

La Publicidad y Publicación de las Normas del Estado

(El caso de los Decretos Supremos no publicados)

Valentín Paniagua Corazao

Ex-Ministro de Justicia y Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima.

A raíz de diversas denuncias según las cuales el Poder Ejecutivo no habría cumplido con publicar algunas decenas de Decretos Supremos, la Comisión Permanente del Congreso, designó una Sub-Comisión de su seno. Dos fueron los encargos específicos de la Sub-Comisión. Era el primero, examinar y pronunciarse en torno de la información y explicaciones del Presidente del Consejo de Ministros respecto de los hechos producidos y elaborar un proyecto "interpretativo de la Constitución acerca de la publicación de normas legales", el segundo.

La Sub-Comisión de cuatro miembros, tres de los cuales eran Abogados (F. Osterling, M. Tambini y L. Alvarado) aparentemente tenía las calificaciones indispensables para cumplir ambos cometidos que, en efecto, llevó a cabo emitiendo un Informe y preparando un Proyecto que la mayoría Aprista, respaldada por el PPC, aprobó en la Comisión Permanente. La minoría rechazó las conclusiones del Informe y condenó las propuestas del proyecto. Con absoluta prescindencia de los explicables intereses políticos en juego, es un hecho que tanto el Informe como el Proyecto tienen vastísimas repercusiones constitucionales que justifican no sólo la atención sino un amplio y exhaustivo debate público.

El Informe de la Sub-Comisión, en síntesis, no obstante comprobar la "reserva" de 30 Decretos Supremos, reconoce que el Presidente del Consejo de Ministros cumplió "cabalmente" con darles "publicidad" por haberlos puesto "en conocimiento" del Congreso.

A su turno, el Proyecto, lejos de regular la "publicación", fundamentalmente, sirve para legalizar la "reserva", es decir, la no publicación de algunas normas del Estado (resoluciones legislativas y decretos supremos), y, de este modo, pone en cuestión el Artículo 87 de la Constitución y los conceptos de publicidad, publicación y difusión de las normas del Estado que, hasta ahora, cuando menos, no habían sido objeto de mayor debate.

1. PUBLICIDAD Y PUBLICACION DE LAS NORMAS DEL ESTADO.

Todas nuestras Constituciones, tal como lo hace la vigente, regularon la forma de **publicación** de las leyes. Omitieron, en cambio toda referencia a las demás normas del Estado a las que, ahora, comprende el Artículo 87 de la Constitución que, de este modo, ha introducido algunas innovaciones que es preciso puntualizar. Ha consagrado, en primer término, un principio inequívoco: "La publicidad es esencial para la existencia de **toda norma del Estado**". Ha señalado luego, los medios instrumentales para hacerla posible: la publicación y la difusión. Por fin, ha dejado en manos del legislador establecer la "forma" de publicación y arbitrar los "medios" de difusión oficial de las normas del Estado. Así ha distinguido claramente entre publicidad, publicación y difusión en cuyas diferencias es preciso reparar por los distintos efectos jurídicos que de ellos pueden derivar.

Tal vez no es ocioso recordar que la publicidad de la norma no es una conquista del constitucionalismo. Tampoco que ella sea "esencial" para la "existencia" de la norma. Escriche, recuerda que "ley" deriva del verbo latino *legere* "en cuanto significa escoger, según unos, y *leer*, según otros, porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública y **se leía al pueblo** para que la **supiese**". No por otra razón la ley 12, Título 2, Libro III de la Novísima Recopilación prohibía "crear o usar" - "ninguna ley, regla o providencia nueva" si no estuviera "intimada o **publicada**" por lo que reputaba "conspirador contra la tranquilidad pública" y "reo de Estado" al infractor de tal principio. Así, ley en general, y publicidad resultan consustanciales. En ese sentido puede considerarse que el Artículo 87 contiene (en lo que a publicidad se refiere) una norma de "aplicación inmediata e incondicionada", es decir, una norma "operativa" o "autoaplicativa" en la caracterización de Vanossi ya que (a diferencia de la publicación o difusión) no requiere "desarrollo" alguno.

¿Qué debe entenderse por "publicidad"? Publicidad es, en la primera acepción del Diccionario de la Lengua Castellana, "la calidad o estado de público". Público, a su turno, es "lo notorio, patente, manifiesto, visto o **sabido por todos**". Publicidad, en su segunda acepción, es "el conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos". La primera hace relación con el **efecto** o el **resultado** o, más propiamente, con el "**estado**" o "**calidad**" que las cosas adquieren después de ser objeto de la **publicidad**. La segunda acepción, en cambio, está vinculada con los **medios** que son inherentes o consustanciales a la publicidad. Cualquiera sea la acepción que se escoja, el resultado sería el mismo que fluye de la lectura del texto constitucional. En efecto, el Artículo 87 pudo haber sido redactado en una de las dos formas alternativas siguientes: "El conocimiento por todos es esencial para la existencia de toda norma del Estado" o, por esta otra: "La divulgación es esencial para la existencia de toda norma del Estado". Como el término publicidad implica tanto, "la calidad" como el "medio" de divulgación es obvio que el Constituyente usó apropiadamente el término.

Es evidente que sólo puede reputarse "publicitada" una norma cuando hay la posibilidad de que sea conocida por todos por haberse usado los medios necesarios para su divulgación. Esa posibilidad, precisamente, produce un efecto jurídico fundamental: el precepto se convierte en norma ya que por la "publicidad" (que es el resultado, estado o calidad) el precepto alcanza, simultáneamente, "existencia" en el mundo del derecho.

Al legislador compete, conforme al Artículo 87 de la Constitución, "señalar" la "forma" de publicación y los **medios** de difusión. El precepto apenas si requiere interpretación. Es muy claro, desde luego, que la Constitución no deja en manos del legislador decidir respecto de la publicación o no y de la difusión o no de la norma puesto que eso es, justamente, lo que la Constitución ordena. El arbitrio del legislador, en cambio, es pleno para establecer la "forma" de publicar y para elegir los "medios" de difundir, a condición, por cierto, de publicar y difundir, respectivamente. Podrá, pues, el legislador determinar cualquier forma de publicación (impresión, carteles, pregoneros, etc.) y determinará también los medios de difusión (radio, periódico, televisión, información oral, etc.). En ese aspecto no hay reserva, excepto, naturalmente, la que impone el propio significado de los términos que usa la Constitución.

Publicación, siempre según el Diccionario de la Lengua Castellana es "la acción y efecto de publicar"; es "hacer **notoria** o **patente**, por voz de pregonero o por medios, una cosa que se **quiere hacer llegar a noticia de todos**", es "difundir por **medio** de la **impresión** o de **otro procedimiento** cualquiera un escrito, una estampa, etc. La obligación de **publicar** implica, pues, (como en el caso de la publicidad) **una acción** que tie-

ne por objeto "**hacer llegar a noticia de todos**" un escrito (en este caso una norma) y el empleo **de un medio** que permita **difundirlo**. Así, **fin y medio** resultan implicados inevitablemente en el término.

La interpretación precedente está consagrada formalmente en la legislación expedida con arreglo a las previsiones de la Constitución de 1979. Lo prueban los textos del Artículo 3 del D.L. 217 (Ley del Poder Ejecutivo) del Artículo 112 de la Ley 23853 (Ley Orgánica de Municipalidades) y del Artículo 52 de la Ley 24650 (Ley de Bases de Regionalización). Es cierto que en ninguna de ellas se establece la publicidad como requisito de "existencia" de la norma, la publicidad como requisito de "vigencia" o la difusión como medio accesorio destinado a facilitar su conocimiento, pero, en todas, se crean los mecanismos necesarios de publicación de las normas como medio para asegurar su publicidad. A la luz de tales precedentes puede sostenerse que el Artículo 87 de la Constitución excluye, por lógica, la posibilidad de existencia de normas "reservadas" o "secretas". Debe excluirse, además, porque el Constituyente que pudo autorizarlos por excepción, no sólo no lo hizo sino que, por el contrario, consagró un principio que desahucia definitivamente esa posibilidad, en tanto no se modifique el texto del Artículo 87.

Al margen de la Constitución de 1933, el gobierno de facto dejó de publicar algunos Decretos Leyes y Decretos Supremos. Ese hecho, inconstitucional entonces, lo es, aún más ahora. Contra lo que acontecía con la Constitución precedente, la actual ha consagrado, inequívocamente, y bajo reserva constitucional, el principio de publicidad y las obligaciones de publicación y difusión que no establecía la Carta de 1933. Y tenía que hacerlo, la publicidad de actos y normas del Estado, en la Constitución vigente, es consustancial a su propósito de crear un Estado, de veras democrático.

2. LA PUBLICIDAD: FUNDAMENTO DEL ESTADO DEMOCRATICO.

¿Por qué todos han de conocer las normas del Estado? La cuestión puede responderse desde dos puntos de vista. Política y jurídicamente. A todos se ha impuesto el deber no sólo de respetar sino también de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico (Artículo 74) y a todos se reconoce el derecho de participar en el ejercicio del poder y, naturalmente, de controlar a quienes lo detentan (Artículos 2 Inc. 16, 64). A todos corresponde la defensa del orden democrático (Arts. 81, 82, 307, 295 y 298 Inc. 6) porque, según lo proclama el Preámbulo de la Constitución, el estado democrático se funda "en el sometimiento de gobernante y gobernados a la Constitución y a la Ley", "en la voluntad popular y en su libre y periódica consulta" así como "en la efectiva responsabili-

dad de quienes ejercen función pública". Para asegurar estos principios así como para ejercitar aquellos derechos y cumplir esos deberes, todos deben conocer no sólo los **actos** sino también las **normas** del Estado. Por esa razón, la Constitución ha regulado cuidadosamente su publicidad.

3. LA PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DEL ESTADO

Son públicas, por regla general, las sesiones del Congreso, y, sobre todo, aquellas en que se tramitan interpelaciones, se debaten Mociones de censura o en que se aprueba el Presupuesto de la República (Arts. 181, 225, 226 y 197). Es público el Mensaje Anual que el Presidente debe rendir al país, como debe ser pública la Exposición de la política general del Gobierno (Arts. 211 Inc. 7 y 224). Sólo por excepción son reservados los actos del Poder Judicial (Art. 233 Inc. 3 y 248). Públicos, igualmente, son los actos electorales y, de modo especial, los escrutinios en Mesa (Art. 241). No puede haber reserva sobre el estado de las finanzas nacionales y ha de ser público el informe que sobre ellas ofrezca el Banco Central de Reserva (Art. 149). Hasta la adquisición de bienes o la contratación de obras y servicios por el Estado deben estar sujetas a procedimientos que garanticen su publicidad (Art. 143). En suma, los actos del gobernante han de ser conocidos por todos. Sólo así, el pueblo, depositario del poder, podrá juzgar, periódicamente la conducta de sus gobernantes.

4. LA PUBLICIDAD DE LAS NORMAS DEL ESTADO

Las mismas razones políticas que justifican la publicidad de los actos del Estado, implican la de sus normas. Pero, a ellas se añaden algunas otras. La publicidad es el correlato lógico de la obligatoriedad y de la presunción de conocimiento de la ley. Es asimismo, el requisito indispensable para el cumplimiento del deber de defensa de la Constitución y del ordenamiento jurídico. No en vano todos están legitimados para impugnar las normas administrativas de carácter general mediante la acción popular (Art. 295) del mismo modo que para hacer prevalecer la Constitución contra las leyes que la vulneran (Art. 298 Inc. 6). Ejercer tal deber presupone, el derecho de conocer las normas del Estado, sin excepción.

Así, pues, la publicidad (a diferencia de la publicación) no es una simple forma; es parte de la esencia de los "actos" y también, y sobre todo, de las "normas" del Estado. Su reserva, en los casos, en que la Constitución exige publicidad implica, sin duda, el desconocimiento de los fundamentos mismos del Estado democrático que la Constitución aspira a construir. Ese, en definitiva, el sentido del Informe y el propósito manifiesto del Proyecto de la Sub-Comisión que se examina a continuación.

5. EL INFORME DE LA SUB-COMISION SOBRE LOS DECRETOS NO PUBLICADOS Y LOS "FUNDAMENTOS" DE SU RESERVA.

La Sub-Comisión, como se ha dicho, afirma que el Poder Ejecutivo cumplió "cabalmente" (presumiblemente con la Constitución y la ley) al poner "en conocimiento" del Congreso los Decretos Supremos no publicados. Su conclusión se sustenta en dos argumentos que merecen análisis. Sostiene, por un lado, que no existe norma legal que "desarrolle" la Constitución en materia de publicidad de normas del Estado. Desconoce, pues, la existencia o la vigencia del Artículo 3 del D.L. 217 o Ley del Poder Ejecutivo que regula esa materia y que establece, específicamente, la obligación de publicar los Decretos Supremos. Apoyándose en esa supuesta falta de regulación legal justifica, luego, la existencia de 30 Decretos Supremos no publicados por diferentes consideraciones, aparentemente jurídicas. Afirma que 27 de ellos no debían ser publicados "por tener carácter reservado conforme al Artículo 16 de la Ley 14816 -Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República", 1 por estar "vinculado a la seguridad y defensa nacional" y los 2 restantes por tener "alcance" (sic) particular.

¿Permite el Artículo 16 de la ley 14816 expedir Decretos Supremos reservados? La norma en cuestión no sólo no autoriza sino que, ni siquiera se refiere a esas u otras normas del Estado y, menos, por cierto, exonera al Poder Ejecutivo de la obligación de publicar los Decretos Supremos.

La programación presupuestal, conforme al Artículo 14 de la ley 14816 implica la descripción de actividades, personal, recursos, metas, etc. de las diferentes Unidades de asignación. El Art. 16 de la misma ley permite que la "programación" de las "actividades castrenses" haga excepción a tal norma. Para este efecto, dispone que esas "actividades" (que no deben describirse ni especificarse) se mantengan en reserva bajo el título de "Defensa Nacional" indicándose únicamente el monto de la asignación presupuestal y sus fuentes de financiamiento. Así las "actividades estrictamente castrenses" quedan sujetas a reserva aunque no el monto de la asignación ni la fuente de financiamiento que, naturalmente, se consignan y publican en la Ley Anual de Presupuesto así como todas las otras "actividades" que no sean las "estrictamente castrenses".

¿Qué tiene que hacer la "programación" del presupuesto con la publicidad o no de los Decretos Supremos? En este caso, si se pretende guardar "reserva" sobre determinadas "actividades castrenses", en un Decreto Supremo, basta usar el mismo procedimiento con el que se guarda "reserva" sobre ellas en la Ley de Presupuesto que naturalmente se publica.

El pretexto invocado es inadmisiblemente jurídicamente. En la hipótesis negada que el Art. 16 de la Ley 14816 hu-

quiera autorizado la reserva de Decretos Supremos vinculados a la "defensa nacional" (lo que por cierto no hizo), tal autorización habría quedado enervada, primero, a partir del 28 de julio de 1980 por resultar incompatible con el Artículo 87 de la Constitución, y luego, sin ninguna duda, derogada desde el 12 de julio de 1981, por fuerza del D.L. 217 que, en su Artículo 3 Inciso 2 establece, clara y terminantemente, la obligación de "publicar los Decretos Supremos sin distinguir entre ellos y por lo tanto, sin excluir, los "vinculados" con la "defensa y seguridad nacional".

"La defensa y seguridad nacional" es ciertamente un pretexto baladí que la Sub-Comisión esgrime para explicar lo injustificable. Lo demuestra precisamente el argumento que utiliza para cohonestar la inconstitucional reserva del D.S. 340-86-EF que aprobó una nueva escala de remuneraciones para los servidores diplomáticos. Según la Sub-Comisión "su publicación podría revelar informaciones relacionadas con la estructura de la diplomacia peruana" además que la reserva está "impuesta" (sic) por el D.L. 113 que establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores forma parte integrante del Sistema de Defensa Nacional. El primer argumento es inadmisibles por pueril. Si tal fuera la razón, obviamente que la "estructura" de la diplomacia peruana es ya harto conocida puesto que sería la primera vez en que se guarda reserva sobre la materia y, por tanto, el sigilo de hoy resultaría inútil. A menos, naturalmente, que el propósito sea reservar tal información al pueblo del Perú, que es una razón más aceptable que la primera. El segundo argumento se apoya en una distorsión de la ley. El Artículo 2 del D.L. 113 se limita a señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores forma parte del Sistema de Defensa Nacional. La pregunta es obvia ¿qué norma autoriza a mantener reserva sobre las disposiciones relacionadas con ese Sistema o con las instituciones vinculadas a él? Por cierto que ninguna. El Ministerio de Relaciones Exteriores que forma parte del Poder Ejecutivo, antes que del Sistema de Defensa Nacional está sujeto también a las normas que regulan la vida del Poder Ejecutivo y específicamente al Artículo 3 del D.L. 217 que obliga a publicar, precisamente, los Decretos Supremos que ese poder expide.

Menos aceptables aun son las "razones" esgrimidas para cohonestar la reserva de los Decretos Supremos Nos. 384-85-EF y 380-86-EF por los que se otorgan subvenciones a la Iglesia Católica. Se asevera que esas normas no tienen "alcance general" y que el Congreso "aprobó las Partidas presupuestales para su otorgamiento". La Sub-Comisión distingue, pues, entre Decretos Supremos de "alcance (sic) general y particular" y sostiene que estos últimos pueden no ser objeto de publicación. ¿Cómo puede distinguir donde el Artículo 3 del D.L. 217 no ha distinguido? El segundo es deleznable. Si las subvenciones fueron aprobadas y las Partidas figuran en el Presupuesto que es público ¿por qué mantener en reserva los Decretos Supremos que se limitan a darle cumplimiento? ¿Por

qué un fin tan plausible como la ayuda a la Iglesia Católica debe mantenerse en reserva?

Las "razones" invocadas por la Sub-Comisión no resisten pues un análisis serio. Son apenas pretextos que no pueden oponerse ni al explícito texto del Artículo 87 de la Constitución ni a la inequívoca obligación que establece una norma, hasta este momento, en toda vigencia, como es el Artículo 3 Inc. 2 del D.L. 217.

6. EL PROYECTO DE "DESARROLLO" DEL ARTICULO 87 DE LA CONSTITUCION

El segundo encargo de la Sub-Comisión consistía en la formulación de un proyecto de ley "interpretativo" del Artículo 87 de la Constitución que la Sub-Comisión ha cumplido con una iniciativa que consta de 5 Artículos de los que sólo 3, realmente, hacen relación con la "publicación" de las normas del Estado.

7. QUE DEBE ENTENDERSE POR NORMA DEL ESTADO

El proyecto considera que "para efectos del Art. 87 de la Constitución" son normas del Estado las que expiden el Poder Legislativo (leyes, resoluciones legislativas) y el Poder Ejecutivo (decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones supremas, ministeriales y vice-ministeriales). La enumeración es ostensiblemente deficiente y además no distingue entre normas y actos administrativos propiamente dichos. No comprende las leyes regionales delegadas a que se refiere el Artículo 267 de la Constitución que, obviamente, son normas del Estado. Excluye, por otro lado, las que expiden las instituciones constitucionales, los gobiernos regionales y locales y las instituciones de Derecho público con atribuciones normativas. Si bien es cierto que el Art. 6 se refiere a ellas, es muy claro que, para los autores del proyecto, esas no son normas "para efectos del Artículo 87 de la Constitución".

La omisión es tan grave que resulta norma del Estado una resolución vice-ministerial pero no lo serían una Resolución cambiaria del Banco Central de Reserva o normas expedidas por otras instituciones constitucionales como el Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 28 Inc. d del D.L. 25) o la Superintendencia de Banca y Seguros (Art. 4 Inc. g, i y j del D.L. 197). Tampoco lo serían disposiciones de algunas instituciones de derecho público como el Instituto Nacional de Cooperativas (Art. 87 Inc. 3 del D.L. 85), del Instituto de Investigación y normalización de la vivienda (Art. 7 Inc. b y d del D.L. 145), del Sistema de Comunicación Social (Art. 8 Inc. g y h del D.L. 178) o del Instituto de Normas Técnicas y Certificación (ITINTEC) (Art. 5 Inc. 2, 5 y 6 del D.L. 171) que, entre otras muchísimas instituciones, tienen también atribuciones normativas.

Es evidente que si se pretende "desarrollar" el título 87 de la Constitución basta una caracterización generérica. Conforme a ella, pueden y deben considerarse como normas del Estado: (1) las que expiden los Poderes del Estado; (2) las instituciones constitucionales con autonomía normativa; (3) los gobiernos regionales y locales y (4) las instituciones de derecho público con atribuciones normativas específicas. Esta caracterización además de comprender a todas las instituciones que integran el Estado tiene sustento, cuando menos parcial, en los Artículos 295 y 298 de la Constitución.

Los autores del proyecto, por otro lado, confunden **normas** y **actos administrativos** propiamente dichos. Tanto es así que el Artículo 5 regula, nada menos, que la "publicidad de las resoluciones (...) que contengan actos administrativos de caracteres (...) que contengan actos administrativos de carácter particular" como si ellas fueran, de algún modo, normas y estuvieran sujetas al requisito constitucional de "publicidad". La Sub-Comisión no ha tenido en cuenta que la **publicación** de los actos administrativos, propiamente dichos, es una forma de "notificación" a ciertos **interesados** (ausentes, desconocidos, número indeterminado eventuales afectados por el acto, etc.) y que cumple, por tanto fines enteramente distintos de los que persigue la Constitución al disponer la publicación de las **normas** como medio de **publicidad**. Por lo demás, la notificación de los actos administrativos en cuestión está apropiadamente regulada en el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (Arts. 42, 43, 48, 51 y 81 a 86). Las disposiciones del proyecto sólo servirían para crear un desorden que ahora no existe en esta materia.

La confusión puede explicarse tal vez, por la circunstancia de que, al establecerse la potestad reglamentaria del Presidente de la República, se alude a "resoluciones de carácter general". Así lo hacía el Inc. 8 del Artículo 154 de la Constitución de 1933 y aún lo hacen los Artículos 211 Inc. 11 y 295 de la Constitución vigente. Debido a ello, aparecieron en nuestro ordenamiento jurídico resoluciones "normativas" (particularmente Supremas) que aprobaban "reglamentos" de servicios, procedimientos internos o previamente regulados por reglamentos formalmente sancionados por Decretos Supremos. Con el propósito de poner coto a tan inconveniente costumbre administrativa, la Ley del Poder Ejecutivo sancionó, en su Artículo 3 Inciso 3, este principio que aún se halla vigente: "las resoluciones supremas no contienen **normas** de carácter general". El Art. 5 que se comenta derogaría implícitamente tal disposición y convalidaría la costumbre descrita que debe desterrarse puesto que toda norma del Poder Ejecutivo debe contenerse o aprobarse siempre por un Decreto Supremo. ¿Qué razón habría para retornar a la "costumbre" inconstitucional de permitir la dación de normas mediante Resoluciones Supremas?

En suma, el proyecto no define ni enumera apropiadamente qué debe entenderse por norma del Estado para los efectos del Artículo 87 de la Constitución. Es natural, entonces, que las disposiciones que contiene en materia de publicación sean inevitablemente deficientes.

8. LA PUBLICACION DE LAS NORMAS DEL ESTADO

Si bien es cierto que el Artículo 87 de la Constitución ha dejado en manos del legislador establecer la "forma" de publicación de las normas del Estado, es preciso recordar que la propia Constitución regula la publicación de las **leyes**. Esas disposiciones son aplicables a las resoluciones legislativas y a los decretos legislativos conforme a los Artículos 195, 196, 188 y 211 Inc. 9 de la Constitución y al D.L. 217 Art. 3 que, parcialmente, los ha complementado. El encargo de la Sub-Comisión, por tanto, se circunscribe a revisar y, de ser el caso, a modificar o ampliar la legislación vigente en materia de publicación sólo de las normas del Poder Ejecutivo, de las instituciones constitucionales y de las personas de derecho público ya que las leyes orgánicas de Municipalidades y de Bases de Regionalización regulan, apropiadamente, el régimen de las normas de los gobiernos regionales y locales.

La ley del Poder Ejecutivo regula en parte la publicación de los Decretos Supremos. Distingue, con precisión, **normas** y **actos administrativos** propiamente dichos, en la forma que se ha recordado ya, y, dispone, interpretando, cabalmente, el Artículo 87 de la Constitución, la publicación obligatoria de los Decretos Supremos sin excepción. Tal vez para complementar la norma bastaría señalar el órgano en que debe efectuarse: el diario oficial. ¿Por qué no confirmar tal norma?

Si bien, el proyecto se remite a las normas correspondientes tratándose de la publicación de las normas de las instituciones constitucionales, gobiernos regionales y locales, instituciones de Derecho público (Art. 6) establece, sin embargo, una regla para el caso que dichas leyes no regularan la materia lo que, normalmente, no hacen. Dice el Artículo: "En su **defecto**, la autoridad competente determinará la publicación o notificación de la misma, según sea su alcance general o particular, respectivamente". La disposición es absurda. Toda norma se publica. Ese el principio que consagra la Constitución. La ley, cuando más, podría establecer la obligación de publicarlas en el diario oficial tratándose de instituciones de competencia nacional y en el diario reservado a publicaciones judiciales para las de competencia regional o local además de prever algún otro medio de difusión, en este último caso. Sólo así se garantiza la "existencia" de tales normas del Estado.

9. LA POSIBILIDAD DE EXISTENCIA DE NORMAS DEL ESTADO SUSCEPTIBLES DE RESERVA.

Los Artículos 2 y 3 del Proyecto permiten al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo expedir y aprobar, respectivamente, decretos supremos y resoluciones legislativas "reservados" cuando se hallen vinculados con la "defensa y seguridad nacional", calificación que debe hacerse por ellos mismos. El Poder Ejecutivo debe "poner en conocimiento" del Congreso las que vienen a la fecha de aprobación". Según el Art. 3 "la no publicación de la norma no limita la facultad parlamentaria contenida en el Artículo 179 de la Constitución. Los Senadores y Diputados conocen del contenido de las referidas normas legales en su lugar de archivo".

La publicación así queda reducida a un trámite burocrático de "aviso" al Congreso y de "archivo" (en el caso de los Decretos Supremos) y de "archivo" (en el caso de las Resoluciones legislativas) para su eventual consulta por los representantes del Congreso. ¿Podría decirse que el "aviso" y el "archivo" son "formas" de publicación que aseguren la "publicidad" de esas normas? Es obvio que no. Mientras el significado de la palabra castellana "publicación" sea el que ahora mismo posee, el legislador no podría pretender que señala una "forma" de publicación cuando consagra, más bien, una "forma" de "reserva" es decir, de no publicación. En otras palabras la "forma" propuesta por la Sub-Comisión sólo resultaría compatible con la Constitución si, previamente, se modifica su texto previendo, expresamente, la excepción al principio de publicidad en el caso de normas "vinculadas a la defensa y seguridad nacional" y la posibilidad de sustituir las formalidades de publicación y difusión por otras de reserva o archivo.

No obstante lo dicho es pertinente preguntarse, las Resoluciones Legislativas ¿son normas? La cuestión merecía algún análisis. Es sabido que ellas están sujetas a formalidades diferentes de las previstas para la ley en lo relacionado con su tramitación, aprobación y publicación a pesar de que son promulgadas,

como las leyes, por el Presidente de la República (Art. 211 Inc. 9). Es natural que así sea. Las Resoluciones Legislativas son actos, por entero diferentes de las leyes. Carecen, por de pronto, de la generalidad que es inherente y característica de aquéllas. Son, por el contrario, y, naturalmente, actos de carácter particular, y algunas de ellas típicamente administrativas (designación de altos funcionarios del Estado o concesión de una pensión de gracia). Otras, en cambio, aprueban o sancionan instrumentos que contienen normas (las que ratifican tratados o las que interpretan una ley). Es evidente que no todas ellas (vinculadas o no a la defensa nacional) pueden reputarse "normas". En todo caso, las que tienen algún carácter normativo, están sujetas a las previsiones del Artículo 87 de la Constitución. Las demás, en cambio, no tendrían porque someterse a las disposiciones establecidas para las "normas" del Estado. Y, por ello mismo, no habría razón que justifique la "reserva" ya que su **publicidad implícitamente está consagrada en el Artículo 3 de la Ley No. 1 (20 de octubre de 1904) cuando establece que las leyes y resoluciones legislativas que promulgue el Presidente del Congreso se les asignará el número que corresponda, al ordenarse su publicación por el ejecutivo**".

10. CONCLUSION

En suma, el Informe de la Sub-Comisión lejos de cohonestar ha puesto al desnudo la infracción del Artículo 87 de la Constitución y ha evidenciado la inconsistencia de cualesquiera argumentos que pudieran tentarse para excusar el incumplimiento de la obligación impuesta, explícitamente, por el Artículo 3 Inciso 2 del D.L. 217. El Proyecto, a su vez, adolece de serias e insubsanables deficiencias que ciertamente no le califican para un debate parlamentario serio. Importa una amenaza para la seguridad jurídica que persigue la Constitución en cuanto intenta la consagración formal de normas "reservadas" no obstante el mandato en contrario que contiene el Artículo 87 de la Constitución. En ese sentido, es inadmisiblemente jurídicamente no sólo por comprometer la vigencia de ese precepto sino, fundamentalmente, porque afecta el principio de "publicidad" de las normas del Estado que es, en el fondo, una de las bases de sustento del Estado democrático que aspira a construir la Constitución.