

Cómo enseñar Derecho Constitucional

ALFREDO QUISPE CORREA

Catedrático de Derecho Constitucional

I

En mil novecientos ochenta y cinco Domingo García Belaúnde publicaba un artículo sobre "Cómo Estudiar Derecho Constitucional", que reeditaría y ampliaría en mil novecientos noventa y tres en el segundo tomo de su "Teoría y Práctica de la Constitución Peruana". Su preocupación incidía en una metodología del aprendizaje más que en una metodología de la enseñanza. Y destacaba que *"el estudio de la constitución no podía estar alejado del avatar político"*¹.

Desde entonces mucha agua ha corrido bajo el puente y lo que era una inquietud docente es hoy una realidad que obliga a repensar los contenidos del derecho constitucional. El problema radica allí, lo que no significa que se deje de enseñar el derecho constitucional sino que se debe buscar una nueva forma de explicar el derecho constitucional. La globalización no sólo afecta a la economía y a las comunicaciones, también ataca al mundo del derecho y, en especial, al derecho constitucional.

Si se hablara de una "crisis" del derecho constitucional, (la Real Academia dice que es una mutación para

agravarse o mejorarse, momento decisivo, situación en que está en duda la continuación, modificación o cese), no se dramatizaría. Pero debe ser una crisis que conduzca a la perfección si se propone un nuevo orden legal que diseñe otras jerarquías.

André Hauriou² al escribir sobre "Los problemas que resultan del subdesarrollo...", abordaba las dificultades que las desigualdades provenientes de esa situación creaban a la vigencia del derecho constitucional: "La obsesión por el hambre que hay que aplacar"³.

Le explicaba la ausencia de un mínimo de sentido cívico que, más tarde, diera lugar a la controversia sobre el desarrollo en democracia, democracia primero y desarrollo después, primero desarrollo y después democracia. Temas centrales en la discusión política en América latina y causas de diversas infracciones constitucionales.

Sin embargo la orientación de este artículo no aborda esas premisas. Quiere colocarse al centro de una situación de orden ideal para explicar las dificultades que pavimentan el camino de la enseñanza del derecho constitucional. De ellas, los intereses de los

¹ García Belaunde, Domingo.- "Teoría y Práctica de la Constitución Peruana".- Tomo II.- Ediciones Justo Valenzuela.- Marzo de 1993.- Lima, Perú.- Pág. 167.

² Hauriou, André.- "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas".- Colección Demos, ediciones Ariel.- 1971.- Barcelona, España.- Pág. 818 y sgtes.

³ Hauriou, André.- Op. Cit. Pág. 821.

inversionistas y los llamados imperativos ecológicos, el tráfico de mujeres y niños, el lavado de dinero, el narcotráfico, la extensión de la economía a mercados insospechados, la defensa y protección de los derechos humanos, la democracia representativa. Intereses, ideologías, modelos políticos que se entrecruzan e influyen de diversas maneras en las decisiones que tiene que adoptar un gobierno y en las explicaciones que el profesor debe a sus alumnos.

Hay que hallar sentido a los contrastes que no se reducen a los enumerados. Pero esas explicaciones relativizan al derecho constitucional. Son hechos que desjerarquizan a la norma constitucional: ¿podemos seguir diciendo que cuando hay incompatibilidad entre dos normas de diferentes jerarquías se prefiere la constitucional? ¿Y el derecho internacional? ¿Cómo explicar la necesidad de atraer inversiones y darles un marco de seguridad, si la constitución impidiera la repatriación de utilidades? *¿Se impone el corsé constitucional o la urgencia de pagar la deuda social a través de la justicia?*

En el capítulo III, del tomo II del "Curso de Derecho Político", del maestro español Pablo Lucas Verdú, se habla de la crisis del Derecho Constitucional y de la constitución. Allí destaca la importancia de la Ciencia política y la relativización de la constitución, explicada por "la disonancia entre norma y realidad"⁴ que sería una disonancia.

Porque hay que "creer" en normas que no tienen correspondencia con el mundo real. Compartimos ese punto de vista pero nuestro enfoque va también hacia el conflicto entre Derecho Constitucional y Derecho Internacional, entre Tratado y Constitución.

Las preguntas anteriores encierran múltiples respuestas por lo que es oportuno ensayar algunos ejemplos. La teoría política que se estima democrática pone énfasis en la soberanía del pueblo, en la importancia del sufragio y en el desarrollo de un modelo

mecanicista que permita que "el poder controle al poder". La constitución señala las funciones de cada uno de los diversos órganos constitucionales: el administrador o ejecutivo, el legislativo, el judicial. Triada tradicional que ha sobrevivido en el tiempo.

Pues bien, resulta un axioma que, para que el poder controle al poder, cada funcionario cumpla taxativamente lo que dispone la constitución. Si no es así el modelo se tambalea. Más, ¿qué ocurre si en virtud de un proceso electoral immaculado el pueblo decide apostar en gran mayoría por una agrupación política determinada? Adiós "separación de poderes", "adiós control del poder". ¿Cómo explicar a los alumnos esta confusión a partir del enunciado constitucional que el congreso, por ejemplo, puede interpelar y censurar a los ministros, pero que no lo hace por disciplina "partidaria"? ¿Apelaremos a la ciencia política para descifrar el misterio? Lo que no es solución ideal porque entonces se debe admitir que el mundo de creencias constitucionales se ha derrumbado. Que han desaparecido parámetros, los paradigmas.

Veamos otro: si la carta dice que los fallos del Jurado Nacional de Elecciones son irrevisables en sede judicial, ¿puede una instancia internacional dejarlos sin efectos? ¿Lo que queda expresamente prohibido al ciudadano peruano por mandato de la constitución, está permitido a un tribunal internacional? O lo estaría si el gobierno nacional se somete a esas pretensiones.

Hay que considerar que el magistrado nacional puede ser objeto de tacha si se presume su falta de imparcialidad, que responde penalmente si incurre en prevaricato y tiene responsabilidad civil que se traduce en una indemnización, mientras que el magistrado internacional goza de un status que lo hace prácticamente intocable e irresponsable.

Otro caso es el de la aparición de asociaciones nacionales e internacionales, éstas últimas que responden a

⁴ Lucas Verdú, Pablo.- "Curso de Derecho Político".- Volumen II.- Cap. III.-Tecnos 1983.- España. Pág. 452.

intereses geopolíticos ajenos al nacional y que influyen en los gobiernos de determinados países para obtener comportamientos interesados. Se les puede incluir dentro de los llamados grupos de presión. El problema consiste en que, mientras el congreso y el ejecutivo están sujetos a una serie de responsabilidades y son elegidos por sufragio universal y directo para ejercer el poder, estas asociaciones, cuyos integrantes han resuelto sus medios de subsistencia sin tener ninguna responsabilidad por la consecuencia que deriven de sus actos, se dedican a "cogobernar". Se desplaza, así, el control del poder de la órbita del derecho constitucional hacia las fronteras de la ciencia política. ¿Pero apelar continuamente a esta ciencia no es la mejor prueba de la precarización del derecho constitucional? Es el mundo de las creencias constitucionales lo que está en crisis y ese fenómeno afecta la enseñanza de esta disciplina. ¿Qué hacer, entonces?

Un paso importante sería reunirse en un congreso de especialistas para discutir este tema. Otro tramo sería definir las opciones entre monismo y dualismo y, si se optara por el monismo, construir un nuevo mundo de implicaciones legales a partir de la norma internacional, porque sería una presunción vana para un estado pequeño querer derivar el derecho internacional del derecho nacional. Si se avanza en este sentido habría que reformar la constitución para que la consecuencia inmediata se refleje en la coherencia del nuevo orden y evite seguir padeciendo esta esquizofrenia legal que sólo contribuye a confundir más al ciudadano, en lugar de ayudarlo a salir de la crisis.

II

Inicialmente pensé en escribir sobre la desvalorización de la constitución. El sentido del término desvalorización apunta al disvalor, a la pérdida de jerarquía, hecho que puede ocurrir por diversas causas: una de ellas, su incumplimiento, su violación permanente. Las personas dudan de su importancia si de manera constante quienes deben dar ejemplo de observación constitucional, la violentan. Otra causal

puede residir en su poca difusión y la redacción de las normas en forma complicada, extraña para el común de las personas; lo que es una cuestión de pedagogía.

El enfoque que queremos ratificar partiendo del desvalor se refiere al mundo de la globalización que, más allá de sus alcances comerciales y económicos, influye en los sistemas políticos *subordinando la constitución no sólo a los tratados sino a las "decisiones" adoptadas por gobiernos extranjeros*. Se acepta que las variables políticas por las que transitan sociedades modernas pasan por la democracia representativa, el estado de derecho, el respeto y promoción a los derechos humanos, protección del medio ambiente, la guerra al narcotráfico y al lavado de dinero, el tráfico de menores y mujeres. Esas políticas están contenidas en tratados que deben cumplirse.

El punto de preocupación reside en lo siguiente: hemos aprendido y enseñamos que la Constitución es la ley de leyes, que sobre ella no existe norma alguna, que responde a la decisión soberana de un pueblo y configura la existencia de un estado independiente en lo exterior y que goza de autonomía en el interior. Hemos convertido en un dogma que, cuando existen incompatibilidades entre normas de diferentes jerarquías, rige la superior y, si el conflicto se da con la ley fundamental, prevalece la Constitución. Todos esos temas aprendidos y los exponemos en clases.

Pero resulta que hoy en día, sin que el sistema peruano esté afiliado al monismo, se arguye que el derecho internacional prevalece sobre el derecho nacional, a pesar que la constitución reitera que el tratado vigente forma parte del derecho interno y le da rango de ley cuando dice, en el artículo 200, inciso 4), que procede la acción de inconstitucionalidad contra las normas que tienen rango de ley, listado en el que coloca al tratado. Si la Constitución dice, de manera expresa, que el tratado tienen rango de ley, debería disiparse cualquier duda, pero no es así. Comentaristas nacionales, bajo influencia espiritual de la

globalización sostienen que el tratado prima sobre la constitución, sin exponer argumentos convincentes.

Si el razonamiento fuera consistente habrá que olvidarse de la cosa juzgada, del indulto, de la amnistía, porque hay tratados que no les reconocen valor alguno, como en el caso de la Corte Penal Internacional. También habría que prescindir de la norma que dice que las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones no son revisables, porque hoy en día se las impugna ante las Cortes Internacionales con ese fin.

Hay más, la Constitución dice que nadie puede interferir en un proceso judicial en trámite, ni suspender sus decisiones, sin embargo una Corte Internacional notifica al gobierno peruano para que disponga se suspenda un proceso penal entre particulares. ¿Quién queda obligado a cumplir la carta es el ciudadano peruano y la autoridad, mientras que queda totalmente excluida de respetarla la Corte Internacional?

Estos son ejemplos irrefutables que apreciamos todos los días y afectan no sólo al Perú. Otras naciones comienzan a sentir las presiones de los organismos internacionales y no saben qué hacer, si cumplir la constitución y disponer que todos los ciudadanos la cumplan, o violentarla accediendo a las presiones internacionales pero exigiendo a todos los demás, a todos los que carecen de imperio, que la sigan obedeciendo. ¿No es un caso para meditar? ¿Se puede seguir enseñando derecho constitucional bajo esos límites? ¿No es hora de generalizar la vigencia y valor de las normas supranacionales, por encima de las cartas nacionales, adecuando éstas a lo que contienen los tratados?

Para dar otra pista de este desconcierto se puede recordar que hay Tratados que no reconocen el antejuicio y consideran que, a pesar de lo decidido en un caso de antejuicio constitucional, hay juzgados competentes para juzgar a cualquier funcionario así la constitución les acuerde un procedimiento especial que los libere. ¿Qué hacer en esos casos? La marcha

del mundo hacia una centralización política, jurídica, comercial, parece inevitable. Si es así, ¿se aceptaría esta invitación para sentarnos y discutir cómo debemos enfocar la enseñanza del derecho constitucional?

No se crea que es sólo una preocupación. Hay otras que se siguen alimentando del derecho internacional. Hay diversos tratados que consagran el principio de no-intervención; esto es: que ningún estado por poderoso que sea debe inmiscuirse en la vida interna de ningún país. Sin embargo, ocurre todo lo contrario, naciones grandes y también pequeñas envalentadas por el respaldo de ese nuevo "árbitro" en que se ha convertido el gobierno de los Estados Unidos, intervienen diariamente en la vida de naciones ajenas.

Fijan pautas de política interna, recomiendan leyes, proponen acciones policiales, intervienen en materia electoral olvidando que su propia carta les recuerda que el pueblo tiene derecho a darse la forma de gobierno que crea conveniente. Pero no lo aceptan: hoy en día hay que darse la forma de gobierno que quiere el árbitro, basándose en estándares que ha creado y nadie conoce. Resulta insólito lo que ocurre, porque hay intervenciones que apelan a la definición de las armas, prescindiendo de lo que digan las Naciones Unidas y la doctrina respecto a la soberanía. ¿Qué hacer? ¿Cómo enfocar el derecho constitucional? ¿Lo revisamos y lo subordinamos totalmente al derecho internacional?

El principio de no-intervención no es un tema ajeno a los profesores de Derecho Constitucional, cuando se habla de soberanía. La historia demuestra que los grandes Estados han intervenido siempre en la vida interna de los Estados pequeños. La igualdad de los Estados es un principio que no ha tenido vida efectiva. Se pueden citar variedad de ejemplos, antiguos y recientes, en que este principio aparece vulnerado.

A pesar que existe en los tratados internacionales el imperativo del *pacta sunt servanda*, (cumplimiento de lo pactado), no se acata cuando el conflicto se da entre

estados de diferente potencia o cuando, a pesar que dos países tienen debilidades internas, uno de ellos resulta respaldado por el poderoso que quiere imponer su interés. ¿Cómo explican este principio los internacionalistas? Los profesores de Derecho Constitucional tenemos grandes limitaciones cuando hablamos de la soberanía, de la no-intervención y de la autodeterminación como rasgos de esa soberanía y alguien cita el caso de Haití o Panamá, en años recientes.

La autodeterminación de los pueblos significa que pueden optar por la ideología y la forma de gobierno que crean conveniente. El principio de no-intervención garantiza la libre determinación, otro componente de la soberanía. ¿Se cumple en el mundo de hoy? Hace poco se realizaron elecciones en Austria y fue proclamado el candidato vencedor pero como no era del agrado de gobiernos de otros países poderosos hicieron tal tipo de presiones que lo obligaron a dimitir. Tuvo que sacrificarse para no perjudicar al pueblo que lo había elegido. ¿Funciona el principio?

Otro caso fue Albania. Y en ambos el interventor fue el gobierno de Estados Unidos, el mismo que habla de estándares internacionales para evaluar la democracia y que acepta que en las elecciones de su país los medios de comunicación actúen inequitativamente y permite mediante el argumento que el sufragio no es obligatorio que cerca del cuarenta por ciento de los ciudadanos no participen en su proceso electoral para elegir Presidente de la República. Y qué decir del racismo que impregnan las decisiones de sus tribunales.

La libre determinación de los pueblos, la autodeterminación, es otro componente de la soberanía y, si

bien aceptamos que éste no es un término absoluto, que su significado se ha relativizado y que es más propio hablar de interdependencia, no es posible irse al otro extremo y justificar las constantes violaciones de esas pequeñas fronteras de soberanía que sobreviven.

III

Si somos reiterativos es por la preocupación que origina este mundo que desapareciendo abre paso a uno nuevo que no alcanzamos a configurar. De la tecnoeconomía que trajo problemas de orden moral, de derechos de autor, de respeto a la dignidad y a una nueva forma de economía, transitamos a la bioeconomía que dará énfasis a otro tipo de actividad comercial, industrial, ética y que obligará a repensar el derecho constitucional y la forma en que lo enseñamos.

En dos oportunidades en el presente trabajo se ha invocado la necesidad de que se reúnan los profesores de Derecho Constitucional a nivel nacional para estudiar, discutir y proponer caminos que conduzcan a la coherencia en la enseñanza de esta disciplina. Reitero: si el orden internacional se estrecha en un nuevo modelo, como presagiaba Toynbee, no queda otra alternativa que privilegiar al Derecho Internacional. Sería una forma de adelantarse alguna vez a los acontecimientos y a no ser avasallados y prisioneros de los cambios. Dejemos para el derecho interno que ciertos fenómenos los explique y justifique la ciencia política. Entre tanto busquemos un nuevo lenguaje constitucional con qué entendernos todos los mortales. ^{D&S}