo duraría hasta la instalación de aquel Senado Provisorio que se pensaba habría de inaugurarse a más tardar en el mes de Julio de aquel año; así está consignado; no podía nunca ser

- (45) *Diario de Debates de la Constituyente*.— Tomo X.
(46) *Diario de Debates de la Constituyente*.— Tomo X; pág. 946.

el Senado Funcional cuya fecha de ejercicio había sido señalado para 1941 y respecto del cual no se sabía siquiera como iba a componerse.

Pero vemos otras intervenciones de aquella misma sesión: Habla Jesús Gamarra: "¿Tiene o no el Congreso la facultad de concordar las Disposiciones que han resultado incompletas con motivo de no haber todavía Senadores para la instalación del Congreso Bicameral que tendrá lugar probablemente en Julio del presente Año"?

Y con referencia a la concurrencia de los ministros:

"Si la Asamblea ha de funcionar como Congreso Ordinario únicamente mientras se efectúan las elecciones que ha de verificarse después de la promulgación de la nueva Carta Política del Estado, es entendido que esa obligación debe cumplirse ante un Congreso Bicameral..."

Intervención del representante Oscar Medelius:

"Pero lo cierto es que este asunto tiene vital importancia para coordinar la situación actual del Congreso con la de la Carta que dentro de poco se pondrá en vigor, porque no sería posible que el Parlamento retuviera para sí tal suma de atribuciones que en un solo día pudiera dictar una ley y que esta ley, por la precipitación, conque hubiera sido expedida, ocasionara a la República una serie de inconvenientes y perjuicios. Por eso he suscrito el proyecto".

El representante Venero, interpretando el sentido de la propuesta expresaba: "Esta disposición significaba que en un momento dado, la Asamblea Constituyente no esté suficientemente capacitada para dictar leyes efectivas, y que hay necesidad del control del Poder Ejecutivo. Pero que una vez que se instalen las dos Cámaras, entonces sí llegará a tener el Congreso una "especie de Patria Potestad" para ejercer sus funciones debidamente".

Pero en aquella misma sesión, hubo representantes que temieron una significación distinta, una intención escondida dentro del texto que se les pre-

sentaba. El representante Feijoo Reyna manifestaba: "Es sensible que so pretexto de una Disposición Transitoria, se haga revivir un derecho odioso como es el del veto presidencial... esto va a redundar en contra del propio Parlamento. El tiempo lo dirá".

El representante socialista Luciano Castillo, al oponerse a la moción en debate, fija claramente las razones por las que el criterio legislativo suprimió el veto:

"La negativa de la Facultad de veto al Ejecutivo, se estimó en los dictámenes de mayoría y minoría, como un avance constitucional. Se afirmó que se liberaba al Congreso de la humillante subordinación al Ejecutivo a que había estado sometido... Leales a este espíritu rechazamos la proposición que venía de cierto sector de la mayoría de establecer la Cámara Unica con el veto del Ejecutivo..." ¡Y que se sepa que no es una Disposición realmente transitoria! Lo transitorio lo harán permanentes quienes gobiernan".

Y más adelante continuaba:

"Lo que se quiere en último término es que el gobierno actual no tenga ninguna limitación en su poder. Lo que se quiere es triturar; eliminar poco a poco... Esto explica la oposición de la Minoría Socialista a los artículos transitorios en debate". (47).

Sin embargo de estas objeciones, los representantes gobiernistas reiteraron la temporalidad mínima de la disposición, hasta que se constituyera el Senado provisional; y en este sentido la aprobaron, ratificándose su redacción final con el mismo texto en sesión del 27 de Marzo de 1933.

Quede pues establecida la conclusión de que el derecho a observar las leyes introducido en la Disposición Transitoria Sexta, tiene que ser materia de una interpretación restrictiva, que sólo alcance en su juicio a los sucesos políticos del gobierno de Sánchez Cerro y a aquel período comprendido entre el

(47) *Diario de Debates de la Constituyente*.— Tomo X.— Las citas corresponden a la sesión del 20-3-33 se encuentran en las págs. 937 a 945 del tomo citado.

paso de la Unicamerabilidad a la Bicamerabilidad; alegar otras razones buscando la oscuridad del texto o la incertidumbre de su redacción, es secundario y escapa a la real magnitud y contenido de la norma.

Una visión más integral del problema se puede encontrar, en el estudio de aquel Senado Provisorio que establecía la Segunda Disposición Transitoria, y de la permanente crisis política que con altibajos ha existido desde que se promulgó la Constitución de 1933.

2) **La conformación de un Senado provisorio.— Acontecimientos políticos.—**

En la misma sesión en que la Constituyente aprobara por vía de transacción el Senado Funcional, se aprobó también que inmediatamente promulgada la Constitución se formara un Senado Provisorio con el cual se cumpliría la Bicamerabilidad ordenada por la nueva Carta.

Entre la derogatoria de la Constitución del año 20 y la promulgación de la nueva, tenía necesariamente que producirse un reajuste con aquellas instituciones que eran objeto de un nuevo trato; entre ellos, el Poder Legislativo, formado por razón de la elaboración Constitucional en una sola Cámara, debía desdoblarse. Pues bien, para cautelar ese breve período, surgieron las Disposiciones Transitorias. El 23 de Enero de 1933, la Comisión de Constitución constataba esa necesidad y decía: "Es urgente dictar una Disposición Transitoria que regule el funcionamiento del Congreso mientras se constituye el Senado. Vuestra Comisión os sugiere la aprobación de un artículo transitorio que disponga que mientras se constituya con el íntegro de su personal, el Senado, el actual Congreso Constituyente, continuará funcionando como tal Congreso Constituyente, quedando en suspenso las disposiciones referentes al funcionamiento Bicameral del Congreso". (48).

Consideramos de suma importancia esta fundamentación, que fue la que dio origen a la Disposición Tercera, pues ante la pregunta ¿A qué Senado

(48) *Diario de Debates de la Constituyente*, Tomo X.

se refiere?, no cabe duda que la respuesta es, el Senado Provisorio; a ese Senado se le concedía todos los atributos constitucionales de la función legislativa y mientras él no se constituyera, no habría de funcionar el régimen Bicameral del Congreso. Por el contrario, si se pretende que ese Senado era el mismo que el que algunos atribuyen al de la Disposición Sexta, es decir el Senado Funcional, tendríamos que admitir que aún hoy en día se encuentran en suspenso los artículos constitucionales sobre Bicamerabilidad, porque hasta la fecha no se ha organizado el Senado Funcional. Pero si ésta fue la situación real, ¿qué valor tendría entonces todas las leyes acordadas entre 1933 y 1965 y que han surgido fruto de las Cámaras de Diputados y de Senadores; qué grado de representatividad tendrá esta Cámara de Senadores que según aquella interpretación, no es la que produce la Bicamerabilidad Constitucional; cómo es posible que esa Cámara haya aprobado Tratados Internacionales, fijado impuestos, censurado Ministros o aprobando en revisión el Presupuesto venido de Diputados, cuando constitucionalmente no está facultada para ello, por no ser el Senado a que se refiere la Disposición Tercera de las Transitorias? y el solo enunciado de tan graves interrogantes plantea otra de no menor importancia, porque si se acepta que la Disposición Tercera suspende los artículos constitucionales sobre régimen Bicameral hasta la creación del Senado Funcional, y se ve que a despecho de su mandato, sí ha funcionado la bicamerabilidad y con un Senado que no estaba facultado para ello, entonces, ¿no estaríamos frente al caso de declarar la nulidad de todo lo actuado y acordado por un sistema Bicameral que no era tal?; y a su vez; ¿Qué consecuencias de hecho y de derecho acarrearía para el país, tanto en el orden interno como en sus relaciones internacionales una declaración de tal naturaleza?

Pero, para salvación de la institucionalidad jurídica del país, tal tesis es errónea; la Disposición Tercera así como la Disposición Sexta, cuando hablan del Senado se refieren al Senado Provisorio creado conjuntamente con el Senado Funcional en la sesión del 1º de Febrero de 1932. Ese Senado figuró con la numeral 2 de las Disposiciones Transitorias y con él hay que concordar las otras Disposiciones Transitorias, salvo que expreso se refieran al Senado Funcional, cual es el caso de la Disposición Cuarta. Nuestra creencia en el De-

recho del Ejecutivo a observar la ley no nos faculta a distinguir donde la ley no distingue, y crear así una consideración que por defender la vigencia de la Disposición Sexta y sólo por razón del derecho de veto temporal que ella consagra, destruya la estructura constitucional del Estado.

Debió pues constituirse el Senado Provisorio y hasta tanto no se conformase, se concedía al Ejecutivo el Derecho a observar las leyes que emanaran del Congreso Unicameral, ya que la Bicamerabilidad y la concurrencia de Ministros, medidas estas que justificaban la supresión del veto, recién entrarían a funcionar a partir del funcionamiento de aquella Cámara.

Pero, aquel Senado no llegó nunca a reunirse, ni la Constituyente a desdoblarse. La nueva Carta se promulgó el 9 de abril de 1933, pero a fines de ese mismo mes, era asesinado el Presidente Sánchez Cerro y el Congreso argumentando conjurar el caos, entregaba la Presidencia al General Oscar Benavides. La vida constitucional del país entraba en otro colapso. Pese a ello se trató de ir al desdoblamiento del Congreso. La ley 7780 promulgada junto con la ley 7781 el 8 de agosto de 1933, convocaba a elecciones para proveer las 15 Senadurías del Artículo segundo de las Disposiciones Transitorias y fijaba el 5 de Noviembre de 1933 como fecha para dicho proceso. (49).

No transcurrió mucho tiempo para que alegando razones de mecánica electoral, se diera la Ley 7800 que en su artículo primero fijó como nueva fecha para la elección de Senadores, el 1º de Junio de 1934. (50).

Hay elementos sin embargo para dudar de la intención del gobierno de Benavides, de convocar a ese Senado; por la ley 7884 promulgada el 14 de Mayo de 1934, se volvía a prorrogar la fecha de elecciones y fijaba esta vez como plazo máximo para hacerlo, hasta el 31 de Diciembre de 1934; se alegaban ahora, conflictos de orden internacional. (51). Vino luego la ley 7903 que fijó como fecha el

(49) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXVI; pág. 270 a 276.

(50) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXVI; pág. 316.

(51) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXVI; págs. 413-414.

30 de Setiembre de 1934, pero tampoco en esa fecha se realizaron las elecciones; nuevas fallas en los Registros Electorales, dieron lugar a la ley 7911 que en su artículo primero fijó como nueva fecha el 11 de noviembre de 1934 (52).

Obsérvese cómo mes a mes y siempre alegando algún pretexto, se alejaban las elecciones que en sus resultados habrían de producir el establecimiento del régimen Bicameral; entre tanto, Benavides hacía uso del Derecho de observar las leyes concedido en la Disposición Sexta y gobernaba al país con mano firme, sin tener ninguna oposición de un Congreso, débil y sin calor popular, por la misma obscuridad de los representantes.

No terminó ahí el juego de postergaciones: la ley 7918 promulgada el 8 de noviembre de 1934 aplazaba "sine die" tales elecciones y facultaba al Poder Ejecutivo a fijar nueva fecha. (53). Pero como era de suponer, el Ejecutivo no convocó a ninguna elección. Llegado el fin del período Constitucional para el que habían sido elegidos, el Congreso expidió la ley 8252 que convocaba a "Elecciones Generales". Ahora bien, como por mandato de la Disposición Cuarta, el Senado Funcional recién iba a instalarse el 28 de Julio de 1941, la ley acordó que para los efectos del régimen Bicameral, se instalase aquel Senado de la Disposición Segunda y para ello disponía el artículo segundo de la Ley 8252: "El Senado se compondrá de 40 Senadores electivos y la Cámara de Diputados de 140 Diputados"; la fecha de elecciones iba a ser el 11 de Octubre de 1936. (54).

Se esperaba que el país ingresaría plenamente a un cauce constitucional pero no fue así; producido el acto electoral y a pesar de las leyes de represión que habían enturbiado el proceso, los resultados favorecieron al Dr. Luis Antonio Eguiguren, candidato del Partido Social Demócrata y por el que presumiblemente había votado la masa aprista, cuyos líderes se encontraban deportados y su Partido en la ilegalidad. Sin embargo, la ley 8459, anuló

las elecciones y declaró ilegales los votos emitidos a favor de los candidatos del Partido Social Demócrata. Tal acuerdo del Congreso, precipitaba al país a una situación de fuerza mayor; el Congreso cesaba inmediatamente en sus funciones a fin de aquel año y comandaba el Ejecutivo un hombre firmemente enquistado en él, a pesar de algunas obras materiales en verdad positivas. Así las cosas y para mayor calamidad, el Congreso, en el colmo de su desprestigio, expidió la ley N° 8463 que en su artículo único declaraba:

"Ampliase la ley N° 7747 extendiéndose el mandato presidencial del Sr. General de División don Oscar R. Benavides, hasta el ocho de Diciembre de 1939, autorizándose al Poder Ejecutivo para ejercer las atribuciones que se expresan en los incisos 1o., 5o., 6o., 7o., 9o., y 20 del artículo 123 de la Constitución del Estado; los comprendidos en la Ley Orgánica de Presupuesto, N: 4598, menos la de aprobar la Cuenta General de la República; y convocar, dentro de esta ampliación, a elecciones generales". (55).

Esta ley se promulgaba el 14 de Noviembre de 1936. El Congreso que había aprobado la Constitución, dejaba al país con un Presidente cuya elección no provenía del pueblo y al que además investían de facultades legislativas; en una palabra, legalizaban la dictadura; era ese su último legado al país que en 1931 les encomendó la tarea de restaurar la Democracia.

En el período que va de 1936 a 1939, no hubo ningún problema en lo que se refiere a la Disposición Sexta; ésta regía plenamente puesto que no se había instalado el Senado, pero el veto que ella consagraba era innecesario, puesto que el Presidente estaba investido de facultades legislativas y no iba a vetar lo que de él mismo provenía.

En tales circunstancias llegó el año de 1939 y el Poder Ejecutivo en acatamiento de lo dispuesto en la ley N° 8463, su última parte, promulgó la ley N: 8862 que convocaba a Elecciones Generales para el 20 de Octubre de 1939. (56). Ese era el últi-

(52) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXVII; págs. 10 y 35.

(53) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXVII; pág. 542.

(54) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXVIII.— Págs. 160-165.

(55) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXXVIII.— Pág. 363.

(56) *Anuario de la Legislación Peruana.*— Tomo XXXI.— Pág. 93.

mo mandato de la Constituyente y por lo tanto los cargos a elegir tenían necesariamente que ser los mismos para los que convocó la ley 8252, es decir, para Presidente, Vicepresidentes, Senadores, y Diputados de origen popular; no podía ser de otra forma, porque garantizada la vida constitucional del país y limitadas las atribuciones legislativas del Presidente Benavides, no habían podido darse aquellas leyes de gremios y corporaciones necesarios para la instalación del Senado Funcional. Era en consecuencia lógico y legal que se constituyera otro Senado, el mismo que no podía ser otro que el Senado Provisorio de la Disposición Segunda de los artículos transitorios. Para convocar a ese Senado, sí estaba facultado el Presidente Benavides por la ley 8463 y ello permitiría finalmente el regreso a la legalidad y la instauración del régimen Bicameral que la Constitución imponía al Poder Legislativo.

Fue así, en vísperas de dicho proceso, cuando el Presidente Benavides, actuando desde el Poder, ordenó una consulta plebiscitaria, destinada precisamente a defender el Presidencialismo y evitar que con la implantación de la Bicamerabilidad desapareciera el derecho al veto, provisoriamente concedido en la disposición Sexta.

Como opina Luis Alberto Sánchez, "Las dificultades volvieron cuando se hizo inevitable la convocatoria a comicios generales, y hubo que considerar las posibilidades de un Congreso dividido en dos Cámaras, que, a la luz de los mencionados artículos 128 y 129 de la Constitución, no tenía por qué aceptar observaciones posteriores del Ejecutivo" (57). No escapó al gobierno de Benavides, que instalado el Congreso, las dos Cámaras de origen electivo, desaparecería el veto, porque coincidiendo con la tesis de Enrique Chirinos Soto —las atribuciones del Senado Electivo, son las mismas que las Constitución concede al Senado Funcional, y si entre las reformas consagradas con tal régimen estaba la de suprimir el veto, eso mismo resultaba aplicable al Senado electivo.

No discutamos ahora si estaba facultado el Presidente Benavides para convocar a un plebiscito mediante el cual reformar la Constitución; nos limi-

taremos momentáneamente a constatar la aprobación popular a las medidas propuestas y su promulgación mediante la ley 8929 el 24 de Julio de 1939. (58).

Esta ley implicó un cambio sustancial; el gobierno de Manuel Prado Ugarteche, instalado a fines de 1939, no discutió la validez del Plebiscito, derivando de ello un Ejecutivo facultado para vetar leyes y un Congreso Bicameral que debía aceptar las observaciones.

El único hecho interesante de consignar durante el período comprendido entre 1939 y 1945 desde el punto de vista que se refiere a la organización del Parlamento, fue la ley 9178 promulgada el 26 de Octubre de 1940 y que modificaba el art. 94 de la Constitución, que determinaba la renovación del Senado por tercios, y daba el siguiente texto: "El Senado es elegido por un período de seis años y se renueva íntegramente al terminar su mandato, mientras se organiza el Senado Funcional". Se volvía a insistir en la lejanía de un Senado Funcional con promesa de existencia futura, pero también se fortalecía el otro Senado, el que provenía de origen popular, porque a él le estaban encomendadas todas las responsabilidades de la organización Bicameral. "El Senado afirmaba con una reforma Constitucional hecha por los cauces legales, sobre pasando las limitaciones del Plebiscito, cuya validez sería al cabo cuestionada por inconstitucional, su estructura democrática, mediante sufragio directo, por seis años y con renovación total, como hasta ahora al cabo de 26 años ininterrumpidos" (59).

Sin embargo esta disposición en nada afectaba al veto, pues según la reforma plebiscitaria, él estaba contenido en el art. 128 de la Constitución. Así llegamos a otra fase en el problema del veto; aquel que se produce en 1945, cuando instalado el gobierno de Bustamante, el Congreso respectivo derogó la ley 8929 del Plebiscito, por inconstitucional. Para estudiar esta nueva fase, requiere previamente el análisis legal de aquellas normas, para luego determinar si hubo acierto o no en los legisladores de 1945, al derogarlas.

(57) Sánchez, Luis Alberto, "La Prensa", arts. cit. Abril de 1965.

(58) *Anuario de la Legislación Peruana*.— Tomo XXXI.— págs. 210 a 213.

(59) Sánchez, Luis Alberto.— "La Prensa", cit.

3) El Plebiscito y las modificaciones al texto constitucional.—

La ley 8875 convocó a un Plebiscito Nacional para reformar la Constitución; tal medida se tomó en vísperas de las Elecciones Generales de 1939 y la finalidad concreta era atenuar el Parlamentarismo de la Constitución y volver al régimen presidencial. "Los que justificaban la necesidad del Plebiscito alegaban que convenía robustecer nuestro sistema democrático, delimitando y armonizando las facultades de sus poderes... las reformas propuestas permitirían actuar al Poder Ejecutivo con mayor eficacia; le devolverían su necesario derecho de veto que restringían determinadas facultades del Parlamento, cuya desmesurada amplitud interferían perjudicialmente". (60).

Entre las medidas concretas que se proponían tenemos algunas que inciden directamente sobre los puntos que trata el presente trabajo. Véase por ejemplo el caso de las proposiciones primera y segunda:

Primero: "El Senado Funcional ordenado en el artículo 89 se instalará el 28 de Julio de 1945. Entretanto, el Senado se reconstruirá con representantes elegidos por los Departamentos.

Segunda: "El Congreso dictará las leyes de los gremios y corporaciones y de elección del Senado Funcional".

Comentando la primera, nos parece que ella era innecesaria pues el gobierno se encontraba legalmente facultado para actuar en ese sentido por la ley 8463; la consulta popular sólo tendría en todo caso, un sentido ratificatorio; y en lo que respecta a la segunda, no había razón para adelantarse a recordar lo que por mandato constitucional debía hacer el Congreso.

El Art. Séptimo, resulta más interesante, y dice a la letra:

Art. 7°—"Modificar los artículos 128 y 129 que obligan al Presidente de la República a promulgar y mandar cumplir las leyes aprobadas por el

Congreso dentro de los diez días siguientes a su recepción, en el sentido de establecer las atribuciones del Presidente de la República para devolver la ley al Congreso con observaciones motivadas dentro del indicado término; en cuyo caso la ley, para ser aprobada, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del número total de miembros de cada Cámara, no pudiendo ser considerada en caso opuesto, hasta la siguiente Legislatura Ordinaria".

Como era de suponer, el Plebiscito aprobó las propuestas y se expidió la ley 8929 que contenía los artículos citados, con los numerales 13 para los dos primeros y 8 para el que consagraba el veto.

La Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados cuando en 1945 estudió las cuestiones referentes a dicha consulta y en concreto al veto, opinó en el sentido de que: "Las reformas plebiscitarias incorporaron el veto a las disposiciones permanentes de la Carta, porque el Gobierno de entonces, considerando la necesidad de volver a ese sistema, estimó preciso establecer dicho veto, en vista de que desaparecería el transitorio al instalarse el régimen Bicameral". (61). Creemos acertado el criterio aludido para tratar de buscar una explicación al por qué del Plebiscito; no se pueden negar las características de gobierno fuerte y netamente presidencialista que tuvo el régimen de Benavides, a quien tampoco se le puede recortar la intervención directa que tuvo en los procesos electorarios de 1939 y 1945; una historia política de aquellos años podrá quizá revelar la resistencia del general Benavides a aceptar fórmulas de gobierno que no coincidían con su política de orden y su concepto de presidencialismo autoritario. Si tales supuestos son válidos, no resulta extraño suponer que la intención del Plebiscito fue evitar la disminución de las facultades ejecutivas y concretamente la pérdida del veto, pues no escapaba al criterio de Benavides que instaladas las Cámaras, el veto de la disposición transitoria Sexta, desaparecería; si por el contrario el gobierno hubiese pensado que el derecho de observar las leyes regía hasta la conformación del Senado Funcional, era innecesaria la medida y no se hubiera el gobierno empeñado en una campaña por

(60) Pareja, José, cit. pág. 155.

(61) *Archivo del Senado*, Expediente N° 23; fojas 19.

restablecer las observaciones; para Benavides la historia de nuestros Parlamentos no eran garantía de eficiencia; y reducir el país a la prioridad del Parlamento era someterlo a los riesgos del caos y la demagogia. Pareja recoge esa intención al expresar: "La finalidad sustancial . . . era fortificar el Ejecutivo sin menoscabar la autoridad del Congreso en las cuestiones que le son propias. Pero esa misma finalidad quedaría truncada si el gobierno no tuviera la facultad inherente al régimen presidencial de observar las leyes". (62). El autor, ha tomado posición favorable a ese Plebiscito considerando que las propuestas eran en general acertadas y que era necesario robustecer la autoridad y autonomía del Poder Ejecutivo.

Aprobado el Plebiscito, el gobierno asumió un tinte de neto presidencialismo con derecho a veto y otras prerrogativas de menor importancia. El Dr. Barreto opina, que dicho acto al "dar veto suspensivo al Ejecutivo en forma amplia y general, derogó la Disposición Sexta". (63). En realidad nosotros creemos que la derogación de dicho artículo operaba sobre la base de la constitución del régimen Bicameral, y lo que se hizo más bien fue adelantarse a tal situación y crear dentro de la Constitución una norma que modificase el art. 128 y consagrarse definitivamente el derecho al veto.

Desde luego, Benavides consiguió su propósito y el período entre 1939 y 1945 transcurrió al amparo de dichas normas, que no fueron cuestionadas por el Congreso de aquella época. Sin embargo cabe preguntarse si el gobierno de Benavides estaba capacitado para realizar tal reforma constitucional. Enfocando el asunto desde una perspectiva estrictamente jurídica y constitucional, debe afirmarse categóricamente que no, basándonos en los siguientes principios:

- A) La ley 8465 que prorrogó el mandato de Benavides enumeró las facultades legislativas del régimen y entre ellas no estuvo la de reformar la Constitución.
- B) El art. 236 de la Constitución establece con claridad el procedimiento para reformar su texto,

y de allí se desprende que no cabe al margen del Congreso.

- C) El Plebiscito no era forma establecida por la Constitución para su reforma, y su método de aplicación era de suyo discutible.
- D) En cuanto al contenido, encerraba una virtual distorsión de la voluntad e intención legislativa que informó la Constitución de 1933.

No creemos posible encontrar sustento legal para defender el Plebiscito; Pareja en su obra de Derecho Constitucional, lo califica de: "exceso en sus propias facultades legales" y de "golpe de Estado", a pesar de que acepta que la "Intención había sido recta y los resultados buenos". (64). Bustamante y Rivero opina que las reformas plebiscitarias de 1939 fueron a todas luces acertadas, pero igualmente reconoce que: "La apelación al pueblo bajo la forma de un Plebiscito, no está contemplada en la Constitución". (65). Luis Alberto Sánchez comparte la misma idea, declarando que la ley 8929 es nula porque estuvo fuera del régimen constitucional. (66).

No debe entonces llamar la atención que el Congreso de 1945, al margen de su composición e interés político derogara mediante la ley N° 10334 el Plebiscito de 1939, porque estaba plenamente probado que había razones jurídicas más que suficientes para hacerlo; consideraba el Congreso que no existían elementos legales para justificarlo; había vicio en el procedimiento, se había actuado contra la Constitución, se había inclusive atentado contra las facultades del Poder Legislativo y por todo ello el plebiscito adolecía de nulidad insalvable.

Se derogó la ley 8949, y entre los efectos inmediatos de aquella medida, se produjo la plena reivindicación de la Constitución de 1933 en todo su imperio. Algunos actos debieron sin embargo convalidarse, porque no tenían carácter reversible: elección de Vicepresidentes, compromisos internacionales, etc.

Pero también entre los efectos de la ley 10334 estuvo el de anular el veto presidencial; no hubo sec-

(62) Pareja, José. cit. pág. 154.

(63) Barreto, Anselmo. *Revista del Foro*, Anuario de 1946. pág. 396.

(64) Pareja, José. cit. págs. 150 a 160.

(65) Bustamante y Rivero, José Luis, op. cit. p. 171.

(66) Sánchez, Luis Alberto, cit.

tor político de las Cámaras que se atreviera a negarlo: Pedro Dulanto, Luciano Castillo, Luis Osores, Fernando Belaúnde Terry, Lincoln Pinzás, Juan Manuel Bustamante de la Fuente y muchos otros, coincidieron en la afirmación de que derogado el Plebiscito y funcionando plenamente la Bicameralidad, el veto ya no existía y el mismo régimen de Bustamante y Rivero, que al comienzo no acusó reacción, buscó luego que encontrar alguna fórmula de interpretación jurídica que demostrando la persistencia del veto, le permitiese defenderse de un Congreso que le era hostil y obstruccionista.

"Después del 29 de Diciembre, ya no había dudas. La ley 10334 había aclarado el camino. Es en esas circunstancias, cuando frente a ciertas discrepancias entre Ejecutivo y Legislativo, el primero decidió enviar a las Cámaras un proyecto de ley estableciendo ciertas normas para ejercitar el derecho de observaciones, aunque insistiendo innecesariamente en una supuesta vigencia que doctrinalmente no es posible sostener, pero que políticamente se pensaba convenía defender". (67). Comenzaba así otra agria discusión por el derecho a observar las leyes, que enfrentaba los Poderes y que ni siquiera fue resuelta con criterio práctico y directo, dejando un problema insoluto y que aún persiste en nuestros días, con peligros de nuevas luchas que sería absurdo y ciego pretender negar o disminuir. Dedicuemos pues las próximas páginas al estudio de esa polémica y las luces que ella arroja para solución definitiva del problema.

4) **Polémica en torno a la subsistencia de los Arts. Segundo y Sexto.**

En la reconstrucción de los debates de la Constituyente, en el estudio de los dictámenes que fundamentaron la supresión del veto, así como los que justificaron las Disposiciones Transitorias Segunda y Sexta, hemos demostrado los verdaderos alcances de cada artículo y por qué todos ellos estaban supeditados a la instauración del régimen Bicameral, cosa que se cumplía con el Senado Provisorio del art. 2º. También hemos demostrado que la finalidad del Plebiscito fue restaurar constitucionalmente el veto, adelantándose a la próxima instalación del Congreso. Y de la certidumbre de estas premisas, cae por

su propio peso, que la Ley 10334 al derogar el Plebiscito y restaurar en todo su imperio la Constitución de 1933, suprimió el veto y dio plena vigencia al art. 128 en su forma original.

Tal situación, correcta en cuanto a formalismo legal, acarrea un hecho a nuestro criterio intrínsecamente injusto. No existía veto porque esa había sido la voluntad de los legisladores, pero ningún gobernante conciente de sus funciones, podía resignarse a ser despojado de legítimas atribuciones. De 1945 a la fecha, tal problema se ha obviado en forma irregular, sobre todo cuando la mayoría parlamentaria ha sido adicta al gobierno (caso de los Presidentes Odría y Prado en su 2º gobierno), ha aceptado observaciones del Ejecutivo y remitido dichas leyes a Comisiones donde han quedado sepultadas; pero en los casos en que la mayoría ha sido independiente y opuesta al régimen, la discrepancia por razón del veto ha alcanzado extremos de violencia. Esto puede servir para explicar el tono de las discusiones habidas durante el gobierno del Presidente Bustamante y algunos de las que ya se han deslizado en lo que va del gobierno del Presidente Belaúnde Terry.

Nos interesará exponer algunas de esas opiniones unas de verdadero valor jurídico, otras simplemente para demostrar que la defensa del veto ha nacido de un estado de necesidad política y abundando en argumentaciones de este orden, pero que no son valederas para sustentar la existencia actual del derecho de observar las leyes.

Pasada la primera reacción luego de la derogatoria del Plebiscito, constató el Gobierno de Bustamante que se encontraba inerte y sin instrumento de contención para frenar el desborde legislativo de las Cámaras; intentó inclusive detener ciertas leyes, como la ley de Imprenta o la ley Militar, pero ante la persistente oposición del Congreso y la presión de aquellos sectores que incitaban a tomar las más radicales medidas contra el Parlamento, ensayó Bustamante una interpretación jurídica de las Disposiciones Transitorias, en virtud de la cual resuscitaba el Derecho al veto del artículo Sexto, en tanto se iba a la reforma definitiva del art. 128 de la Constitución.

La polémica volvió a encenderse con términos irreductibles. Jorge Basadre, en un artículo publicado

(67) Sánchez, Luis Alberto, cit.

en El Comercio, tildaba de maniobra del Congreso la negativa de éste a aceptar la subsistencia del veto y denunciaba el intento de modificar el texto máximo con prescindencia de la consulta popular. (68). El mismo Presidente de la República dejó sentir su opinión en mensaje dirigido a la Nación con fecha 30 de Abril de 1946; los Diarios tomaban posición, las Cámaras se encendían de debates políticos y hasta el Colegio de Abogados de Lima nombraba comisiones destinadas a estudiar el problema y formar el criterio de la Institución. José Pareja consigna la discrepancia de aquellos días: "Inmediatamente despupés de derogadas las reformas plebiscitarias; un sector del Congreso pretendió que el Presidente carecía del poder legal de observar las leyes. Contrariando una tradición viva, el grupo parlamentario aprista trató de dominar el Congreso... El Presidente Bustamante y su gabinete defendieron entonces con energía el derecho al veto. Derogado el artículo pertinente del Plebiscito quedaba en pie la Disposición Transitoria de la Constitución, ya que no había llegado a constituirse el Senado Funcional previsto en el art. 89. "...". Al suprimir las reformas plebiscitarias y, por ende, el derecho de veto y multiplicar las Comisiones de investigación parlamentaria, creyó la mayoría del Congreso que podría desbordar al Presidente de la República". (69). Es fácil apreciar, que el autor citado se define en favor de la tesis que para defenderse del Parlamento, esgrimió el Presidente Bustamante. No le quedaba al gobierno otro camino que forzar una interpretación legal para oponerse al exceso de celo y a veces abuso de función que caracterizó a aquel Congreso de 1945 que políticamente controlaba el Partido Aprista.

Si en el Texto no había posibilidad de veto, si el Plebiscito había sido anulado por inconstitucional, era lógico que el único camino que ofrecía posibilidades de argumentación, era la Disposición Sexta de las Transitorias. Ella había consagrado el derecho de veto hasta que se constituyera el Senado. Conviene antes de exponer el planteamiento de Bustamante, recordar que por voluntad de los legisladores constituyentes se había establecido el régimen Bicameral y que instaurado el Senado, con calidad funcional o no, fenecía el veto transitorio concedido

en la disposición sexta hasta tanto rigiese la Unica-meralidad. Esto es la cierto, probado en el debate, las mociones y las circunstancias que mediaron en la aprobación de los arts. 89 y 128 de la Carta así como de las Disposiciones Transitorias segunda y sexta del mismo ordenamiento.

Pero había ciertas oscuridades que daban pie a la duda; se comenzó diciendo que el Plebiscito había derogado la Disposición Sexta, cosa inexacta, porque él le había dado más bien carácter permanente y vida dentro del Texto (art. 128), precisamente para evitar que con la instalación del Congreso Bicameral de 1939 se derogase el derecho transitorio que la disposición contenía. Luego se alegó que derogado el Plebiscito, resucitaba el artículo sexto, porque el Senado al que él se refería era el Senado Funcional. Conste que tal ocurrencia sólo nace en 1946, es decir a los 13 años de promulgada la carta; hasta ese entonces, nunca a nadie se le había ocurrido tal cosa. Pero el gobierno necesitaba un recurso de defensa; requería aunque sea promover la opinión pública y lograr una corriente de respaldo por el despojo de que injustamente era víctima. El juego era oportuno e inteligente; anunciando el Ejecutivo su decisión de defender el veto, ponía al Congreso en la disyuntiva: cerrarle el paso a la interpretación del gobierno, con lo cual se ajustaba a la ley pero perdía en popularidad o coincidir con el Ejecutivo, lo que implicaba desvirtuar el sentido auténtico de la Constitución. Así las cosas, Bustamante de hecho recuperaba fuerza y autoridad ante el Congreso, momento del cual aprovecharía para ir al fondo del asunto que era la reforma de la Constitución y conseguir el derecho a observar las leyes en su mismo texto. Pudo no ser esta quizá la posición de los hombres que acompañaban al régimen de Bustamante; a lo mejor hubo quienes creyeran que jurídicamente podían defender la vigencia del veto en la Disposición Sexta; todo eso es probable, pero lo cierto es que su argumentación fue más de orden político que legal, y esto nos dá pie a suponer que la intención fue de carácter político, para lograr que en última instancia se le concediera al Poder Ejecutivo un derecho que le era legítimo por la naturaleza de la institución, pero que por espontánea declaración del Congreso era difícil conseguirlo.

Fue así que el 19 de Setiembre de 1946, el Ministro de Justicia y Trabajo, Dr. Ismael Bielich, remi-

(68) Basadre, Jorge., art. cit.

(69) Pareja, José. cit. págs. 159-160.

te al Parlamento en nombre del Ejecutivo, un proyecto de ley sobre modificación de la Carta en el siguiente sentido:

Art. 1º—Modificase el art. 128 de la Constitución del Estado, en la siguiente forma:

Art. 128.—Aprobada una ley por el Poder Legislativo, pasará al Ejecutivo para su promulgación.

Dentro de los quince días siguientes a la recepción de la ley, el Presidente de la República deberá promulgarla o devolverla al Congreso con observaciones motivadas. Reconsiderada la ley con las observaciones del Ejecutivo, sino obstante ellas es aprobada nuevamente sin modificación en una y otra Cámara por dos tercios del número legal de miembros de cada una, quedará definitivamente sancionado y se transmitirá al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Si no fuese aprobada en la forma indicada, no podrá volverse a tomar en consideración hasta la siguiente Legislatura Ordinaria.

Art. 2º—La Sexta Disposición Transitoria de la Constitución caducará al ser promulgada la presente ley".

Con la firma del Ministro Bielich, la rúbrica al margen del Presidente de la República. (70).

En la Exposición de Motivos que acompañaba al proyecto, el Ministro Bielich manifestaba: "El Ejecutivo considera indispensable que se le otorgue en forma permanente el Derecho de veto suspensivo que, sólo en forma temporal, consigna la Sexta Disposición transitoria de la Constitución vigente". (71). Esa era la posición oficial del régimen, que con anterioridad ya había dejado entender su criterio, al observar la ley de la Defensa Nacional, aprobada por el Congreso en Junio de 1946.

La Cámara de Diputados tomó conocimiento oficial del proyecto en su sesión del 25 de Setiembre

(70) *Archivo del Senado*, Expediente N° 23; fojas 2 y 3.

(71) Bielich, Ismael.— Exposición de Motivos; proyecto de ley sobre veto.— 19.9-46 (en *Archivo del Senado*, cit.)

de 1946, determinando su pase a la Comisión de Constitución, la que luego habría de evacuar un dictamen que debe ser considerado como fuente esencial para la interpretación de la Disposición Sexta. En aquella oportunidad la Célula Parlamentaria Aprista si bien no se opuso a que el proyecto pasara a Comisión, se adelantó a expresar su discrepancia en intervención encomendada al Diputado León Seminario:

"La voluntad y la declaración del Legislador, al crear el instituto contenido en el numeral sexto de las Disposiciones Transitorias, fue que existiera el veto presidencial, mientras no se constituyera el Senado revisor, sin tener en cuenta la calidad de "funcional" y considerando solamente el régimen unicameral del aludido Congreso Constituyente".

"Creemos conveniente el instituto Constitucional de las observaciones presidenciales, pero al mismo tiempo tenemos la certeza de que él no existe". (72).

No era sin embargo la primera vez que el asunto se discutía en la Cámara. En Diciembre de 1945 el Ejecutivo había observado la ley que derogaba el Plebiscito, precisamente porque entre otras consecuencias, el Ejecutivo se iba a quedar sin veto. En la sesión del 24 de Diciembre de 1946 y en el debate que precedió a la insistencia de la Cámara, se vertieron opiniones por todos los sectores políticos demostrando fehacientemente que el veto, al derogarse el Plebiscito, no existiría más.

Nada más interesante que citar las intervenciones que en aquella sesión tuviera el entonces Diputado Fernando Belaúnde Terry:

"Considero señor Presidente, que el derecho de veto presidencial es necesario para un mejor equilibrio de los Poderes y considero sarcástico que a un gobierno como el actual, presidido por un hombre que ha dado pruebas de ser sumamente respetuoso de la Constitución y de las leyes, le quitemos una atribución que han usado casi todos los presidentes del Perú y de manera especial los que han actuado en forma dictatorial".

(72) *Diario de Debates*.— Cámara de Diputados Legislatura Ordinaria de 1946; sesión del 25 de setiembre de 1946, pág. 298.

"Por consiguiente nosotros quisiéramos que de nuestra Constitución no se quitara el derecho del Ejecutivo de observar las leyes, con el procedimiento que ya conocemos, que no descarta la insistencia parlamentaria a base de una mayoría apreciable" (73).

Con claridad meridiana defendía el derecho al veto utilizando casi el mismo fundamento que aquí se ha expuesto; es decir como elemento que surge para asegurar el equilibrio de poderes, pero nótese que su defensa surgía por razón de que tal derecho iba definitivamente a desaparecer con la derogación del Plebiscito, y Belaúnde Terry no quería que el gobierno de Bustamante y ningún otro gobierno se viese impedido de ejercitar tan legítimo derecho. No se interpreten sin embargo las palabras de Belaúnde Terry como favorables a la defensa del Plebiscito:

"No nos mueve absolutamente el deseo de defender el Plebiscito, ya éste ha sido suficientemente discutido en el Perú y nosotros que hemos auscultado la opinión pública... sabemos que existe el deseo fundado de que se elimine este sistema de reforma constitucional". "Nosotros no tratamos de revivir el Plebiscito sino que simplemente queríamos que el Plebiscito se derogara por otro procedimiento que no restase atribuciones al Poder Ejecutivo, que consideramos son justas y necesarias para el país". (74).

No se requiere mayor estudio de estas palabras, para deducir que Belaunde Terry tratara de buscar alguna fórmula con la cual salvar el veto a pesar de que se derogase el Plebiscito.

Luis Alberto Sánchez, Diputado Aprista, tratando de justificar la posición de su partido y de ofrecer al mismo tiempo alguna solución al problema planteado con la intervención de Belaúnde Terry, manifestaba:

"Mal podemos regatear al Ejecutivo el uso de un derecho que le deseamos, pero con ori-

gen legítimo; pero no le deseamos con el origen impuro que hoy tiene... estamos seguros que para la conciencia de jurista del Dr. José Luis Bustamante y Rivero mucho más plausible es tener un instrumento de control de limpio origen democrático que no esta arma manchada un poco por excesos que no son democráticos".

"Estamos listos a cooperar en la dación de la reforma constitucional respectiva para que no se cercene la facultad de observar al Poder Ejecutivo". (75).

Y ante el ofrecimiento formal que el Partido Aprista hacía por intermedio de Luis Alberto Sánchez, de presentar una reforma constitucional para reponer al Ejecutivo en su derecho al veto y el anuncio de una estrecha colaboración entre ambos Poderes hasta tanto se presentase y aprobase la enmienda, Belaúnde Terry volvía a intervenir para anunciar en nombre propio y en el de sus compañeros del "Núcleo Parlamentario del Frente Democrático Nacional":

"Nosotros, teniendo fe plena en la palabra del leader del Partido del Pueblo, sabemos que podrá haber una convivencia cada vez más cordial que ya existe por lo demás entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y lo que antes fuera el derecho de observaciones en la dación de las leyes, estoy seguro que se ha convertido ya, en muchos casos, en el derecho a observación previa de las leyes que están en estudio". (76).

Y fue así, como en base a tales argumentaciones, la Cámara de Diputados acordó por unanimidad derogar el Plebiscito, con la promesa oficial de dotar al Ejecutivo constitucionalmente de un derecho al veto, que a partir de ese momento ya no tendría. Las palabras de Fernando Belaunde Terry, encerraban además la esperanza de que mientras no existiese el veto, el Poder Ejecutivo ejerciera lo que él un tanto candorosamente llamaba: "Derecho a observación previa de las leyes que están en estudio".

(73) *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Legislación Ordinaria de 1945; sesión del 24 de diciembre de 1945; pág. 467.

(74) *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*.— sesión del 24 de diciembre de 1945.

(75) *Diario de los Debates*, sesión del 24 de diciembre de 1945.

(76) *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Legislación Ordinaria de 1945, sesión del 24 de diciembre de 1945; pág. 473.

Hemos citado la sesión del 24 de Diciembre de 1945, por su carácter de antecedente directo pues ella nos da a conocer el espíritu que primaba en la Cámara de Diputados al momento de presentar el Ejecutivo su proyecto de reforma constitucional. Los Apristas, que aún no habían concretado su ofrecimiento, se apresuraron a elaborar un proyecto que establecía:

"Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios. Reconsiderada la ley en el Congreso con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas fuesen aprobadas nuevamente por pluralidad absoluta, quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir. En los casos en que durante la discusión de una ley, haya estado presente el Ministro del ramo, no procederá la facultad de observaciones".

Mediante una fórmula tibia, los Diputados Apristas creían cumplir su promesa, aunque en verdad regateaban el derecho y le restaban expresividad. Ese proyecto y el del Ejecutivo, fueron los que utilizó la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados para el estudio del problema.

Casi al mismo tiempo, el Colegio de Abogados de Lima encargaba al Dr. Anselmo Barreto un informe sobre la cuestión, el mismo que luego la Directiva de la Institución haría suyo por siete votos contra dos.

Adviértase que la opinión del Dr. Barreto era por la subsistencia del veto en la Sexta Disposición, fundado en razones como la que sigue: "...la regular formación de las leyes depende del pensamiento a que obedece el sistema Bicameral. Cuando la Composición de ambas Cámaras debe su origen a unas mismas corrientes políticas, se presume que la sanción de las leyes se encuentra expuesta a sufrir en una y otra el riesgo de idéntica influencia, y no importando entonces la doble deliberación y aprobación, una suficiente garantía de acierto, se autoriza la eventual intervención del Ejecutivo, en el sentido de poder recomendar al Congreso, cuando lo estime oportuno, una revisión de la ley o resolución aprobada, en virtud de razones que acaso no estuvo el Poder Legislativo

en situación de apreciar; pero cuando el Senado se forma por elementos o fuente electoral distinta de la otra Cámara, se supone que debe o puede sustraerse de aquella influencia y el doble debate hacen innecesario el recurso o el remedio del veto".

Desde el punto de vista doctrinario, se volvía a caer en el error de hacer supeditar la facultad observativa del Ejecutivo en la Composición del Parlamento, pero esta era la única forma de hacer premisa que luego sirviera para una interpretación especial de la Sexta Disposición Transitoria: "...el Ejecutivo goza de la prerrogativa del veto mientras se constituye el Senado; Senado que no es ni puede ser el provisional de que se ocupa la segunda de dichas disposiciones, cuyos miembros son elegidos por sufragio directo como los de la Cámara de Diputados, sino el Funcional, permanente y definitivo, compuesto por los respectivos gremios y corporaciones, en el modo y forma que puntualizarán las leyes orgánicas y de elecciones que debe dictar el Congreso y que no se han expedido hasta la fecha".

"La ley 10334 al derogar el Plebiscito, hace que la Constitución recupere su pleno imperio; y por consiguiente, el Poder Ejecutivo continúa constitucionalmente dotado de la prerrogativa del veto, tal como lo establecía el título XVI, con la limitación en el tiempo, hasta que se constituya legalmente el Senado Funcional". (77).

La opinión de otros miembros del Foro era del todo igual; en artículos y publicaciones de la época, se encuentran los testimonios de Jorge Basadre, Ernesto de la Jara y el propio Bustamante y Rivero, afirmando que el Senado a que se refiere la Disposición Sexta es el Senado Funcional. La sola mención de tales nombres llama a meditación, pues resulta difícil aceptar equívoco tan grueso en hombres de reconocida probidad y cultura. Y ante tal duda, parece conveniente hacer una precisión; salvo el caso del Dr. José Pareja y Paz Soldán, no ha habido constitucionalista que se pronuncie a favor del Senado Funcional como institución contenida en la Dis-

(77) *Revista del Foro*.— "El Colegio de Abogados y el Veto" Anuario de 1946, págs. 395 y 396.

poición Sexta; es más, los historiadores, abogados, periodistas o políticos que han sustentado tal planteamiento, han evadido cualquier referencia a los debates de la Constituyente y no han procedido a determinar si hubo en el legislador alguna relación entre el Senado Funcional y la supresión del veto, cosa que de haberla hecho, los hubiera llevado a la absoluta convicción de que no hubo ninguna relación. Decir pues que la Disposición Sexta se refiere al Senado Funcional, aparece como una elaboración que no se sustenta en la realidad legislativa y que se explica como respuesta a un estado de necesidad política. Cualquiera que objetivamente se acerque al estudio de los sucesos habidos entre 1945 y 1948, podrá perfectamente explicarse y hasta justificar que el Presidente Bustamante se viera forzado a buscar las formas de detener la prepotencia del Parlamento y que desechando como buen demócrata la disolución del Congreso, optara por afirmar la vigencia del derecho al veto, aún cuando la argumentación jurídica fuese débil.

Tres años de lucha por la Democracia en el Perú, obra que publicara Bustamante desde su exilio en Buenos Aires, contiene algunas notas referentes a la cuestión y que es importante transcribir:

"El uso que en más de una ocasión hubo de hacer el Poder Ejecutivo del derecho de observaciones o veto relativo contra leyes que, a su juicio, no consultaban las conveniencias nacionales o vulneraban principios consagrados por la Constitución, hizo concebir al Apra la idea de remover ese atajo que implicaba un indeseable amago de dilación o reconsideración para algunos de sus planes legislativos. Y surgió entonces el proyecto aprista de reforma constitucional encaminado a desvirtuar la facultad de veto consagrada en la disposición transitoria sexta de la Carta Política. Yo hice ver como ese proyecto tendía a destruir una larga tradición del derecho público positivo de nuestra patria; como el veto en la modalidad simplemente suspensiva que admite la Constitución no afecta en manera alguna los fueros del Parlamento y significa sólo una invitación a considerar por segunda vez la ley observada; y como dentro de un régimen presidencial cual es el nuestro, en el que, sin embargo, existe el derecho de censura parlamentaria a los ministros sin la facultad correlativa del Ejecutivo de

disolver las Cámaras, el veto atenuado que reconoce la fórmula constitucional vigente es la única y mínima defensa del gobierno y del país contra la eventualidad de errores graves o de una dictadura política de las mayorías legislativas. En la situación del Perú de 1946, esa dictadura no era una simple posibilidad, sino un hecho; la nación la sentía y la repudiaba; y de ahí la gravedad mayormente acentuada de la reforma en ciernes. Quisieron las circunstancias que el trámite prescrito por la Constitución para estos casos de reforma no hubiera llegado a su término cuando se produjo el receso parlamentario. Mas la amenaza queda latente y es imperioso combatirla". (78).

Como puede apreciarse, Bustamante habla de las angustiosas relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento durante su gobierno, y de las razones por las cuales se vio obligado a observar las leyes y a justificar la subsistencia del Veto, a pesar de la tesis contraria sostenida por las Cámaras.

La realidad política, que contiene una referencia a lo social y a lo económico, es fuente de derecho; la ley debe contener el derecho, pero no siempre sucede eso. Aplicado este criterio al problema del veto, es aceptable que desde el punto de vista político se pretenda que él subsista en la sexta disposición transitoria, pero es insostenible considerado desde un ángulo estrictamente legal. Tal disposición es del todo provisional y referido al art. 2º del mismo título.

Cuando en 1946 la Comisión de Constitución recibió los proyectos del Ejecutivo y del Partido Aprista, el clima político nacional marcaba ya un gran distanciamiento entre los poderes del Estado; el Parlamento veía empañado su prestigio ante una gran mayoría que le sindicaba de ser instrumento al servicio del Apra; grupos de extracción oligarca daban inicio a una campaña de presión sobre el gobierno para que disolviera el Congreso y tomara medidas de represalia contra los jefes del Partido Aprista, y el mismo régimen de Bustamante se presentaba huérfano del calor de las masas, carente de respaldo en las Cámaras y odiado por los sectores del capitalismo criollo que no había podido comprar la

(78) Bustamante, José Luis, op. cit. pág. 50.

rectitud y la honradez de los hombres que acompañaban al Presidente.

Todo esto fue sin duda el prólogo al ausentismo parlamentario que terminó por anular totalmente al Congreso, al fallido levantamiento aprista del 3 de Octubre de 1948 y al golpe militar del 27 de Octubre de ese año, que derrocó al gobierno Constitucional de José Luis Bustamante y Rivero.

Pues bien, en tal ambiente, se comenzó a estudiar la cuestión del veto; y conste que dadas las circunstancias, no se trataba de una mera discusión legal o de expresión e interpretación de una norma oscura. La verdad es que la experiencia democrática de 1945 encuentra como una de las razones explicativas de su fracaso, la falta de equilibrio y el distanciamiento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Y si esto es así, la polémica en torno al veto, ponía el dedo en la llaga; de su conclusión se esperaba o una ruptura definitiva de los poderes o el principio de un acercamiento y una colaboración hasta ese momento negada por el Congreso y más concretamente por el Partido Aprista que controlaba la mayoría. El propio Presidente de la República en Mensaje Radial se había dirigido a todo el país y en especial al Congreso, demandando la reforma constitucional y defendiendo la subsistencia provisoria hasta tanto, de la sexta disposición; en el mismo sentido se habían pronunciado importantes sectores intelectuales del país. Si la Comisión de Constitución hubiera atendido las razones de orden político esgrimidas, probablemente esa habría sido la interpretación oficial. No era ese el camino y el medio más adecuado para instaurar el veto. No sabemos si así lo pensaron los Diputados miembros de la Comisión de Constitución; lo cierto es que prefirieron una interpretación más ajustada a derecho, llegando inclusive a tildar de casuista la argumentación utilizada por el Ejecutivo para defender el veto.

Decía la Comisión: "Ella busca lo que pretende ser el sentido oscuro o incompleto valiéndose de los muy personales usos del idioma y de las reglas de sintaxis, ciñéndose a ciertas modalidades de la letra Constitucional; y haciendo abstracción de los orígenes de la disposición de los motivos que la determinaron, de la intención del legislador, de la existencia de normas legales vigentes, que la hicieron nula o inoperante, y, finalmente, en este caso, de una rea-

lidad indiscutible, cual es la existencia del Senado y por ende del régimen bicameral. Además ocurre la anomalía de que el Ejecutivo desglosa una disposición transitoria del resto de la Constitución".

"La Disposición Transitoria Sexta, es una norma singular, de excepción, que establecía el veto temporal dentro de una Constitución que lo suprime. Por consiguiente, no es posible interpretarla en forma extensiva y menos pretender que rija sobre normas permanentes de la Carta". (79).

Se anunciaba así una posición contraria a la del Ejecutivo, tanto por el carácter actual que se pretendía darle a la Sexta Disposición, como por el exceso de prerrogativas que en el artículo primero del proyecto se concedían para el ejercicio del veto:

"Adolece el proyecto del Poder Ejecutivo del error sustancial de estimar que aún está vigente el derecho de veto, y estatuye, en su artículo 1º, excesivas prerrogativas para el ejercicio del veto.

Dos tercios es dejar la decisión en manos de la minoría". (80).

No extrañará pues que siendo opuesto el criterio de la Comisión de Constitución, el proyecto del Ejecutivo fuera totalmente rechazado y que el presentado por la Célula Parlamentaria Aprista sufriera también reformas radicales. De allí que la fórmula sustitutoria consagrara lo siguiente:

Art. 1º.—Ampliase el art. 128 de la Constitución Política del estado, en la siguiente forma:

Art. 128.—"Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso, debe aquel promulgarla y mandarla cumplir. Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios, reconsiderada la ley por el Congreso, con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas fuesen aprobadas nue-

(79) *Archivo del Senado*, Expediente 23; Fojas 13.

(80) *Archivo del Senado*.— Expediente 23 Fojas 21.

vamente por la mayoría legal, quedará sancionado y se mandará promulgar y cumplir".

Sala de Comisión

Lima, 24 de Octubre de 1946. (81).

Se puede observar que la Comisión proponía como diferencia sustantiva, la mayoría simple para la insistencia. No se refería al Art. Sexto de los transitorios, porque para la Comisión éste hacía mucho tiempo que se encontraba derogado: ¡"La Disposición Sexta! por su orden de colocación, se está refiriendo al Senado Especial que crea la inmediata Disposición Transitoria Segunda. Si el legislador hubiera querido referirse al Senado Funcional, de lejana y remota instalación, habría usado, en primer lugar, la palabra Funcional y en vez del adverbio "mientras", otra vocablo que indicara un futuro más lejano. "Las Disposiciones Transitorias son normas sujetas a determinada condición, que en ellos se expresa, y equivalen a las obligaciones condicionadas. Cumplida la condición o incumplida por el transcurso del tiempo o imposibilidad física, caduca la obligación condicional". Y todo esto le servía para concluir: "Lo expuesto demuestra, con la lógica irrefutable de los hechos, frente a los cuales no caben argumentos, por sutiles y forzados que sean, que el Poder Ejecutivo carece en la actualidad del derecho de vetar las leyes, el cual le concedió la Constitución únicamente por un breve lapso, mientras se restablecía el sistema bicameral en el Perú". (82).

Esta opinión, compartida por todos los sectores de la Cámara, lo único que hacía era revivir los mismos criterios esgrimidos cuando se derogó el Plebiscito. Pero tal pronunciamiento conllevaba una abierta discrepancia con el Ejecutivo; no sólo porque se rechazaba su proyecto, sino porque se contrariaba al mismo Presidente Bustamante. Este, en su mensaje radial del 30 de Abril de 1946 se había pronunciado en favor de la subsistencia del veto, alegando entre otras razones: "¿A qué Senado podía referirse la Disposición Transitoria Sexta? Evidentemente al Senado Funcional previsto por el art. 89 de la Constitución que no ha sido modificado ni derogado. Ese

Senado Funcional es el único señalado como institución permanente y definitiva en la Carta de 1933". (83). Pocos casos registra nuestra historia en que el Presidente haya tomado abierta ingerencia y participación, con todo el poder del cargo, en una campaña de objetivos políticos. Bustamante dio al veto el sentido de una defensa de sus atribuciones presidenciales; el riesgo era total; una negativa del Congreso lo dejaba prácticamente liquidado. El camino que le pareció más procedente para justificar la subsistencia del veto, fue la interpretación sui generis de la Sexta Disposición Transitoria y por ese lado acometió argumentando que la condición para que desaparezca el veto contenido en ella, era la instalación del Senado Funcional y que como él no se había producido, regía el veto.

"Mientras el Parlamento tenga una extracción o un origen simplemente político, derivado del sufragio directo se impone el reconocimiento del derecho de observar las leyes por parte del Ejecutivo que interviene para este objeto, como un elemento moderador de carácter técnico".

"La supresión del veto del Ejecutivo es explicable y tiene asidero racional ahí donde el Congreso está constituido por dos Cámaras de diferente origen y composición: la una elegida por sufragio político emanado del pueblo y la otra integrada con criterio funcional, a base de una selección entre elementos gremiales".

"Subsistirá la Disposición Sexta hasta que sea expedida la ley que establezca la organización definitiva del Senado Funcional".

No trataba sin embargo el Presidente de imponer su criterio; él afirmaba tal creencia, pero respetuoso de las instituciones, sometió su interpretación al Congreso:

"La actitud que he asumido al plantear ante el Congreso, en vía de interpretación del texto de la Constitución, el tema de si subsiste o no el veto presidencial, está por lo tanto inspirado de una parte; en el claro deber que me incumbió de defender los fueros del Poder Ejecutivo,

(81) Archivo del Senado, Expediente 23. fojas 25.

(82) *Archivo del Senado*, Expediente N° 23; fojas 18 a 20.

(83) Bustamante y Rivero, José Luis. Mensaje Radial de 1946, "El Peruano" 2 de mayo de 1946.

y de otra, en la conveniencia práctica de mantener la vigencia de un resorte tradicional que tiende a contribuir a la consistencia y el acierto de la obra legislativa para imprimirle el sello de ponderación y permanencia que corresponde a su augusta finalidad.

Tócale al Parlamento definir con su alta sabiduría el trascendental planteamiento jurídico que he llevado a su consideración". (84).

Hay que resaltar esta actitud, que para muchos fue vista como una muestra más de la debilidad del Presidente Bustamante, pero que en el fondo sólo significó el hondo respeto del régimen por los fueros institucionales del país y la preservación de los ideales democráticos que encarnaba su gobierno.

Algunos meses más tarde y con motivo de la apertura de la Legislatura Ordinaria de 1946, Bustamante hablaba ante el Congreso y pronunciaba palabras de mesura y preocupación que es de necesidad recordar:

"Está pendiente de la resolución del Congreso la atingencia que formulé en Abril último sobre la subsistencia del veto presidencial. Expuse ya en ese entonces las razones de principios y de derecho positivo que, a mi juicio, respaldaban el mantenimiento de esa prerrogativa. Quiero sólo reiterar en esta oportunidad, que el móvil de ese planteamiento, ajeno a toda mira de política actual, ha sido únicamente cautelar sin mengua alguna de la autonomía parlamentaria, lo que a lo largo de nuestra vida constitucional, fue siempre un fuero del Ejecutivo, dirigido a lograr un mejor examen de las leyes. En lo que a mi respecta, soy apenas un hombre que pasa por la Presidencia como fugaz elemento de un proceso histórico. Pero no desearía que más tarde pesara sobre mí, en el juicio de la opinión ciudadana o en el ánimo de mis sucesores, el cargo de haber omitido la promoción de un debate definitivo sobre un punto de tan permanente trascendencia". (85).

(84) Bustamante, José Luis.— Mensaje Presidencial de 1946, "El Peruano", 2 de mayo de 1946.

(85) Bustamante, José Luis.— Mensaje Presidencial de 1946, "El Peruano" 31 de julio de 1946.

Se podrá discrepar de la interpretación de Bustamante; se puede afirmar como nosotros lo hacemos, que la subsistencia del veto por razón del Senado Funcional, obedece a un estado de necesidad política y que por ello la fundamentación es de carácter teórico, sin ofrecer pruebas en que respaldarse; todo esto es polémico y discutible. Pero de lo que no se puede dudar es del legítimo derecho que le asistía al Presidente Bustamante para defender las atribuciones de su cargo y de la dignidad con que lo hizo, sometiéndose a la decisión suprema del Parlamento a pesar de serle opuesto.

Contra un ambiente nacional que se había manifestado en forma favorable a la modificación del art. 128 de la Constitución y de la necesidad de dar una ley o una disposición (no la Sexta, derogada e inservible), que concediera en forma provisoria el veto, en tanto se cumplía el trámite constitucional para reformas, la Comisión de la Cámara de Diputados prefirió una interpretación rígida, propuso una tibia modificación al art. 128 y no dio ninguna fórmula provisoria. En la sesión del 20 de Noviembre de 1946, la Cámara discutió el asunto, pero quede plenamente establecido, que el debate se presentó antecedido por acuerdos de alta nivel entre el Presidente Bustamante y los Jefes del Partido Aprista; a tales acuerdos se les dio el carácter de Pacto entre los representantes del Poder Ejecutivo y del Legislativo, y por él se convino en aprobar la fórmula del Ejecutivo, pero dejando especificado y constando en actas, que se obedecía a razones de carácter político y que subsistían en toda su validez los argumentos vertidos en el dictamen de la Comisión de Constitución. De esta forma un tanto insólita, la Cámara de Diputados aprobaba sin debate el proyecto del Ejecutivo y lo remitía al Senado, que en la sesión del 21 de Noviembre de 1946 dispensaba el proyecto del trámite de Comisión y lo aprobaba en la misma sesión, por 31 votos a favor y el voto en contra de José Antonio Encinas. Las intervenciones de León de Vivero en Diputados y de Bustamante de la Fuente y Prialé en Senadores, son la prueba del carácter que tuvo esa aprobación.

El artículo 236 de la Constitución establece que para aprobar cualquier reforma de ella es necesario que se apruebe en Legislatura ordinaria y se ratifique en otra, de tal manera que se había dado el primer paso para la solución definitiva del proble-

ma del veto, pero el ausentismo parlamentario frustró la Legislatura ordinaria de 1947 y la de 1948. Sobrevino el golpe militar de 1948, instaurándose un régimen que por sus características dictatoriales, por la Ley de Seguridad Interior que dictó, poniéndola por encima de la Constitución, y la devota sumisión del Congreso, podía pasarse sin el veto y sin promover el debate y la votación que faltaba para su solución definitiva.

Los gobiernos del Presidente Odría y de Manuel Prado pudieron sugerir la aprobación ratificatoria que aún le faltaba al proyecto de 1946 para cobrar vida; les era fácil, porque dominaban ampliamente la mayoría legal del Congreso; no lo hicieron, y aquella falta de proyección para avisar el futuro del país ha devenido un problema insoluto que resulta ahora un tanto difícil de tocar, sin no promover discrepancias agresivas entre los miembros del Poder Ejecutivo provenientes de un sector político, y la mayoría del Legislativo, integrada por el sector opuesto.

Sin embargo, a despecho de lo que se pueda decir asumiendo banderías, desde el punto de vista estrictamente legal nada ha cambiado en lo que respecta al veto; quienes defienden su subsistencia han vuelto a resucitar el Art. Sexto de las Disposiciones Transitorias y alegado que desde que se promulgó la Constitución hasta la fecha se han observado leyes. En cuanto a la primero, tenemos que reiterar nuestra opinión, en el sentido de que no rige tal disposición y en cuanto a lo segundo, hacer una aclaración; es cierto que los Presidentes Bustamante, Odría, Prado y Belaúnde han devuelto al Congreso leyes con observaciones, pero de ello no se puede inferir que el derecho exista, porque de ser así, entonces el Congreso se hubiera visto obligado a discutir nuevamente la ley y pronunciarse insistiendo en su proyecto original o aceptando las observaciones, y nada de esto se ha cumplido; lo que se ha hecho es simplemente remitir aquellas leyes a Comisiones de donde no se ha evacuado ningún informe. No es válido pues citar la actitud de hecho asumida por algunos Presidentes, ya que no nace de derechos reconocidos en la Constitución.

- Todo ha vuelto a un tono de polémica que ofrece perspectivas interesantes y que ojalá fuese el preámbulo de un debate en el Parlamento. Luis Alber-

to Sánchez, Senador por Lima, miembro de la mayoría y de antigua experiencia parlamentaria, ha escrito en el mes de abril del presente año y en la página editorial del Diario "La Prensa", algunas líneas en torno al veto y aún cuando de su contexto se entresaca la intención favorable al veto, sería bueno que teniendo la posibilidad de una acción parlamentaria, deje de lado la opinión periodística y proponga a su Cámara la ratificación del proyecto aprobado en 1946; ello contribuiría a clarificar el debate, mejorar las relaciones entre los Poderes y a evitar ciertas diatribas de criterio obtuso que sólo contribuyen a estimular los rencores. (86).

A estos alturas del problema no es posible aceptar que se siga pretendiendo aferrarse a la endeble y transitoria Disposición Sexta, amén de que no es ese el sitio que por derecho le corresponde al veto. El Presidente de la República, cuando su época —no muy lejana— de Diputado Nacional sostuvo de un lado la conveniencia del veto y se lamentó de su no vigencia en el Perú. No creemos que la Presidencia de la República le haga encontrar en la Constitución lo que como Diputado y legislador no halló. Hasta el momento y por el silencio que ha guardado sobre el punto, parece que su opinión no ha cambiado y ello es positiva lección que algunos de sus allegados no han querido aprender.

Todos los hechos y los estudios que hemos realizado, nos llevan a la absoluta y profunda convicción de que el veto no existe en el Perú, ni en su Constitución ni en sus Disposiciones Transitorias. Nuestra conclusión no pretende añadir ideas en torno al viejo debate, no; él debe terminar; los políticos no deben aferrarse a lo que no existe (Sexta Disposición) y el Parlamento no debe usufructuar por más tiempo de una omnimoda autonomía que no es la que corresponde al principio de la separación y equilibrio entre los Poderes del Estado.

La solución más afectiva y a más corto plazo está en la ratificación que el Congreso debe hacer del proyecto sobre veto aprobado en primera legislatura en 1946. Nada justificaría su relegación por más tiempo.

(86) Léase el N° 122 de la Revista *Oiga un artículo del Sr. Mario Herrera Gray: El veto existe, lo que no existe es el Congreso.*