

VI. ANTECEDENTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION DE 1979

En la clasificación de los períodos constitucionales del presente siglo, pensamos que el primero se inicia en 1920, con la llegada de Leguía al poder; el segundo, se configura en 1979, con la sanción de la actual Constitución (aun cuando se implementa tan sólo en 1980).

El primero de estos dos períodos cancela los partidos históricos; por otro lado, si bien no desaparecen las viejas influencias económicas, éstas son compartidas; se inicia también el crecimiento vigoroso de las ciudades, aparejado a un proceso migratorio; se impulsa el desarrollo del comercio y la industria; y la influencia de los Estados Unidos desplaza a la tradicional primacía británica en nuestra economía.

Nacen también nuevas tendencias políticas que se van a acentuar a lo largo del siglo, y que reflejarán una nueva imagen cultural. Se desarrolla una nueva concepción en historia, en literatura, en filosofía, en sociología, en política.

En el plano político, aparecen partidos con influencia del marxismo; el Partido Comunista, del que luego se escindirán varias facciones. Surge asimismo, el Partido Aprista Peruano, quizá el primer partido político moderno en el país.

El APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) se perfila en México, en 1924; pero su rama nacional en el Perú se funda en setiembre de 1930, lo que sirvió de pretexto a los partidarios de Sánchez Cerro para sostener que se trataba de un partido internacional, y sancionar en la Constitución de 1933 la prohibición de acceder a la función pública a aquellos que pertenecieran a organizaciones internacionales (art. 53).

El aprismo incorpora, pues, una nueva técnica de organización y estructura partidarias. Tiene una férrea disciplina, pero también ideología y programa.

Leguía es durante este período, el gran modernizador del Perú. Su política exterior permitió zanjar problemas limítrofes, con excepción de la frontera con el Ecuador, que lo sería tan sólo en 1942.

La Constitución de 1920 refleja esta modernidad; expresa una cierta idea social que viene de la Revolución Mexicana y de la Revolución Rusa, así como de nuestra propia experiencia social y política.

Esta Carta Política establece garantías individuales clásicas, así como garantías sociales, que hoy llamamos derechos sociales, que son una innovación a nivel constitucional. Consagra por vez primera, el *habeas corpus*, que existía por ley expresa de 1897. Tiene un capítulo sobre comunidades indígenas, a las que otorga un *statu* constitucional, y les reconoce la intangibilidad, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de sus tierras.

Leguía cae derrocado en 1930. A su caída se inician cambios políticos que buscan alejar su fantasma. Se hizo, por tanto, necesario cambiar la Constitución que había dado Leguía, y que él mismo se había encargado de incumplir.

La Constitución de 1933 resultó una mala copia de la de 1920; no representa ningún avance significativo respecto de la Constitución anterior.

Ha tenido, sí, una larga duración. A su amparo se dieron dos importantes experiencias democráticas: el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), y el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968), resultando ambos con similar destino: sendos golpes militares derrocaron a los presidentes constitucionales. Esto evidencia que había una cierta inestabilidad en el país, y una Constitución que no satisfacía los requerimientos para el buen manejo de los conflictos del Estado.

La década del '70 se semeja a la de los años '10: ambos servirían para gestar períodos subsiguientes de significativa importancia.

En los años '60 se dan grandes cambios cualitativos en lo económico, en lo social, en lo político. Se producen movilizaciones sociales; se habla de cambios estructurales; surgen nuevos partidos políticos: Acción Popular, Democracia Cristiana, el Movimiento Social Progresista; en fin, se amplía el espectro electoral, ideológico y social.

En 1968, con la llegada del Gobierno Militar, se configura una experiencia sin precedentes, que busca ordenar el país, modernizándolo; hacer crecer el Estado y llevar a cabo reformas necesarias que los gobiernos democráticos no pudieron hacer.

No podríamos leer, y menos entender cabalmente nuestro texto constitucional, sin reparar en todo lo que sucedió antes; sin acudir a nuestro pasado político, y ponderar lo que dejaron las experiencias democráticas frustradas; y principalmente, evaluar lo que hicieron los militares en el poder.

Advirtamos que el Gobierno Militar, que se inicia en 1968, y que se mantiene doce años en el poder, resulta, como bloque, el gobierno más largo de nuestra historia.

La Constitución de 1979 incorpora en alguna medida, parte de

las reformas estructurales emprendidas por los militares; por ejemplo, el título sobre el régimen agrario, evoca los principios de la ley militar de reforma agraria de 1969.

El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada tuvo dos fases bien definidas: la primera se inicia con el General Velasco Alvarado en octubre de 1968; la segunda se desarrolla a partir del 29 de agosto de 1975, cuando un movimiento institucional al interior del sector militar, deja de lado al General Velasco, y lo reemplaza por el General Francisco Morales Bermúdez, quien asume la Presidencia de la República.

Este cambio en la conducción militar es consecuencia de varios factores. En primer lugar, el gobierno pretendió completar, en un tiempo que resultaba relativamente corto, reformas que debían haberse hecho mucho tiempo atrás. El problema fue que se actuó precipitada y autoritariamente, lo que originó errores y no pocos atropellos.

Por otro lado, el modelo se agotó rápidamente y esto generó excesos, como en el caso de la confiscación de la prensa, y de otros medios de comunicación social, bajo el pretexto de su entrega a sectores sociales organizados de la población (lo que no llegó a ocurrir).

Hubo también un factor personal ligado a la salud del General Velasco, quien padece de una enfermedad que obliga a la amputación de una pierna, y que disminuye sensiblemente su accionar, perdiendo el control sobre el Ejército, la única base con que contaba para gobernar el país.

A nivel internacional estalla la crisis petrolera de 1973, cuyos efectos se dejan sentir en el país, y se traduce en un incremento de la tasa inflacionaria y en la variación inusual del valor del dólar.

Morales Bermúdez llega al poder diciendo que todo va a continuar igual, pero la realidad es otra.

En ese panorama difícil, y acicateado por expresiones populares de rechazo al largo militarismo, Morales Bermúdez concibe la entrega del poder a los civiles.

Busca una salida elegante, a través de la celebración de elecciones generales en el país; pero coloca como paso previo, la dación de una nueva Constitución, la misma que si bien no justifica la presencia militar, al menos la puede explicar.

El nuevo texto constitucional —según ellos— debería hacer irreversibles las transformaciones y reformas sociales que habían propiciado en sus años de gestión gubernamental. El tiempo se encargará de matizar estos propósitos.

1) Panorama previo a la Asamblea Constituyente

Morales Bermúdez inicia conversaciones con las fuerzas políticas de entonces, con la finalidad de negociar un proceso ordenado de transferencia del poder (1976-1977).

A estas conversaciones acude la casi totalidad de los partidos políticos, con la notoria excepción de Acción Popular. Este partido —con su líder, el derrocado Presidente Fernando Belaunde a la cabeza— decide no participar en ellas.

Haya de la Torre —el viejo e histórico líder aprista— se erige en artífice de estas conversaciones, y su fuerza aglutinante y representativa facilita el desarrollo de este proceso.

Se decide entonces elaborar un cronograma de transferencia que atravesaría sucesivamente por las siguientes etapas: conversaciones, Asamblea Constituyente, elecciones generales y entrega del poder.

En su mensaje de Fiestas Patrias de julio de 1977, Morales Bermúdez anuncia la próxima convocatoria a una Asamblea Constituyente, la cual se efectiviza el 31 de octubre de ese año, mediante Decreto-Ley 21949. Se señala que la duración de la Asamblea será de un año, y que tendrá como único objetivo la elaboración de una nueva Carta Fundamental.

El 18 de junio de 1978 se eligen los representantes de la Asamblea Constituyente. Participaron los partidos políticos tradicio-

nales, las fuerzas independientes y las nuevas; así como las diversas fuerzas de izquierda.

Acción Popular decide apartarse del juego político, y no participa. Posteriormente, a través de su Jefe, Fernando Belaunde Terry, remitiría a la Comisión Principal de Constitución —que presidiera Luis Alberto Sánchez— un pliego de sugerencias que, estimaba, debían ser incorporados en el nuevo texto constitucional. Adicionalmente, cuando Acción Popular llega al poder por segunda vez, en 1980, jura en el Congreso respetar la Constitución, en cuya elaboración no había participado, pero cuya legitimidad ratifica.

2) Composición de la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente representó el medio para la elaboración y aprobación de nuestra actual Constitución. Como fruto de las elecciones convocadas para elegir a sus miembros, la Asamblea tuvo la siguiente composición, que es interesante advertir:

- APRA: 37 representantes; que equivalen al 35.34% del electorado.
- PPC: 25 representantes; que equivalen al 23.78% del electorado.
- FOCEP: 12 representantes; que equivalen al 12.34% del electorado.
- PSR: 6 representantes; que equivalen al 6.62% del electorado.
- PC: 6 representantes; que equivalen al 5.92% del electorado.
- UDP: 4 representantes; que equivalen al 4.59% del electorado.
- MDP: 2 representantes; que equivalen al 1.95% del electorado.
- PUN: 2 representantes; que equivalen al 2.11% del electorado.
- PDC: 2 representantes; que equivalen al 2.36% del electorado.
- FNTC: 4 representantes; que equivalen al 3.85% del electorado.

A estos resultados se arribó tras aplicarse la *cifra repartidora*, coeficiente de cálculo matemático que obra cual común divisor de los votos que se obtienen, y que permitió establecer la distribución de escaños entre las agrupaciones que participaron en estas elecciones, con un nivel de precisión muy grande.

Como vemos, por el número de sus representantes, el APRA se constituye en la primera fuerza al interior de la Asamblea, seguido por el Partido Popular Cristiano.

Hay, sin embargo, una tercera fuerza que por primera vez aparece organizada: la llamada "izquierda". Se trata de la confluencia de sectores socialistas, trotskistas, maoístas, mariateguistas, marxistas, leninistas y otros (FOCEP, PSR, PCP, UDP, FNTC y DC). Todos ellos juntos sumaron 34 representantes, y se constituirían en principal fuerza opositora a la mayoría alcanzada por la alianza del APRA y el PPC (que contaba con 62 votos, y cuyo peso resultó fundamental, casi determinante, en la elaboración de la nueva Constitución).

Las alianzas eran inevitables, pues se había establecido en el Reglamento de la Constituyente, un mínimo de 51 votos para la sanción de cada artículo constitucional.

Nadie tenía la fuerza requerida como para hacer aprobar sola su proyecto constitucional. Era necesario concertar, arribar a acuerdos que facilitaran un número suficiente de votos.

Esto explica por qué el resultado fue un texto consensuado, que refleja fundamentalmente el aporte aprista y pepecista, pero que también recoge la opinión de otros sectores, como el de la izquierda, en materias como la pena de muerte, el fuero militar, y derechos humanos (en determinados aspectos).

Hubo también el valioso aporte de quienes, como el demócrata-cristiano, Héctor Cornejo Chávez, pertenecieron a grupos de poca representatividad electoral; o como el caso de Javier Ortiz de Zevallos —del MDP— cuya labor fue muy útil para la concertación al interior de la Asamblea Constituyente.

Estas elecciones significaron asimismo, la implantación del sistema del *voto preferencial*, pues había en los militares la concepción de que los partidos políticos eran cúpulas oligárquicas, manejadas arbitrariamente, y que debían ser democratizadas en su interior.

Este sistema permitía que el elector reordenara, en atención a

sus preferencias, los lugares asignados a sus candidatos en las listas elaboradas por los propios partidos o movimientos políticos.

Otra innovación que introduce la Constitución es el sistema de la *segunda vuelta* para la elección del Presidente y Vice-presidentes de la República, es decir, para la composición del órgano ejecutivo. Pero ella no se extiende para la composición del órgano parlamentario, con lo cual se puede generar un desfase.

Las fuerzas políticas acuerdan no aplicar este sistema de la segunda vuelta para las elecciones de 1980, habida cuenta del período pre-electoral por el cual atravesaba el país, y cuya dilación bien podría haber servido de pretexto para que los militares no dejaran el poder.

Se acuerda, como fórmula transitoria para estas elecciones de 1980, que para obtener la presidencia del país se requerirá el 36% de la votación; en caso contrario, el Congreso debía elegir.

Los asambleístas que obtuvieron los votos preferenciales máximos fueron, en este orden: Víctor Raúl Haya de la Torre, Jefe del Partido Aprista; Luis Bedoya Reyes, líder del Partido Popular Cristiano; en tercer lugar, Hugo Blanco Galdós, famoso ex-guerrillero de La Convención y Lares.

Como nadie había obtenido una mayoría absoluta, se acordó elegir como Presidente de la Asamblea a Haya de la Torre, y como Primer Vice-Presidente a Luis Alberto Sánchez, también del Partido Aprista.

La mesa directiva quedó conformada por representantes del APRA y del PPC, pues los sectores de izquierda se negaron a participar en ella.

Las Juntas Preparatorias se instalaron los primeros días de julio de 1978, y de acuerdo al decreto de convocatoria, sus funciones debían culminar, a más tardar, el 28 de julio de 1979. En ese lapso, debían sancionar la nueva Carta Constitucional.

La Asamblea se instaló solemnemente el 28 de julio de 1978, con un conceptuoso discurso de Haya de la Torre.

3) El trabajo de la Asamblea Constituyente

El trabajo al interior de la Asamblea se distribuyó en una Comisión Principal, y en doce comisiones especiales.

Se dispuso, también, la conformación de tres comisiones extraordinarias para la investigación de asuntos concretos, como la corrupción o la deuda externa. Estas fueron comisiones de coyuntura, en las que no se emitieron dictámenes y que al final, no tuvieron ningún efecto. Sirvieron apenas para que una oposición desfagara su antimilitarismo, después de muchos años de inactividad política partidaria.

El trabajo más importante se dio en las Comisiones especiales, las que se conformaron en función a los diversos títulos que debía tener el futuro texto constitucional. Así, hubo una Comisión de Estado, Territorio y Nacionalidad; otra de Economía; una de poderes del Estado; una de Régimen económico y así sucesivamente.

Los constituyentes se inscribían en las diversas comisiones, de acuerdo al conocimiento, experiencia o interés por los temas que se trabajaría en ellas, quedando integradas de manera plural.

Estas comisiones adoptaron como política invitar a gente acreditada para pedirles su participación y colaboración. Fruto de un trabajo de varios meses fueron los proyectos o anteproyectos, generalmente dictaminados por mayoría, y que luego habrían de pasar a la Comisión Principal.

Este trabajo de base, dura más o menos, desde agosto de 1978 a enero de 1979, luego de lo cual las diferentes comisiones prácticamente desaparecen o dejan de funcionar. El trabajo, entonces, se traslada al seno de la Comisión Principal, que es una especie de pequeño cónclave, que tiene por objeto, en primer lugar, recibir los proyectos remitidos por las diferentes comisiones; en segundo término, armonizarlos, y finalmente comenzar el texto constitucional en su primer borrador.

La Comisión Principal estuvo compuesta por 25 miembros, que

representaban, en forma proporcional, a todas las fuerzas políticas presentes en la Asamblea.

La preside Luis Alberto Sánchez, y la integran Ramiro Prialé Prialé, Fernando León de Vivero, Andrés Townsend Ezcurra, Carlos Enrique Melgar, Javier Valle Riestra, Enrique Chirinos Soto, Ernesto Alayza Grundy, Roberto Ramírez del Villar, Rafael Vega García, Róger Cáceres, Jorge del Prado, Héctor Cornejo Chávez, Ricardo Napurí, Antonio Meza Cuadra, Carlos Malpica Silva-Santisteban, Genaro Ledesma Izquieta, etc., casi todos ellos muy conocidos por su militancia política.

En enero de 1979, esta Comisión empieza su labor de filtro del texto constitucional, luego de lo cual somete periódicamente al debate público diferentes partes del mismo. El 2 de abril de aquel año se publica en "El Peruano" el primer ante-proyecto de Constitución.

En el transcurso del mes de mayo se reúne el Pleno de la Asamblea a fin de discutir el texto final. Posteriormente entra en funciones una Comisión de Redacción que se encarga de ajustar literalmente el contenido del texto constitucional, y de darle un buen nivel de estructura y construcción lingüística, inclusive con la corrección final a cargo del entonces Director de la Academia de la Lengua, José Jiménez Borja.

Se debatieron luego pequeños detalles, y la Carta estuvo ya lista a fines de junio; es decir, la Asamblea había concluido sus labores dentro del plazo previsto.

Aquí surgió el problema de qué hacer con una Asamblea que ya había cumplido con sus funciones, y por tanto debía disolverse. Los constituyentes se dedicaron entonces a elaborar leyes complementarias, es decir, leyes de desarrollo de la Constitución; además empezaron a trabajar sobre el Presupuesto que se requería para reconstruir el recinto parlamentario, el cual había sido completamente desmantelado con el arribo de los militares al poder, en 1968.

Una vez terminado el texto, éste queda sancionado por el Plenario de la Asamblea, y enviado para su impresión.

El 12 de julio de 1979 se distribuye el texto en una sesión solemne que tiene por finalidad "promulgar" la Constitución; así lo llamaron los asambleístas.

El texto es enviado con el Oficial Mayor del Congreso al Presidente Morales Bermúdez, quien observa parte de su contenido, lo que suscitó un *impasse* entre la Asamblea y el gobierno militar.

Esta actitud del Presidente *de facto* de entonces, expresaba el rechazo a algunas disposiciones generales y transitorias que se habían agregado en la parte final del texto constitucional. Consideraba además, que se regulaban una serie de aspectos de aplicación inmediata, que en cierto sentido interferían con algunos actos del gobierno militar. Objetan, principalmente, el contenido de la primera disposición transitoria, que decía, textualmente:

"La Constitución es promulgada por la Asamblea Constituyente. Entra en vigencia al instalarse el Gobierno Constitucional, con excepción de los preceptos que rigen a partir del día siguiente de su promulgación y sanción, y que son: Capítulos I y VII del Título I y Capítulo VII del Título III, Artículos 87, 235, 236 y 282 y las demás disposiciones electorales y las generales y transitorias".

Se trataba de capítulos referidos a los derechos y deberes fundamentales de la persona; a los derechos políticos, y al régimen agrario; y de artículos que sancionaban la supremacía constitucional, la jerarquía normativa y la pena de muerte, condicionada al caso de traición a la patria en caso de guerra exterior.

Las disposiciones electorales establecían un cronograma y las pautas generales a seguir para las elecciones de 1980.

El gobierno militar sostenía que la Asamblea se había excedido en sus atribuciones, las que se restringían a la dación de una nueva Carta Política.

El 13 de julio la Asamblea se reúne, y decide rechazar las observaciones formuladas por el Ejecutivo, ratificando que la Constitución no podía ser alterada.

Indudablemente, la finalidad de otorgar vigencia inmediata a determinados artículos de la Constitución, fue la necesidad de que sirvieran como garantía de cumplimiento del proceso de transferencia ofrecido por los militares. El grueso de los demás artículos debía entrar en vigencia el 28 de julio de 1980, cuando un nuevo Gobierno Constitucional se instalara.

El gobierno militar veía con preocupación el intento civil por compartir el poder aun antes de los plazos que se habían negociado, y esto no lo podía aceptar. Se trató entonces de observaciones inconvenientes, pero que se explican en función de los antecedentes y del momento político.

La férrea actitud militar se tradujo en su postura de prohibir la publicación de la nueva Carta en el Diario Oficial "El Peruano".

Por su lado, la Asamblea se encontraba desairada, pues una Constitución, a diferencia de otras normas, no puede ser objeto de veto alguno.

4) Sanción. Promulgación. Publicación.

Toda norma para completar su marco de *integración y eficacia*, debe transitar las etapas de sanción, promulgación y publicación.

El concepto de *sanción* viene de antiguo. Así, sancionar es elevar algo a una categoría superior; aprobar algo con un carácter casi litúrgico.

Hoy, sanción se entiende en dos sentidos: uno positivo, cuando se hace algo a favor; y uno negativo, cuando tiene una connotación punitiva.

Tradicionalmente, las leyes se sancionaban con solemnidad, con lo que quedaban finalmente confirmadas o consagradas.

Luego de la sanción viene la etapa de la *promulgación*. Se trata de un acto del Poder Ejecutivo por el que se certifica y otorga validez

legal a una norma. Consiste en ordenar a la administración y a los ciudadanos que cumplan la ley.

La *publicación* es el medio mecánico, visual o auditivo, a través del cual se hace conocer a la población la existencia de una norma. Una ley que no ha sido publicada, en términos generales, no obliga.

Examinemos si este proceso de eficacia e integración se verificó en la Constitución de 1979.

La primera parte —la sanción— sí se dio, porque tratándose de una Constitución, su sanción debe emanar del Pleno del recinto constituyente, y en efecto, así ocurrió.

La promulgación era un acto que correspondía ejecutar al Jefe de Estado, pero ello no sucedió en este caso.

Como existían algunos desentendimientos entre sectores de la Constituyente y del Poder Ejecutivo —que era *de facto*—, se acordó en forma transaccional que la promulgación fuera hecha por la propia Asamblea.

(Por eso es que el texto dice: “*Hemos quedado en promulgar...*”. Pero, en rigor, la promulgación debió ser un acto del Ejecutivo).

De otro lado, el texto tampoco fue formalmente publicado. Lo que ocurrió fue que uno de los ejemplares que circulaba en esos días se filtró al diario “Expreso”, que lo publicó en una separata el 13 de julio de 1979; de aquí salieron gran cantidad de ediciones de la Constitución, todas ellas oficiosas.

El Gobierno había prohibido su publicación, lo que se facilitaba por el control que tenía entonces sobre la prensa. Sin embargo, el texto fue conocido a través de la circulación de varias ediciones informales, y por eso influyó en esos momentos.

El gobierno militar dispone su publicación en el Diario Oficial “El Peruano” el 25, 26 y 27 de julio de 1980, cuando están a punto de dejar el poder.

Será recién con la asunción al mando presidencial de Fernando Belaunde cuando se produce la formal promulgación del texto constitucional (28 de julio de 1980).

En efecto, tras sostener conversaciones con Luis Alberto Sánchez —quien había sido Presidente en ejercicio de la Asamblea—, Belaunde decide hacer un añadido al texto, a fin de darle el “cúmplase”, a través de la siguiente fórmula: *“En virtud de la promulgación efectuada por la Asamblea Constituyente, el 12 de julio de 1979, y de acuerdo con la Primera Disposición Transitoria, mando se publique y cumpla”*.

La publicación en forma se da en “El Peruano” los días 29 y 30 de julio de 1980.

Al año siguiente (1981) se publica la primera edición oficial a través del Ministerio de Justicia.

En mayo de 1980 se convoca a elecciones generales, con el fin de elegir un nuevo Gobierno y un nuevo Parlamento. Para tal fin, se aplicó la Tercera Disposición General y Transitoria, que establecía que bastaba que la lista presidencial alcanzara, al menos, el 36% del total de votos válidos; en caso de que ninguno de los candidatos obtuviera dicho porcentaje de votos, el Congreso debía elegir entre los candidatos que hubieran alcanzado las dos primeras mayorías.

(Puede decirse que, en líneas generales, todas las disposiciones electorales previstas en la Constitución fueron pensadas en función de que llegaran a la Presidencia, Haya de la Torre o Bedoya Reyes. Fernando Belaunde Terry, al margen de todas estas previsiones, disfrutó de estas ventajas con su triunfo electoral, alcanzando el 45% de la votación).