

Prolegómenos de la democracia y la primera Constitución del siglo XXI¹ (1979-1980)

José Gálvez Montero*
Instituto de Investigación Científica
Universidad de Lima

A Juan Vicente Ugarte del Pino
Forjador de juristas

Resumen

Los doce años del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas mostraron una serie de transformaciones que debían constar en la Constitución; la más conocida fue la intervención estatal en la economía, que incidió en los sectores agrario, industrial y educativo, entre otros. La más trascendental fue la propuesta de los legisladores de colocar a la Constitución como norma suprema y protectora de los de-

* Abogado e historiador. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (España). Catedrático en Historia del Derecho, Derecho Constitucional y en Política Jurisdiccional. Consultor en entidades del Estado. Contacto: jgalvez@pucp.edu.pe

1 En alusión al discurso pronunciado por el doctor Víctor Raúl Haya de la Torre, presidente de la Asamblea Constituyente en su instalación el 28 de julio de 1978: “Y si la defectuosa Constitución de 1933 –por su obsoleto estilo y espíritu– es la Constitución del siglo XX, la que se dicte ahora deberá ser la primera Constitución del siglo XXI”. (HAYA 1978: 2).

rechos fundamentales que revalore la dignidad del hombre como eje de la sociedad y del Estado, a partir del neoconstitucionalismo. Así, el derecho dejaba el análisis exclusivamente legal para sustituirlo por uno que abarcaba la interpretación como principio, argumento y contexto, vinculada con este prolegómeno.

Palabras clave: Estado, Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, derecho social, derechos, Constitución

Abstract

The twelve years of the Revolutionary Government of the Armed Forces showed a series of transformations that should be included in the Constitution; the best known was the state intervention in the economy, which had an impact on the agricultural, industrial and educational sectors, among others. The most momentous was the proposal by legislators to put the Constitution as the supreme rule and protective of fundamental rights that revalues human dignity at the heart of society and the state, taking into account the neoconstitutionalism perspective. Thus, the law put aside the analysis based exclusively on legal issues replacing it with an analysis that encompasses the interpretation as a principle, argument and context, which is linked with this prelude.

Keywords: State, Revolutionary Government of the Armed Forces, social law, rights, Constitution

1. La transformación o papel del Estado

Las medidas emprendidas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA) tuvieron un alto grado de intervencionismo estatal que alternó con el régimen privado. Con las banderas del nacionalismo y del antiimperialismo, el régimen buscó encontrar consenso para la ejecución de las reformas implementadas en la primera fase o septenato liderado por el general Juan Velasco Alvarado. Al principio, la oligarquía no puso obstáculo debido a la idea de que el nuevo régimen permanecería un lapso similar al de la Junta Militar de Gobierno (1962-1963).

Este escenario político no fue totalmente nuevo como pasaremos a explicar. Desde inicios del siglo XX, la sociedad ilustrada peruana se vio impactada por los acontecimientos suscitados en Europa y América, a raíz de la Primera Guerra Mundial y de la revolución mexicana. La reinstalación de las democracias a través de las constituciones de Weimar, Alemania (1919) y de México (1917) impactarían en la mente de líderes como Augusto B. Leguía con la Constitución de 1920, de Víctor Raúl Haya de la Torre con el Programa de la Alianza Revolucionaria Americana, de Manuel Pardo Ugarteche con sus medidas estatistas y de Fernando Belaunde Terry con el Estado empresa. Valiéndose del golpe de Estado, Leguía puso fin a la vigencia del Partido Civil en el poder que en un periodo de 24 años, conocido como la república aristocrática, lideró la administración del Estado.

201

Desde 1919, él se propuso transformar el ente estatal modificando primero la estructura política y estableció desde entonces que en las elecciones generales se eligiesen tanto los cargos de presidente de la república y de los congresistas en un solo acto electoral; con ello puso fin a las renovaciones parciales en el Poder Legislativo y logró tener mayoría

en el Parlamento. Su visión empresarial y sus contactos con el mundo financiero le permitieron contar con préstamos para solventar los costos de la inversión pública, lo que aumentó considerablemente la deuda externa. Fue así que se incorporaron a la estructura del Estado entidades del sector económico como el Banco Central de Reserva del Perú (Ley N° 4500, 9 de marzo de 1922) y la Contraloría General de la República (Ley N° 8764, 28 de febrero de 1930), los que fueron incorporados en la Constitución de 1979 como órganos autónomos.

A lo largo del siglo XIX, el Estado gendarme (*laissez faire, laissez passer*) pasó a ser regulador, con la lógica de que el mercado era imperfecto y la existencia de las externalidades demandaba la intervención progresiva del Estado y la creación de empresas públicas. La Segunda Guerra Mundial suscitó desafíos para la economía peruana por la afectación de sus exportaciones de materias primas a Europa y a los Estados Unidos, circunstancia que motivó medidas legislativas durante las administraciones del general Oscar R. Benavides (Ley N° 8951, 3 de septiembre de 1939) y del industrial Manuel Prado Ugarteche (Ley N° 9098, 9 de mayo de 1940, y la Ley 9099, 9 de mayo de 1940).

La Ley N° 8951 estableció que “[...] el Gobierno ejercerá mediante decretos u otras disposiciones administrativas limitaciones o reservas a la libertad de comercio e industria... prohibiendo el aumento del precio de artículos de primera necesidad, [...], la disminución de sueldos [...]”. En los años cuarenta, el Estado consideró que debía adoptar un nuevo rol, lo que se tradujo en la creación de empresas públicas.

La continuación de la Segunda Guerra Mundial motivó que el Poder Legislativo concediera al Poder Ejecutivo la facultad delegada a través de la ley autoritativa (N° 9098) para expedir leyes, mientras durara el receso parlamentario. “[...] con el

objeto de facilitar la colocación en el extranjero y la movilización de nuestros productos de exportación”, quedando obligado este a dar cuenta a su poderdante en la siguiente legislatura. Esta facultad se incorporó institucionalmente en la Constitución de 1979.

Con la ley N° 9099, el Gobierno intervenía en obras de salubridad, irrigación, caminos y en instalaciones petrolíferas. El régimen podía expedir disposiciones necesarias mientras prosiguiera el conflicto armado: “[...] El Poder Ejecutivo podrá ampliar atribuciones de los Bancos Agrícola, Industrial y Minero” (Ley N° 9577; 12 de marzo de 1942). Circunstancia que se vio favorecida con el Convenio de Estabilidad Jurídica y Económica, celebrado entre el Perú y los Estados Unidos de Norteamérica.

Años después, la economía se vio fortalecida debido a la coyuntura mundial de la guerra entre el país del norte y Corea, que aumentó las exportaciones de materias primas, solo comparable con el régimen de Leguía. Durante el gobierno de Manuel Odría Amoretti este crecimiento generó un gran beneficio al país y se invirtió más en infraestructura (carreteras, colegios, hospitales y comisarías) con el lema: Hechos y no palabras. Se dieron condiciones propicias para la difusión del empleo y la reorganización del control de la prestación de servicios con la creación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, mediante el Decreto Ley N° 11009 del 30 de abril de 1949.

Luego del auge económico que tuvo el Perú en los años cincuenta, fue necesario reestructurar las arcas fiscales. Durante el segundo mandato de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), se convocó a Pedro Beltrán Espantoso, líder de la oligarquía algodonera, para que colaborara con el régimen como ministro de Hacienda y más adelante como presidente del Consejo de Ministros (1959-1961) encargándose de sa-

near la economía, en concordancia con el planteamiento del presidente de la República que propugnaba una intervención económica basada en la tesis de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), a la que se le añadieron algunos lineamientos provenientes del pensamiento social cristiano. La CEPAL había recomendado a los países de la región un programa económico mediante el incremento del gasto público para propiciar la reactivación de la demanda y la orientación de la economía, lo que se llevaría a cabo con la creación de una industria nacional, el otorgamiento de subsidios y el establecimiento de controles para las divisas.

El 15 de mayo de 1891 a través de la encíclica *Rerum novarum*, el Papa León XIII planteó una postura conciliadora entre el capitalismo y el socialismo reconociendo tanto el papel del Estado con una actitud tuitiva en favor del trabajador o proletario, así como el protagonismo de este en el desarrollo del centro de labores:

1. [...] es urgente proveer de la manera oportuna al bien de las gentes de condición humilde, pues es mayoría la que se debate indecorosamente en una situación miserable y calamitosa, ya que, disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas y las leyes de la religión de nuestros antepasados, el tiempo fue insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios y a la desenfrenada codicia de los competidores. (León XIII 1891).

A través de este documento se sostuvo que:

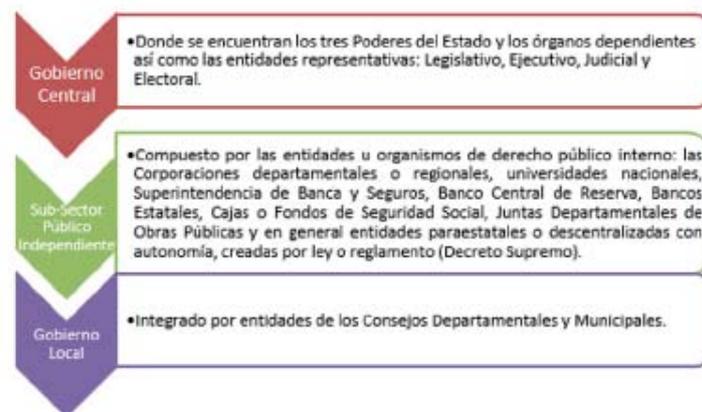
33. Si el obrero percibe un salario lo suficientemente amplio para sustentarse a sí mismo, a su mujer y a sus hijos, dado que sea prudente, se inclinará fácilmente al ahorro y hará lo que parece aconsejar la misma naturaleza: reducir

gastos, al objeto de que quede algo con que ir constituyendo un pequeño patrimonio. (León XIII 1891).

Esta doctrina del humanismo, según recoge Pedro Planas (1996), se percibió más en el plano religioso con Víctor Andrés Belaunde y luego pasó a formar parte tanto del ideario del Movimiento Social Progresista y del Partido Demócrata Cristiano, cuyo líder Héctor Cornejo Chávez encontró afinidad con la tendencia nacionalista de la década de 1970.

Inicios del Estado empresa y la reorganización del Poder Ejecutivo entre 1962 y 1980

Propuestas innovadoras se sumaron a la reforma del Estado bajo la Junta Militar de 1962, a cargo del general Nicolás Lindley López con la creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, así como del Instituto Nacional de Planificación (Decreto Ley 14220, 19 de octubre de 1962). Se imponía un interés técnico en las



decisiones gubernamentales que hiciera más eficaz la gestión pública con un sesgo descentralista, que se llevaría a cabo con una adecuada capacitación de la administración pública. Como señala Pedro Patrón (1998), el gasto público se orientó a políticas de fomento con un nuevo concepto: el Estado empresa.

El siguiente régimen liderado por el arquitecto Fernando Belaunde Terry, a través de la Ley 14816 o Ley Orgánica del Presupuesto Funcional (16 de enero de 1964), desarrolló aún más esta noción al establecer descriptivamente tres estamentos en la jerarquía administrativa, diferenciados por las responsabilidades y el aspecto remunerativo: gobierno central, sector público y gobierno local.

Meses después, el 1° de abril de ese mismo año mediante un decreto supremo se instituyó la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP), que en 1968 se integró al Instituto Nacional de Planificación (Patrón 1998: 17). Esta entidad produjo dos textos que fueron capitales en la reestructuración integral de dicha administración en el futuro Decreto Ley 17231: Diagnóstico Preliminar de la Administración Pública y el Plan de Acción de Reforma de la Administración Pública.

El partido Democracia Cristiana sostuvo que:

[...] la empresa que mejor condice con el espíritu de la ideología social cristiana es una empresa comunitaria que permite sentarse en torno a la misma mesa a los trabajadores y a los capitalistas para manejar a la empresa, para dividirse las utilidades, para ser todos propietarios de la empresa, con el fin de establecer la fraternidad entre capitalistas y trabajadores no como una prédica más o menos sentimental sino como resultado del común interés por la prosperidad de la empresa común. (Cornejo 1962:57).

No corresponde al presente artículo plantear en sí el proceso de reformas de este periodo, el cual fue objeto, años atrás, de un artículo mío titulado: “El poder ¿Cómo fuente de Derecho? La injerencia del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA) en el derecho de propiedad” (Gálvez 1999), que se inicia con el análisis de las contradicciones planteadas en la Constitución de 1933. Me refiero al artículo 31° (por su carácter individualista) y el 34° que postulaba el uso de los bienes en armonía con el interés social, fundamento que ya había sido invocado en el plan de reforma agraria presentado durante el gobierno de Belaunde por el Partido Demócrata Cristiano y que más adelante fue plasmado en los decretos leyes expedidos por el GRFA.

A partir de 1968, las instituciones de derecho público fueron las artífices de las innovaciones postuladas por el GRFA dentro un proceso de renovación estructural en diferentes



áreas de la sociedad, mediante su proyecto político: “La Revolución Peruana se define como Nacionalista e Independiente. POR SER NACIONALISTA: ...Afirma y defiende la soberanía del Perú, garantizando su desarrollo autónomo y su seguridad integral... Defiende indeclinablemente los recursos de la Nación...” (Perú. Oficina Central de Información 1975: 2).

Con la justificación del interés público, el Estado se irrogaba su participación en áreas o bienes reservados para el sector privado e incidía en una intervención impuesta como respuesta a la democracia representativa, pero incipiente que había impedido medidas hacia las grandes mayorías. Así, el régimen se propuso: “...transformar el sistema político, económico y social del país y cancelar nuestra condición de sociedad subdesarrollada, capitalista, oligárquica y sometida a los intereses del imperialismo, a fin de construir una democracia social en la que todos los peruanos puedan realizarse a través de la plena participación en el ejercicio del poder social dentro de una comunidad nacional verdaderamente soberana” (Perú. Oficina Central de Información 1975: 3).

Ejemplo de ello lo constituyó la reforma a los medios de comunicación (27 de julio de 1974), pues cada área social tenía un periódico para canalizar sus demandas e implementar un mejor desarrollo para cada colectividad. Complementario a ello, se buscó la concurrencia de organismos públicos descentralizados y se les reasignó para evitar duplicidad de funciones, conflictos de competencia y dispersión de esfuerzos que acarrearían gastos administrativos como los de personal. De esta manera, desde el poder se replanteaban los principios rectores del derecho haciendo hincapié en el nuevo papel tutelar del Estado.



Intervención a los diarios y su asignación a asociaciones organizadas de la sociedad

2. La revaloración de la dignidad humana a través de los derechos sociales

Desde finales del siglo XIX se produjeron una serie de manifestaciones obreras tendientes a implementar una serie de mejoras, incluido el reconocimiento de las ocho horas de trabajo como máximo. En ese sentido, ya se habían producido una serie de hechos, siendo dos los más resaltantes: 1° de mayo de 1886, en Baltimore, circunstancia en la cual se insertó el discurso conciliador de la Iglesia:

27. Los derechos, sean de quien fueren, habrán de respetarse inviolablemente; y para que cada uno disfrute del suyo deberá proveer el poder civil, impidiendo o castigando las injurias. Sólo que en la protección de los derechos individuales se habrá de mirar principalmente por los débiles y los pobres. La gente rica, protegida por sus propios recursos, necesita menos de la tutela pública; la clase humilde, por el contrario, carente de todo recurso, se confía principalmente al patrocinio del Estado. Este deberá, por consiguiente, rodear de singulares cuidados y providencia a los asalariados, que se cuentan entre la muchedumbre desvalida”. (León XIII 1891).

En este mismo aspecto, ya Alemania había desarrollado incluso el concepto de derechos fundamentales:

“No existe consenso entre los historiadores sobre la fecha de nacimiento del Estado de Bienestar. Un número importante de expertos sitúa su origen en la legislación social alemana del período tardío del gobierno de Otto von Bismarck, donde se promulgaron leyes sociales como la ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes del trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889)”. (Carranza 2007: 44).

Como percibimos, la interpretación del derecho fue comprendiendo no solo el cumplimiento de la legalidad, sino al análisis de los hechos a través de la lectura de estudios doctrinarios de la época que incluían principios y argumentos. En el ámbito laboral se expidieron normas en favor de los trabajadores: indemnización por accidentes laborales (1911), la reglamentación sobre huelgas (decreto del 1913), la jornada de 8 horas para los estibadores del Callao (decreto, 10 de marzo 1913); reglamento del trabajo de mujeres y de menores de edad (ley N° 2851, 25 de noviembre de 1918), que reglamentaba el descanso obligatorio dominical y que más adelante se aplicó a las fiestas nacionales y al primer día del proceso electoral (ley N° 3010, 26 de diciembre de 1918) y

el establecimiento de la jornada de las 8 horas de trabajo y el reconocimiento de asociaciones de obreros (decreto, 15 de enero de 1919). En el aspecto educativo, se estableció la educación primaria obligatoria y gratuita, dependiendo del Poder Ejecutivo (Ley N° 162, 5 de diciembre de 1905). Muy diferente fue el caso de la educación secundaria: la Constitución de 1933 señaló en su artículo 75°: El Estado fomenta la enseñanza en sus grados secundario y superior, con tendencia a la gratuidad (García 2007: 431).

Interés social

Frente a los avances señalados, la doctrina quería establecer la iniciativa del Estado acorde con las nuevas necesidades en pos de la justicia, surgidas en el ejercicio de las libertades personales. Con estos antecedentes se fue construyendo la noción de justicia social a la cual el GRFA no solo le prestó interés, sino que quiso implementarla dentro de sus políticas.

Belaunde afirma que: “La justicia social representa el punto en que se satisfacen las necesidades sociales de justicia con las aspiraciones de libertad, donde, en fin, no se considera a una sociedad como justa hasta que todos sus miembros..., vean en su modo de vida la justicia como realidad y ya no sólo como destino remoto inalcanzable” (Bustamante 1977:77).

Se ensayaban nuevas posturas del derecho que como instrumento de control social no podían dejar de analizar y satisfacer las exigencias de la persona, pues con el esquema de la Constitución de 1933 no cabían estas, ya que aún se mantenía el liberalismo clásico. “Dicho de otra forma, el capital es fuente de propiedad y el trabajo no lo es. El capital tiene todos los derechos propietarios, en tanto que el trabajo, que genera capital, no tiene frente a él derecho alguno de apro-

piación. El capital se proyecta en el goce de todo el derecho sobre el producto y el trabajo se agota en sí mismo” (Blancas 1975: 18).

Se llegó a pensar que era necesario buscar un reordenamiento en materia jurídica, ya que el derecho social no era ni público ni privado, sino destinado para la realización de las grandes mayorías. En ese sentido, las reformas económicas del GRFA otorgaban al trabajo la categoría de fuente de riqueza. Por ejemplo, la ley permitiría encarar en el sector manufacturero la participación de los trabajadores sin dejar de lado la intención de buscar un mayor compromiso de aquellos que aportaban capital, complementado con la mano de obra o el aspecto intelectual para lograr un mayor incremento en la producción nacional y disminuir las importaciones. El trabajo produjo la emisión de las acciones laborales, las que fueron repartidas entre los trabajadores y les permitieron tener incidencia en el reparto de utilidades así como en la representación —a través del directorio— en la gestión de la empresa.

Con la ley de industrias se postuló la figura de la comunidad laboral como persona jurídica de derecho privado que representaba a los trabajadores de la empresa que debían cumplir dos requisitos: ser estables y a tiempo completo. A través de esta vía se lograrían beneficios individuales y comunitarios, lo que no impidió la disminución de las huelgas, pese a haberse logrado la estabilidad del trabajador y el goce de sus reivindicaciones laborales. La Ley de las Empresas de Propiedad Social (Decreto Ley 20598) introdujo un nuevo tipo de persona jurídica integrada por los trabajadores, “constituidas dentro del principio de solidaridad, con el objeto de realizar actividades económicas” (artículo 1º). Así percibimos el denominado derecho social, el cual no se limitó al individuo ni al Estado mismo y tomó como punto gravitante a la propia sociedad con su solidaridad y postuló a la norma

como instrumento de cambio social, que actuó directamente en casos concretos. Podemos afirmar que esta propuesta ensayó un cambio de mentalidad, una nueva percepción del derecho manejado hasta entonces por una percepción jurídica liberal y modificó el significado económico de la propiedad en relación con el objeto o la cosa, en la manifestación de un poder absoluto sobre el objeto con el respectivo goce de derechos o como el símbolo de la riqueza en tanto renta. La participación de los trabajadores mantenía su identificación con las agrupaciones gremialistas tradicionales que giraban alrededor del sindicato, distorsionando el verdadero propósito de este modelo de empresa, pues no cabía la posibilidad de mantener un ente que los protegiese de la marcha de su propia empresa. Si el capital terminaba siendo reemplazado por el trabajo mediante la participación, ¿qué sucedía si no todos lo hacían de la misma forma? Este experimento mostró en los hechos la ausencia de una conciencia participativa de los trabajadores con el fin de convertir a la empresa en elemento productivo y fundamental en la economía. A ello se sumó la falta de continuidad del régimen, pues el proyecto de la propiedad social tuvo un gran apoyo durante la primera fase del gobierno militar. Al iniciarse el régimen del general Morales Bermúdez Cerrutti comenzaron a desactivarse reformas ya emprendidas y se mostró una orientación económica opuesta.

Otra de las intervenciones del régimen estuvo orientada a la creación de unidades económicas de acuerdo con la función social que debían cumplir. El discurso oficial ponía énfasis en el uso de la planificación, como instrumento primordial para establecer coherentemente un esquema orgánico y armónico en cada sector que “[...] llevara a promover el rol de la propiedad estatal en beneficio de toda la comunidad nacional dentro de la nueva organización del Estado participatorio” (Perú. Oficina Central de Información 1975: 11). Con ello se afirmaba que ciertas áreas de la producción por

su incidencia en la economía debían quedar reservadas al Estado. Esta idea, que provenía de 1962 con el establecimiento del entonces Instituto Nacional de Planificación, se vio fortalecida dentro de un régimen de facto. El argumento se sustentó en el beneficio que podría acarrear a las grandes mayorías, de ahí el carácter de “estratégicas”. El carácter de la intervención fue directo y se basó en el *ius imperium*, con el cual el ente estatal tomaba el protagonismo en la producción y en los servicios.

La función social relegaba la importancia del capital, ya que no existía el interés de lucro. Sin embargo, la dificultad estribaba en hallar una relación de los intereses colectivos de la sociedad con el verdadero propósito estatal de la reforma. Aparentemente, la planificación establecía los planes del sector a corto, mediano y largo plazos, lo cual no desvirtuaba la soberanía del Estado al proporcionarle un nuevo significado a los diseños jurídicos que se aplicaban a la realidad. En los hechos, la sobre dimensión de la actividad empresarial carecía de un marco legal que la desarrollase. Aunque la misión social se convirtió en la justificación de la injerencia estatal, en varios casos no se distinguió la efectividad de la medida, pues no se advirtieron las consecuencias del costo para el fisco. “En razón de que el Gobierno Peruano nunca examinaba detalladamente las consecuencias de las acciones que proponía para las empresas públicas, el sistema sufrió las consecuencias en su integridad” (Saulniers 1985: 52).

214 Se detectaron carencias en la naturaleza de la intervención, ¿qué era lo estratégico y lo fundamental en la economía nacional? Inevitablemente, el Estado pasaba a reemplazar al sector privado en la economía, el cual quedó relegado y generó una creciente disminución de ingresos al fisco. En definitiva, este experimento nos permitió observar la plasmación de los derechos económicos, sociales y culturales dentro del nuevo esquema de la Constitución de 1979: “Art. 112. El

Estado garantiza el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, cooperativas, autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características” (García 2005: 504).

3. La Constitución como ley de leyes

A dos años de haber llegado al poder, el 28 de julio de 1977, el presidente de la república general Francisco Morales Bermúdez Cerrutti convocó a elecciones para la Asamblea Constituyente, la cual: “[...] tendrá como exclusiva finalidad la dación de la nueva Constitución Política del Estado, la que contendrá esencialmente entre otras, las disposiciones que institucionalicen las transformaciones estructurales que viene llevando a cabo el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada” (Decreto Ley N° 21949, artículo 2°). Medida que si bien se hallaba dentro del Plan Túpac Amaru, también recogía el clamor popular del paro nacional producido días atrás y evidenciaba la crisis económica por la que atravesaba el país, así como el aislamiento del régimen de turno. La Asamblea y la nueva Constitución se convertían de esta manera en el paso previo para la transmisión del poder a los civiles organizados en partidos políticos, que si bien no habían tenido vigencia durante la primera fase del GRFA con el general Juan Velasco Alvarado, su influencia y presencia individual integraba las comisiones consultivas en los diferentes ministerios y en el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República (COAP).

El nuevo estado de derecho que incluía el orden político y jurídico debía recoger las reformas y medidas desarrolladas

por el GRFA en los diferentes aspectos del país, así como los lineamientos en materia estatal y de derechos humanos que la comunidad internacional había planteado desde décadas atrás. La Asamblea Constituyente convocada estaría conformada por cien constituyentes, elegidos en distrito electoral único. El proceso innovó el derecho electoral de entonces, al reducir, en primer lugar, la edad de los electores alfabetos de 21 a 18 años, previa inscripción en el Registro Electoral del Perú (Decreto Ley N° 21994, 15 de noviembre de 1977). Medida que en el proceso electoral respectivo hizo que el número de electores se incrementara de 2.316.188 a 4.978.831 electores. La segunda reforma electoral que acompañó a los nuevos comicios fue el establecimiento del voto preferencial (Decreto Ley N° 21995, 15 de noviembre de 1977), el cual permitió que la cifra utilizada para la circunscripción electoral fuese uninominal, de forma tal que el elegido no solo fuese beneficiado por la preferencia de la población hacia su partido político, sino por él mismo, reconociéndole carisma, popularidad y trayectoria. Ello traería como consecuencia que la ubicación del candidato a parlamentario, aunque estuviese en los últimos puestos tendría la oportunidad de ser elegido, de forma tal que tanto los primeros como los últimos se hallarían en similar condición.

La nueva Constitución recogió el proceso de transformación indicado a través del pluralismo económico, la planificación (que venía de 1962), la iniciativa privada y el papel del Estado como promotor, todo ello con el objetivo de otorgar a la sociedad una mayor presencia participativa y democrática. Estos cambios se conjugaron con el nacionalismo, expresado en el territorio y en los aspectos culturales con el reconocimiento del quechua como idioma oficial, la revaloración de la historia nacional y la voluntad política que fomentó el reconocimiento de los derechos de los pobladores, mediante las organizaciones de vivienda o sindicales, según sea el caso,

con el patrocinio del entonces Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS).

Meses después, el 28 de julio de 1978, el doctor Víctor Raúl Haya de la Torre, presidente de la Asamblea Constituyente en el discurso de instalación dejaba entrever que la nueva carta superaría las limitaciones generadas por la inadaptación a la realidad de las anteriores: “Nuestra Constitución debe emanciparse de las imitaciones y copias, sin desdeñar el legado universal de la ciencia política. Necesitamos una Constitución concisa y pragmática, que se centre en torno al hombre y a los derechos humanos y forje un Estado nuevo para una sociedad mejor” (Perú. Cámara de Diputados 1989: 17).

Así se recogían los lineamientos constitucionales de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos de derechos humanos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, así como la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José), que en el caso de nuestro país había entrado en vigor el mismo 28 de julio que Haya asumía la presidencia de la Asamblea, según el Decreto Ley N° 22231. Con ello, el Perú iniciaba un nuevo periodo y una nueva regulación: el Estado democrático constitucional, que colocaba a la Constitución como norma suprema jurídica y política, recogiendo experiencias anteriores donde pese a que la ley colisionaba con el texto constitucional no se podía declarar la inconstitucionalidad de la norma. Adicionalmente, se reconocía el rango de los tratados suscritos y ratificados por el Estado peruano y la fuerza vinculante que de estos irradiaban en el ordenamiento jurídico nuestro, como el debido proceso (Convención Americana de Derecho Humanos, artículo 25°).

El sistema se veía fortalecido con la reestructuración de medidas de protección como el hábeas corpus y la acción popu-

lar, a las que se sumaba la acción de amparo que invocando la carta suprema buscaba la tutela de los derechos humanos, dándose inicio a la justicia constitucional en el Perú. Los constituyentes tuvieron no solo acceso a las cartas anteriores, sino al proyecto de la Constitución española de 1978, que fuera entregada por el propio rey de España S. M. don Juan Carlos I de Borbón al presidente de la Asamblea Víctor Raúl Haya de la Torre. La coyuntura política resultaba un reto para los parlamentarios: “De la actividad y el celo de los representantes depende que la ley de leyes concluya en término de meses para que sea posible la realización de comicios organizados de acuerdo a la nueva estructura del Estado y de sus poderes” (Perú. Cámara de Diputados 1989: 19).

La Asamblea había previsto que la Constitución sería promulgada por ella y que fuese vigente desde la instalación del próximo gobierno constitucional; pero al mismo tiempo los legisladores creían en la necesidad de que las medidas relacionadas con los derechos y deberes fundamentales de la persona, el derecho agrario, la primacía de la Constitución, la aplicación de la pena solo para el caso de traición a la patria en guerra exterior, la jerarquía de normas y el principio de juez natural, entraran a regir al día siguiente de su promulgación. Enunciado que fue motivo de debates, por un lado, el asambleísta Roberto Ramírez del Villar mostraba su preocupación y necesidad para que a dicho acto se acompañase la publicación de las medidas transitorias: “Si no, ¿cómo se entera la ciudadanía que está vigente?” (REPUBLICA PERUANA 1978-1979: Tomo VIII: 260).

218

Por su parte, el parlamentario Enrique Chirinos Soto sostuvo que el Ejecutivo de facto no podría colocar el cúmplase a la nueva Constitución y menos a las medidas transitorias. El representante del Partido Unificado Mariateguista, Carlos Malpica Silva Santisteban creía necesario dejar en claro, en momentos en que los dirigentes políticos de izquierda y los

sindicales eran objeto de persecución, la causa por la cual se aplicaría la pena de muerte en el Perú y que los tribunales militares solo serían para los casos de delitos de función de los militares y no para civiles,... [apelando al principio de juez natural]. (REPUBLICA PERUANA 1978-1979: Tomo VIII: 262).

En cuanto al establecimiento de una institución encargada de la defensa de derechos fundamentales, la Asamblea acogió el proyecto del parlamentario Javier Valle Riestra González Olaechea para incorporar al Tribunal de Garantías Constitucionales al sistema jurídico-político, siendo su principal misión la: "...anticonstitucionalidad de las normas promulgadas por un Parlamento, tanto en su contenido como en su forma". El parlamentario Héctor Cornejo Chávez señalaba su preocupación por esta joven institución y por la manera como se vincularía con los casos que se ventilaban ante el poder judicial y en qué medida se alterarían las cuestiones procesales. De ahí que era necesario que se indique en la Constitución lineamientos sobre el funcionamiento del Tribunal de Garantías. Finalmente, concluida la aprobación de la Constitución de 1979, las Fuerzas Armadas dieron inicio al proceso de transferencia del poder que culminaría con las elecciones generales de 1980, en las cuales resultó ganador el arquitecto Fernando Belaúnde Terry, quien el 28 de julio del mismo año en su primer acto como Presidente de la República firmó el cumplimiento de la Constitución promulgada.

Estas características nos permiten distinguir el paso gradual entre el Estado de derecho, consolidado en el siglo XX al Estado democrático y social, que más adelante será el Estado democrático constitucional, lo cual implicaba colocar a la Constitución como norma suprema, ley de leyes, y ante la cual se podían demandar no solo derechos, sino que las normas que emite el Estado en sus diferentes niveles e instituciones se hallen acordes con esta. Aspecto que la doctrina

recogió de la Europa continental luego de la Segunda Guerra Mundial y del modelo austriaco de Hans Kelsen, quien planteó la figura del control constitucional. Este se llevaría a cabo con la interpretación y creatividad en el derecho en defensa de la persona. A ello se suma el papel desempeñado por los tratados internacionales y la fuerza vinculante que se desprendía de su ratificación ante la comunidad internacional. La Constitución de 1979 diferencia aquellos tratados relacionados con los derechos humanos a los que otorga un rango constitucional, de los que se referían a otras materias, siendo equiparados como una ley (Artículos 101° y 105°).

El Estado democrático de derecho implicaba que lo democrático y lo social constituyen parte de un mismo proceso, cuyos cambios se irán dando en el Estado nacional a partir de nuevos parámetros que vinculan al Estado con los ciudadanos tanto para armonizar los intereses sociales, como para establecer instituciones públicas acordes con la voluntad política del régimen de turno, realizando el cambio desde el interior. Tarea nada fácil, pero que ponía a prueba el sistema al abordar los problemas, sea por consenso o por conflicto. De ahí la importancia de propiciar el ejercicio de la libertad en condiciones de igualdad para todos los sujetos y en concordancia con las instituciones estatales y la sociedad misma. Así, el Estado social de la Constitución de 1979 promueve políticas a través del fomento de sectores económicos, así como la explotación de recursos naturales, dentro de los cuales hallamos los relacionados con los servicios básicos y el uso de mecanismos estatales mediante la aplicación o exoneración de impuestos, contribuciones y tributos, y políticas salariales.

Por otro lado, la nueva carta, a diferencia de sus similares, inició su estructura con la parte relativa a los derechos de la persona, que si bien se hallan taxativamente señalados, deja la posibilidad para aquellos innominados o no declarados,

que de la lectura de los anteriores pueden derivarse: “La enumeración de los derechos reconocidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que derivan... del Estado social y democrático de derecho...” (artículo 4º). Lo cual forma parte del concepto de organización estatal: “El Perú es una República Democrática y social, independiente y soberana basada en el trabajo...” (artículo 79º).

Entre las innovaciones relacionadas con el sistema electoral se extendió el derecho al voto a todos los peruanos mayores de los 18 años que no tengan sentencia aún. La elección para presidente a la república que hasta entonces debía alcanzar el 33% de los votos válidos y en su defecto ser elegido entre los tres primeros aspirantes por el Congreso de la República fue reemplazada por el porcentaje de 50% más uno de los votos válidos para ganador, en caso contrario se estableció la segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor votación para confrontarlos con mayoría simple.

En la 37ª sesión de la Asamblea Constituyente, el representante Ernesto Sánchez Fajardo del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos propuso: “El castellano es el idioma oficial del Perú. El quechua, el aymara y las diversas lenguas constituyen parte del patrimonio nacional. El Estado respeta las peculiaridades de cada zona en las cuales tienen uso oficial” (REPUBLICA PERUANA 1978-1979: Tomo VI: 121).

Ello sirvió para establecer unos lineamientos en cuanto al debate. Genaro Ledesma consideró acertado establecer que el quechua debía ser calificado como idioma oficial por ser un modo de expresión aborigen usado por millones de peruanos en el interior del país.

Jorge del Prado Chávez se pronunció a favor de la incorporación de este idioma, ya que ello permitiría la integración

al país de un conjunto de personas; sin embargo, dejaba entrever que existían matices del mismo, pues cada zona tenía su versión del quechua, y que en su opinión era más fácil oficializar el aymara. Roberto Ramírez del Villar hizo notar que ambas lenguas carecían de alfabeto, existiendo casos de diferentes versiones ortográficas, lo cual constituía un impedimento cuando el Estado redactase leyes en dichos idiomas (REPUBLICA PERUANA 1978-1979: Tomo VI: 122).

De esta característica se desprendía el uso de intérpretes en los procesos ventilados en el Poder Judicial y la enseñanza del idioma en aquellas zonas donde no se hablaba castellano. Estos aspectos, si bien ya habían sido establecidos por el Gobierno, faltaban ser implementados. Enrique Chirinos Soto sostuvo que en las zonas donde predominase el quechua, su uso sería oficial y puso como ejemplo a los departamentos de Apurímac, Cusco y Puno. Esta característica también estaba presente en el Código de Procedimientos Penales, que otorgaba el derecho al reo, quechua o aymara hablante, a declarar en ese idioma, siendo asistido por un intérprete.

Como idiomas oficiales se colocó al castellano en primer lugar y además el uso oficial del quechua y aymara en las zonas y forma que establezca la ley. Las demás lenguas aborígenes integran el patrimonio cultural de la Nación (artículo 83°). Hecho que obligaría al Estado a implementarlo dentro de sus futuras políticas.

222 En cuanto a la reforma del Estado, en el Poder Judicial se introdujo el Consejo Nacional de la Magistratura, institución que en adelante se encargaría de las propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y Cortes Superiores ante el presidente de la república, de los cuales los primeros requerían la ratificación del Senado. La investigación de los magistrados por conducta funcional quedaba asignada a la Corte Suprema, cuya destitución requería de

un proceso administrativo correspondiente. Esta institución tenía su antecedente en el Consejo Nacional de Justicia, implementado durante el GRFA y estaba basado en la Constitución italiana de 1947.

Frente a la conformación de la administración de justicia proveniente desde el virreinato, la Constitución separó a los jueces de los fiscales, quienes en adelante pasaron a formar parte del Ministerio Público presidido por el fiscal de la nación, quien además de gozar del monopolio de la persecución del delito, supervisar la defensa de la legalidad, velar por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de la justicia actuaba como defensor del pueblo ante la administración pública.

La carta de 1979 decidió asignar al Poder Judicial un porcentaje fijo no menor de 2% del gasto corriente para el Gobierno central (artículo 238°). Acorde con la influencia del control de la constitucionalidad, los legisladores incorporaron el Tribunal de Garantías Constitucionales como órgano tutelar de la constitucionalidad contra el cual se interponían la inconstitucionalidad parcial o total de cualquier tipo de norma legal que contravenga lo dispuesto por la Constitución, así como las resoluciones referidas a hábeas corpus y acción de amparo, denegadas por el Poder Judicial, bajo casación (artículos 296° y 298°). La designación de los nueve miembros que lo conformaban estuvo en función de los tres poderes del Estado: tres por el Poder Ejecutivo, tres por el Congreso y tres por la Corte Suprema, los requisitos para los candidatos a este cargo eran los mismos que para ser magistrado supremo. Composición que para Alberto Ruiz-Eldredge "...era francamente antidemocrática, impopular e injusta... Quiere decir que entre el Presidente de la República y el Senado tendrán el control del Tribunal que debe, a su vez, controlarlos respecto a la constitucionalidad" (Ruiz-Eldredge 1979:330).

Por disposición general y transitoria (Décimo sexta), los parlamentarios ratificaron en todas sus cláusulas el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, lo cual incluyó la competencia jurisdiccional de la Corte Internacional de Derechos Humanos y cuasi jurisdiccional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organizaciones de carácter supranacional cuyo origen los hallamos en los proyectos del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 21 de noviembre de 1969, así como en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la cual aprobó el texto de dicha Convención Americana y que el Estado peruano acordó y ratificó 28 de julio de 1978, mediante Decreto Ley 22231.

La competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos entró en vigencia a partir del 21 de enero de 1981. La Convención Americana sobre Derechos Humanos resulta trascendente, pues a partir de su vigencia ingresó a nuestro ordenamiento jurídico el debido proceso, propio del modelo anglosajón y recogido en el derecho procesal de la Corte Interamericana, así como el precedente judicial, el cual solo había tenido un valor referencial, ya que desde la fundación del Estado peruano, este se regía por el principio de legalidad, propio del modelo francés y que otorgaba a la ley el orden de prelación en ser invocada entre las diferentes fuentes del derecho. A lo expuesto es conveniente agregar la característica vinculante de los tratados internacionales y su incorporación al derecho nacional.

4. Conclusiones

Esta revisión de los cambios planteados en la década de 1970 permite ilustrar cómo se dieron en un proceso económico, social y político, cuyos antecedentes se remontan incluso a inicios del siglo XX. Destacan las medidas intervencionistas del Estado que partían de su propia reforma, propiciada una década anterior y a la cual se incluían las medidas producidas durante los gobiernos democráticos, pues usualmente se piensa que estas son inherentes a los regímenes de facto. El tema de los derechos ha sido un proceso gradual y progresivo. Desde diferentes ámbitos, su reflexión ha sido materia de discusión y la encíclica *Rerum novarum* no ha sido la excepción. Circunscrita al contexto de finales del siglo XIX, planteó una serie de recomendaciones en favor de los obreros a través de su tesis del interés social invocada décadas después por los partidos políticos de afinidad religiosa como por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas en los años setenta al momento de justificar sus reformas.

En la ideología, el interés social conjugó con el establecimiento de derechos sociales, implementados legalmente desde los años treinta y luego constitucionalizados en la carta de 1979. Se destaca la Constitución como norma suprema y protectora en el ámbito político-jurídico, que forma parte de los insumos que integran el prolegómeno postulado en este artículo basado en tres ejes: la transformación del papel del Estado, la nueva versión de la Constitución, así como la incorporación y ampliación de los derechos políticos: la nueva mayoría de edad y la integración de los analfabetos en los procesos electorales. A ello se agregan los derechos económicos sociales y culturales, entre los que destacan el interés social y su afinidad con el derecho social, cuyo análisis lo hacemos ahora desde la exigibilidad de los derechos. A ello se suma el reconocimiento, preservación y uso de las

lenguas aborígenes ejercidas no solo por los pobladores, sino incorporadas dentro del Estado, sea al emitir documentos o en la administración de justicia en sus respectivas localidades. Por último, relevo el establecimiento de la Constitución como norma suprema, que es invocada cuando se trasgreden los derechos fundamentales de la persona. A este nuevo orden se suman los órganos autónomos vinculados con la impartición de justicia, los que requieren un cambio de mentalidad para hacerlos más funcionales y admitir la existencia de una justicia supranacional que es vinculante a raíz de la suscripción y ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos, en referencia a la demanda que hagan las personas por la vulneración de sus derechos y libertades contra el Estado.

Bibliografía

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos
1975 *La participación en la empresa de propiedad social*. Lima: Editorial Scriptus S. R. LTDA.

BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis
1977 *Bases preliminares para una conceptualización doctrinaria del derecho social*. *Apuntes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

226 CARRANZA REYES, Alexander y otros
2007 *Manual de derecho constitucional I*. Lima: Facultad de Derecho, Universidad San Martín de Porres.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
1997 Archivo digital de la legislación.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA:
1999 *Diario de debates de la Asamblea Constituyente (1978-1979)*.

- CORNEJO CHÁVEZ, Héctor
1962 *¿Qué se propone la Democracia Cristiana?* Lima: Ediciones El Sol.
- GÁLVEZ MONTERO, José Francisco
1999 “El poder ¿Como fuente de Derecho? La injerencia del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en el derecho de propiedad” *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, Lima, número 26, pp. 143-160.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo
2005 *Las constituciones del Perú*. Consulta: 30 de junio de 2015. <http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/LasConstitucionesdelPeru.pdf>
- HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl:
1978 *Discurso pronunciado por el doctor Víctor Raúl Haya de la Torre. Presidente de la Asamblea Constituyente en su instalación el día 28 de julio de 1978.*
<http://www4.congreso.gob.pe/museo/mensajes/Mensaje-1978-2.pdf>
- LEÓN XIII, PAPA, 1878-1903
1891 *Encíclica Rerum novarum: Sobre el estado de los obreros.*
Consulta 30 de junio de 2015.
http://w2.vatican.va/content/leoxiii/es/encyclicals/documents/hf_lxiii_enc_15051891_rerum-novarum.html
- MALPICA FAUSTOR, Carlos
2011 Ponencia: *Propuesta para implementar el servicio civil y carrera administrativa. III Conferencia Anual: “Reforma del Estado y modernización de la administración pública.* Consulta: 30 de junio de 2015.
<http://cnmalpica.wordpress.com/2011/11/04/20111026-carlos-malpica-faustor-propuesta-para-implementar-servicio-civil-y-carrera-administrativa/>

Prolegómenos de la democracia y la primera Constitución del siglo XXI (1979-1980)

PATRÓN FAURA, Pedro y Pedro PATRÓN BEDOYA
1998 *Derecho administrativo y administración pública en el Perú*.
Lima: GRIJLEY.

PERÚ. OFICINA CENTRAL DE INFORMACIÓN
1975 *Bases ideológicas de la revolución peruana*. Lima: Oficina
Central de Información.

PERÚ. CÁMARA DE DIPUTADOS
1989 *La Cámara de Diputados del Perú rinde homenaje a la
Asamblea Constituyente en el 10º Aniversario de la promul-
gación de la Constitución política*. Lima. 12 de julio de
1989.

PLANAS SILVA, Pedro
1996 *Biografía del Movimiento Social-Cristiano en el Perú (1926-
1956)*. *Apuntes*. Lima. Konrad Adenauer Stiftung,
Facultad de Teología Pontificia y Civil de Lima.

REPUBLICA PERUANA
1978-1979 *Diario de los Debates*. Comisión Principal de Consti-
tución de la Asamblea Constituyente. Varios tomos.
Lima. Publicación oficial.

RUIZ-ELDREDGE, Alberto
1979 *La Constitución comentada 1979*. Lima. Editora Atlánti-
da. S.A.

SAULNIERS, Alfred H.
1985 “Más allá del control gerencial: Un enfoque sistémi-
co a las empresas públicas”. En: ZUZUNAGA, Car-
los. *Las empresas públicas en el Perú*. Lima. ESAN,
Centro Peruano de Investigación Aplicada.

UGARTE DEL PINO, Juan Vicente
1978 *Historia de las constituciones del Perú*. Lima. Editorial
ANDINA.

Publicaciones del Instituto Riva-Agüero