

EL SENADO FUNCIONAL

Por: Luis Stucchi Díaz

Voces admonitivas y de autoridad en la materia están siendo escuchadas de una parte acá con evidente inquietud. El malestar producido por esta grave irregularidad constitucional, se ve apresuradamente reactualizada por los acontecimientos políticos que se desarrollan a ritmo grave y controvertido. Las bases mismas del Estado, llamadas a ser construidas, conservadas y perfeccionadas por los legisladores siguen siendo escandalosamente deterioradas y minadas en última instancia. La indiferencia y el desapego hacia la ley se manifiestan en los menores detalles de la vida diaria, como las continuas transgresiones de tránsito, la falta de acatamiento a la censura de los cines etc, hasta algunas, cuya violación afectan la estructura misma de nuestra organización jurídica. Capítulos íntegros de nuestra Constitución están en suspenso desde hace treintidos años, que es el tiempo que tiene de vigencia, la actual Carta. De los dieciseis Institutos que componen la Constitución del Estado Peruano, cuatro no se cumplen, el Título V que trata sobre la constitución del Poder Legislativo, cuyos artículos 103, 123, inciso 4, son violados continua e irresponsablemente; el Título VIII sobre la Constitución del Consejo de Economía Nacional, el Título X sobre constitución de los Consejos Departamentales, y el Título XVI, que pese a estar instituido como transitorio, relativo al Senado Funcional, no se cumplió, y ha sido en días pasados, tema de encendidos debates en las Cámaras, sin que se le haya dado al proyecto, trámite para ser estudiado en Comisiones. Centralicemos el tema de este artículo en el Senado Funcional, longevo problema constitucional, que ha sido llevado una vez más al tapete de la polémica política, y cuya defensa y rechazo se hacen con manifiesto interés político y sin que hasta la fecha haya un pronunciamiento académico de las Facultades de De-

recho del País, en base de un profundo estudio sobre el particular.

El artículo 89 de la Constitución, modificado por Ley 9178 dice a la letra: "El senado es elegido por seis años y se renueva íntegramente al terminar el mandato, mientras se organiza el Senado Funcional". Desde entonces, hace veinticinco años, este precepto constitucional vige pero no rige; constituye pues, letra muerta. A través de continuos períodos legislativos que se consuman no se ha podido organizar dicho Senado, que es el único modo como la Constitución lo quiere.

Pero, hagamos un poco de historia. Uno de los debates más interesantes y apasionantes de la Constituyente de 1931, fué el referente a la composición del Poder Legislativo. Se pusieron en debate allí, los viejos argumentos de los partidarios del régimen unicameral y del sistema bicameral. Esta última tendencia triunfó, pero con una particularidad: el Senado Funcional; es decir, un órgano integrado por representantes de las instituciones de carácter gremial, tanto de empresarios como de trabajadores, así como de otras entidades de carácter profesional. Según han señalado tratadistas de Derecho Político, esta particularidad, constituyó teóricamente la reforma más profunda y radical en el País y la de mayor alcance en la Constitución del 33. Resultaba, entonces, de suma importancia la organización del Senado Corporativo en el Perú, como lo fue en la Edad Media cuando funcionaba una fuerte representación gremial. Y previendo preliminarmente este objetivo, como medio, la 4ª disposición transitoria del Título XVI exige que el Congreso dicte las leyes de organización de los gremios y corporaciones y de elección del Senado Funcional, llegando hasta señalar la fecha para que entre en vigencia; pe-

ro la vitalidad, fortaleza y organización de estas corporaciones y gremios y otras entidades profesionales no se llevaron a cabo por haberse incumplido alegremente estas disposiciones.

De esta manera, como lo reconoce, el Dr. José Pareja Paz Soldán la estructura del Parlamento se habría integrado y completado con las fuerzas vivas de la producción y del trabajo "porque todo gobierno que mantiene contacto con los hombres capacitados para hablar sobre un problema determinado llega a sentir la influencia de sus opiniones". La Nación, por otro lado, se funda igualmente en la comunidad de intereses y de grupos económicos, sociales, intelectuales y profesionales que constituye la infraestructura resistente del edificio social; fuerzas que existen y actúan y de las que no se deben dejar de lado cuando se organiza la representación de la Nación.

Argumentos en contra.— Se ha dicho que, al parecer, su momento histórico pasó, pues en la época que se aprobó (1933) se tenía grandes esperanzas en el Estado Corporativo, que en el firmamento europeo brillaba con caracteres singulares en Italia y Portugal, donde al Poder Público se integraban órganos representativos del pueblo, de origen profesional. Es decir, el Senado Funcional venía a ser un producto histórico del Fascismo. Al lado de estos reproches, se agregaba que la representación gremial, hubiera sido a la larga le representación de la pluralidad de los intereses particulares, sosteniendo cada representante los puntos de vista, exclusivos e interesados de cada sector que representa y en donde las ambiciones, apetitos, sentimientos e intereses políticos no estarían ausentes. Se esgrime también, como argumento en contra de su implantación, el que la sociedad peruana carece de la estructura que permita ensayar esta representación institucional, por no existir en el País grandes corporaciones que representen permanentemente a los distintos sectores del capital, de las fuerzas vivas y también del trabajo y la cultura. Esta objeción, creemos, debería ser estudiada técnicamente, sobre la realidad misma, para apreciar sus alcances y su veracidad, ya que en días pasados recibimos con be-

neplácito el acuerdo de entidades representativas de las profesiones liberales del Perú, para establecer un proyecto de bases estatutarias para la formación de una Confederación. Sin duda alguna, la idea ha sido feliz. Abogados, médicos, economistas, ingenieros, veterinarios, arquitectos, odontólogos, contadores, químicos, etc. unidos posteriormente a agrupaciones de miles y miles de técnicos podrán formar así una entidad que agrupe a todas las ramas de la actividad profesional.

De otro lado, se dice, que la propia Constitución vigente, en su artículo 182^o establece la creación de un Consejo de Economía Nacional, formado por representantes de la población consumidora, el capital, el trabajo y las profesiones liberales, cuya existencia vendría a duplicar en cierto modo las actividades del Senado Funcional. Agréguese a esto, casos de entidades como el Instituto de Planificación, porque a simple vista, puede observarse que entidades de tipo económico, tales como el Senado Funcional o aún como el propuesto Consejo de Economía Nacional, no pueden tener vigencia efectiva sino en el nivel consultivo. Y esto, porque ellas son de por sí, cuando son idóneas, de carácter eminentemente técnico y la decisión última, la que designa los objetivos y traza las grandes líneas es siempre política, es decir que se sugiere que la intuición política es más importante que la preparación técnica, por lo menos dentro del régimen democrático representativo con pluralidad de partidos. Dentro de este planteamiento, una entidad de tipo técnico-económico, organizada según formas representativas sólo tiene eficacia funcional a nivel consultivo. Si se le otorgase facultades resolutorias, automáticamente sus integrantes tenderán a agruparse en forma abierta o subrepticia según sus respectivas banderías políticas, lo que haría desaparecer su carácter técnico y la finalidad objetiva que persigue.

Pues bien; apreciando estas dos posiciones encontradas, parecería que no es conveniente su implantación, lo que equivaldría a seguir desconociendo el mandato constitucional y de proseguir pronunciándonos en

(Pasa a la Pág. 32)

EL SENADO

favor de la actual composición del Legislativo. Esta no es necesariamente la alternativa.

Aquí aparece una tercera posición que pretende ser conciliadora; la técnica del régimen bicameral supone siempre un diferente origen o una composición distinta para cada una de las Cámaras. Y esto es lógico pues de lo contrario se produciría una duplicación superflua. En consecuencia, al revisarse el Capítulo referente al Poder Legislativo en nuestra Carta Política convendría establecer para el Senado por lo menos, un distinto origen geográfico, pudiendo éste ser por circunscripciones regionales de mayor dimensión que un Departamento; y por un tipo de renovación diferente al de la Cámara de Diputados, siendo ésta "verbi gratia" por tercios. Con ello se mantendría el principio de la bicameralidad incluido en la mayor parte de nuestras

Constituciones sin los recortes sufridos por la práctica actual y sin su desnaturalización a través de un organismo híbrido de tipo corporativo. Hasta aquí algunas de los planteamientos adoptados por los detractores y entusiastas de la implantación del Senado Funcional. Si verdaderamente estamos perfeccionando una Democracia que hasta hace poco tiempo era un espejismo y una etiqueta de lujo y si el País ha entrado a un período de renovación en ciertos aspectos de la vida nacional, es tiempo ya que los Poderes Públicos acometan la obra de poner en marcha las instituciones establecidas por la Constitución, para que de esa manera desaparezca el divorcio presente entre la letra y la realidad. Y para recordárselos, estamos, los Colegios de Abogados y las Facultades de Derecho del País.

Consultas:

José Pareja Paz-Soldán
H. Aguirre Gamio
Mario Herrera Grey.

AGRADECIMIENTOS

La Redacción de THEMIS reconoce la desinteresada ayuda de las personas abajo transcritas, sin cuya colaboración económica no hubiera sido posible la aparición de esta revista.

Factoría "El Carmen"
Notaría Velarde Alvarez
Facultad de Derecho de la P.U.C.
Estudio Diomedes Arias Schreiber
Estudio Olaechea.