

# INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

BOLETIN DE COYUNTURA POLITICA Y ECONOMICA **IEP**

## Argumentos

## Presentación

Esta es una publicación del  
Instituto de Estudios  
Peruanos  
Año / 2  
Número 9  
Precio S/. 4.00  
Horacio Urteaga 694  
Lima 11, Perú  
Telf. 32-3070 / 24-4856  
Fax [51-14] 32-4981  
Correo electrónico  
IEPEDIT@IEP.PE  
Impreso por GRAFICOS  
S.R.L.  
Lima, julio de 1993

SUSCRIPCION  
Nacional S/. 50  
Extranjero US\$ 70  
(Doce números)  
ISSN 1021-2760



### COMITÉ EDITORIAL

Carlos Iván Degregori  
Romeo Grompone  
(coordinador)  
Jaime Urrutia  
Francisco Verdera

### COLABORADORES

Roxana Barrantes  
Cecilia Blondet  
Julio Cotler  
Luis Miguel Glave  
Jürgen Golte  
Efraín Gonzales de Olarte  
Carlos Mejía  
Teobaldo Pinzás  
Lucía Romero  
Fernando Rospigliosi  
Carolina Trivelli  
Rafael Varón  
Carmen Yon  
Patricia Zárate

**L**os artículos de *Argumentos* considera, exclusivamente el tema de la reforma de la construcción, un debate crucial porque se quiere construir la armazón jurídica que sostenga por largo plazo este régimen autoritario.

*El clima en que se propone realizar la aprobación de esta reforma no es favorable a las aspiraciones de legitimidad y reelección del presidente*

*Fujimori. Las recientes declaraciones de Torres y Torres Lara postergando la fecha de su terminación demuestran la precariedad de las aspiraciones oficialistas. La Cumbre Iberoamericana reafirma, en su declaración final, los principios de la democracia representativa y rechaza los autogolpes en directa alusión a Fujimori y al intento frustrado de Serrano en Guatemala.*

*La aprobación en CCD del absurdo dictamen e minoría de la Comisión Investigadora de los sucesos de La Cantuta, el hallazgo de cuatro fosas en Cieneguilla y las trabas para su investigación, ponen nuevamente a prueba las promesas que en materia de Derechos Humanos hiciera el gobierno a la comunidad internacional. La Asamblea de Alcaldes significa un nuevo frente de oposición al*

*afán centralista que se expresa en el anteproyecto de constitución, a la política del gobierno respecto de las regiones y del manejo presidencial de los ingentes fondos para programas sociales. Finalmente, el paro de los vendedores minoristas de los mercados a nivel nacional en contra de la aplicación del impuesto a las ventas, puede ser el inicio de un rechazo mayor a los excesos de la política tributaria acordada por el gobierno y los organismos multilaterales.*

### Contenido

Los propósitos políticos de la reforma constitucional.	2
Estabilidad política ¿autoritaria o democrática? <i>Julio Cotler</i>	3
Retorno al absolutismo <i>Enrique Bernalles Ballesteros</i>	5
El trabajo en el anteproyecto constitucional <i>Javier Nieves Mujica</i>	6
Regiones y reglas de juego democráticas <i>María Isabel Remy</i>	8
Régimen económico: una propuesta mal formulada. <i>Roxana Barrantes</i>	11
Jurisdicción constitucional: un modelo disminuido <i>Samuel B. Abad Yupanqui</i>	13
El CCD ante nuestra historia constitucional <i>Pedro Planas</i>	16

# LOS PROPOSITOS POLITICOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

**E**n este número de *Argumentos* juristas, sociólogos, científicos políticos y economistas discuten el anteproyecto de reforma constitucional propuesto por la mayoría del Congreso Constituyente Democrático. Los representantes oficialistas pueden provocar dudas sobre sus conocimientos, su capacidad de entender el razonamiento de otros, su espíritu crítico pero al menos –si repasamos justificaciones y debates– no podemos cuestionar la sinceridad de sus objetivos. En contadas ocasiones invocaron que con esta carta se pretendía el retorno a la democracia. El proyecto invoca al poder cuando despojado de sus apariencias se despliega en toda su intransigencia y toda su mediocridad. Estos representantes con un talante antiintelectual que en verdad sienta muy bien con su estilo, martillean una y otra vez sobre lo único que cuenta para ellos: la voluntad de la mayoría de los congresistas, la voluntad de la mayoría de la población, la voluntad del presidente Fujimori.

## **L**a constitución como pacto

Las condiciones en las que se elabora una constitución prefiguran el régimen que se quiere imponer. No se necesita ser un jugador dispuesto a correr ries-

gos ni un analista sofisticado para anticipar fines y contenidos.

En efecto, cuando la tónica dominante es construir un sistema político estable y democrático los actores ingresan en la lógica de los pactos y las concesiones. Los intereses inmediatos que persigue cada grupo se dejan provisoriamente de lado ya que la discusión remite en definitiva a la fijación de reglas y comportamientos compartidos. Esta preocupación involucra a todos ya que una carta prevista para el largo plazo considera la probabilidad de alternancia de personas, partidos y movimientos. El camino a tomar requiere de la preocupación por incluir la diversidad de corrientes y organizaciones antes que marcar límites y relegar a las minorías. El régimen podrá ser presidencialista, semipresidencialista o parlamentario pero en cualquier caso debe exhibir un extremo cuidado en los controles y balances entre los poderes y en el ejercicio de la fiscalización.

## **R**eforma y autoritarismo

En la propuesta de la mayoría estamos ante otra dimensión y otros propósitos. Una constitución que establece la disolución del Congreso "en caso de grave controversia" que ponga en juego la estabilidad política, cuando estos criterios son interpretados libremente por el titular del Ejecutivo y que además faculte a este a promulgar parcialmente las leyes en la parte no observada por el Parlamento, hace que los congresistas sean representantes desprovis-

tos de capacidad de control con respecto del Presidente y marginados del ejercicio soberano de las atribuciones legislativas, en los temas que debieran ser de su competencia.

El unicameralismo en este contexto levanta también otra barrera para evitar una relación ordenada entre los poderes del Estado, precipitando, como alternativas, el seguidismo al Ejecutivo o una confrontación sin salidas. El desconocimiento de instancias de mediación entre municipios y gobierno estira más lejos todavía los lazos que impiden una distribución democrática de responsabilidades al bloquear un diseño institucional que contribuya a la existencia de una sociedad civil integrada por ciudadanos informados y participantes. Cuando las demandas se dispersan pierden eficacia. El titular del Ejecutivo puede ignorarlas o bien reconocerlas en el marco de una política de clientelismo o la cooptación.

La concentración de atribuciones en lugar de convertir al Presidente en uno de los soportes del sistema lo vuelve su principal amenaza. La reelección es el punto final y la razón de fondo de estas reformas. La extensión de las causales para aplicar la pena de muerte; como se mencionó en el anterior editorial de *Argumentos*, se asume, por su parte, como el recurso para ganar votos.

Cuando el tema de retorno de la democracia después de un golpe de estado no es el centro del debate constitucional y se invoca, en cambio la continuidad de una propuesta, discurre otra historia detrás del discurso

# ESTABILIDAD POLITICA: ¿AUTORITARIA O DEMOCRATICA?

oficial. La discusión podrá enredarse, se improvisarán tecnicismos, algún vocero oficialista hará alusiones, generalmente equivocadas o superficiales, relativas al derecho comparado y a la suerte de las constituciones del Perú, pero lo no dicho es aquello que importa en definitiva. En efecto, el punto principal y no explicitado que va a someterse a examen es la vigencia de las libertades ciudadanas. Un liderazgo autoritario no es incompatible con el hecho que permita la acción de los opositores en la medida que ellos no conciten un extendido apoyo popular y que la comunidad internacional fije políticas económicas pero también parámetros institucionales relativos a la vigencia de algunos principios de la democracia representativa y de respeto a los derechos humanos.

Estos márgenes de acción ciudadana pueden mantenerse en la medida que el régimen se sienta seguro respecto del apoyo mayoritario de la población y a su alianza con las cúpulas castrenses. Una constitución que exagera las facultades presidenciales requiere constituirse en la expresión jurídica de este proceso. La organización de las fuerzas opositoras resulta indispensable para que no se afiance el proyecto oficialista. Sin embargo, un gradual fortalecimiento de las corrientes democráticas puede desatar una oleada represiva. La discusión sobre los contenidos de la nueva carta, cuando se la someta a referéndum, y el resultado final de este pronunciamiento ciudadano es, al mismo tiempo, una posibilidad y un peligro. □

**Julio Cotler**

**E**s un hecho conocido y proclamado hasta por los mismos representantes oficialistas en el CCD que la constitución que se persigue dictar establecerá un régimen político fundado en un presidencialismo extremo, adaptado a la voluntad autoritaria de Fujimori y de sus políticos "independientes", así como de los militares, empresarios y tecnócratas que lo secundan.

El apuro demostrado por la mayoría oficialista del Congreso para promulgar la nueva constitución responde al interés del presidente Fujimori y sus allegados para convocar inmediatamente a elecciones y reelegirse —¿indefinidamente?— mientras tiene un significativo apoyo social, consagrando su legitimidad interna e internacional.

De esta manera, la historia iniciada el 5 de abril de 1992 acabaría con la fundación de un régimen neopatrimonial que le permitiría crear a Fujimori que sigue el rastro de Lee Kuan Yew, a pesar de las manifiestas diferencias entre ambos.

La constitucionalización del monopolio personal del poder estatal y gubernamental, como se ha sugerido, cuenta con un relativo respaldo social que algunos comentaristas asocian con la existencia de una inalterable tradición autoritaria de la sociedad peruana. En este respecto, son innegables las profundas diferencias y divisiones sociales, regionales, étnicas y raciales para bloquear la gene-

ración de ciudadanos y de su contraparte, el Estado de Derecho; pero también es innegable que para comprender el respaldo que goza Fujimori debe considerarse las dramáticas circunstancias por las que ha atravesado el país en las últimas décadas y las esperanzas que ha sabido despertar.

De ahí que lo sorprendente no es tanto el apoyo a Fujimori como que, a pesar de todo, entre amplios sectores de la sociedad persista y se renueve el interés por la vigencia de las libertades y de los derechos asociados con el régimen democrático. En otros casos, ante situaciones mucho menos dramáticas que la peruana, sociedades y gobiernos han caído en prolongados períodos de barbarie.

La justificación que aduce Fujimori y su entorno para sustentar sus propósitos de establecer un régimen autoritario, así como la razón del apoyo social que ellos reciben, se fundan en el generalizado rechazo al "viejo régimen", como se ha dicho repetidamente, y a la necesidad de mantener la continuidad de las medidas emprendidas por el gobierno. La estabilización económica y política a largo plazo, mediante la aplicación de fórmulas autoritarias y tecnocráticas —tal como se propusiera desde principios de siglo— deberían lograr la definitiva derrota de la subversión y permitir el desarrollo económico, siguiendo el ejemplo del Chile de Pinochet.

Por esta razón el 60% de los empresarios encuestados por Confiep apoyaron la reelección

presidencial y que un ex-presidente de esta organización empresarial afirmara que ella favorecía la estabilidad política; concepción que es compartida por empresarios extranjeros: en este sentido, el gobierno "tuvo que dar seguridad a Shougang Corporation, que compró HierroPerú en diciembre pasado, que se estaba trabajando en la reelección...porque para Shougang la estabilidad tiene un nombre, Alberto Fujimori"<sup>1</sup>.

Esta identificación de Fujimori y la estabilidad política contribuye a erigirlo en la figura patrimonial como lo fue Leguía, en un momento de análoga transformación de la escena mundial y peruana. Pero, como es sabido, "toda repetición es una ofensa..." sobre todo cuando las condiciones por las que atraviesa el Perú y el mundo son tan diferentes a las de 70 años atrás.

Hoy en día, bajo las frágiles condiciones del país y las profundas transformaciones mundiales, en las que prima la relación democracia-mercado, es miope e irresponsable fijar la estabilidad política en la arbitrariedad de una persona —y de su séquito secreto—. La figura de un salvador, a quien se delegan los medios y la responsabilidad para reorganizar el país, peca de un exceso de voluntarismo —cuando son hartamente conocidas las consecuencias que puede acarrear esa persona cuando se levanta de la cama con el pie izquierdo—.

El régimen neopatrimonial, aún antes de que se promulgue la constitución que avanza el

oficialismo, ha restablecido los vicios del viejo régimen que supuestamente el autogolpe quería erradicar: caudillismo y clientelismo, compadrería y amiguismo, sino servilismo, con el conocido impacto en la moral pública. Estos rasgos son los que han primado en la historia peruana y son los que siguen impidiendo la existencia de una "cooperación competitiva" que establezca la acción política y estatal, favoreciendo en cambio, el desarrollo de pugnas y enconos ciegos que acaban por despedazar a todos.

Para lograr la estabilidad política se requieren organizaciones sociales representativas de la sociedad, coaliciones políticas disciplinadas y responsables que procedan de acuerdo a reglas acordadas colectivamente y sujetas a la "transparencia" pública.

Fujimori, en cambio, ha dado repetidas muestras de no querer saber nada con instituciones, tanto partidos como organizaciones que articulan intereses sociales, prefiriendo la colaboración secreta de leales colaboradores, que no tienen responsabilidad pública. Es decir que, paradójicamente, la refundación política que proyecta pasa por la reproducción de viejas prácticas personalistas y voluntaristas, responsables de la tradicional inestabilidad política del Perú.

Es por demás sabido que si el Estado no cuenta sino con la aparente fortaleza de una figura patrimonial, aunque se encuentre amparado por los depurados comandos militares, sus bases son extremadamente precarias. Si ahora Fujimori

puede dar muestras de eficacia, su desinterés y desprecio por los comportamientos institucionalizados que regulen las relaciones sociales pueden provocar reacciones de consecuencias imprevisibles.

En efecto, en las actuales condiciones, las medidas económicas y el avance en la guerra contra la subversión pueden sufrir reveses sino tienen un claro soporte social y político, puesto que de lo contrario, en un mundo plagado de incertidumbres, a la primera de bastos la popularidad de Fujimori puede desvanecerse y sus clientes abandonarlo, dejando al país desprovisto de medios para aguantar el vacío político.

Aunque pueda ser redundante, la estabilidad política del Perú sólo podrá *construirse* mediante la *elaboración* de instituciones sociales y políticas cuyas normas y procedimientos tengan validez colectiva, que favorezcan la articulación de diferentes intereses sociales y promuevan la cohesión social en una perspectiva de largo alcance.

De ahí que el único proyecto nacional válido sea la construcción y consolidación de un proyecto democrático. Esta aspiración ahora es más posible que nunca; el aprendizaje que hemos realizado a raíz del derrumbe del viejo régimen y los cambios políticos e ideológicos ocurridos en el mundo son elementos decisivos para iniciar un nuevo proceso de transición a la democracia. Proceso que debe iniciar la forja del Estado de Derecho y de la justicia social, como condiciones necesarias para un Perú "de todas las sangres". □

1. The Andean Report, junio 28, 1993.

## RETORNO AL ABSOLUTISMO

**L**os derechos de la persona y la estructura del Estado son los dos elementos centrales de la constitución. Los primeros son determinantes para calificar el grado de libertad y demás cualidades relacionadas con la realización individual y social de la persona. A su vez, la estructura del Estado se ocupa de la organización del poder público y contiene las principales disposiciones del régimen político por el que opta la constitución.

**Enrique Bernal**

Estos dos temas no están separados; los dos son esenciales e interactúan para configurar el tipo de relaciones Estado-sociedad, jurídicamente protegido, y para la definición, en un sentido más global, del sistema político y socioeconómico constitucionalmente amparado. Cuando la dualidad libertad-poder no está adecuadamente pesada, y la constitución no cuida que la relación tenga base en un equilibrio que otorga el peso que corresponde a cada uno de los elementos, el error en el diseño del modelo genera más problemas que los que se presume la constitución debe resolver.

Asumamos que históricamente la constitución escrita está vinculada a los procesos que hicieron de la separación de poderes y del control a la acción del Estado, los principios básicos para una organización social y política fundada en el respeto a la libertad y en la igualdad jurídica de los ciudadanos. Esto significa que la constitución escrita tiene siempre como parámetro la demo-

cracia, o más concretamente, organizar la democracia de tal manera que la libertad esté asegurada y el poder del Estado —que para estos efectos e dividido—, no pueda atentar contra la libertad.

Es decir, en la relación Estado-sociedad, la constitución no puede regular la dualidad libertad-poder con pesos iguales o pesando más al poder del Estado. No, la razón de la democracia radica primero en la libertad y en el reconocimiento irrestricto de los derechos ciudadanos; la razón del Estado no puede estar por encima de ellos, porque su finalidad es servir y proporcionar, a través del orden y la seguridad, las garantías necesarias para el ejercicio individual y colectivo de la libertad.

A partir de estas breves consideraciones, señalamos que en términos constitucionales la garantía efectiva de los derechos fundamentales reconocidos a la persona, no está sólo en el establecimiento de acciones de garantía, como el hábeas corpus o el amparo, sino también y de manera principal, en el régimen político que prescribe al momento de organizar al Estado. En efecto, de nada sirve una bella declaración de derechos establecida en la parte dogmática de una carta, si luego lo que se desarrolla en la parte orgánica es un régimen político de corte autoritario, donde el poder se concentra en el gobierno, el Parlamento es despojado de atribuciones de fiscalización y el poder judicial es minimizado en su independencia. En una configuración de este tipo, ¿cuál sería la vigencia efectiva e las libertades individuales?; ¿tendría

eficacia presentar una acción de hábeas corpus o un recurso de amparo contra alguna conducta abusiva del Estado?

### **E**l cesarismo presidencial

Pues bien, un despropósito de este tipo es el que se está perpetrando en el actual debate constitucional, por obra y gracia de una mayoría que obstinadamente está imponiendo una constitución, que en cuanto al régimen político que prescribe, sigue la línea autoritaria que ejerce en el poder el Ing. Fujimori. En efecto, más allá de la hojarasca juricista empleada por algunos voceros de la mayoría y sus allegados, la verdad llana y simple del régimen diseñado por el fujimorismo, es que corresponde a un modelo de concentración y centralización del poder en el Presidente de la República. Mientras que el Parlamento es disminuido, los partidos políticos minimizados y los mecanismos de democracia directa introducidos quedaran reducidos a enunciados genéricos, que en leyes posteriores aprobadas por mayorías complacientes otorgarán el manejo y el control de esos mecanismos al propio Presidente de la República. Mismo Mussolini.

Todo modelo político tiene pautas conforme a las cuales se organiza y desarrolla una forma determinada de gobierno. Este precepto es aplicable, lo mismo al régimen presidencial, que al parlamentario o al denominado sistema mixto. Desde luego, se

# EL TRABAJO

pueden hacer muchas combinaciones, pero el hecho concreto es que cuando se rebasan determinados límites que desequilibran estructuralmente el modelo de referencia, se incurre en una desviación, que puede configurar una concepción distinta y opuesta.

En el caso que estamos comentando, la desviación fujimorista no deja margen a ninguna duda. Están equivocados quienes timoratamente califican la propuesta del proyecto de la mayoría como una de fortalecimiento excesivo del presidencialismo. No, definitivamente no; esa propuesta no tiene nada que ver con los regímenes de tipo presidencial, en los que las atribuciones del Ejecutivo tienen como contrapeso un enorme poder del Congreso, en cuyo funcionamiento y atribuciones no puede intervenir el Presidente de la República. Desde luego, no tiene nada de régimen parlamentario, y eso de "gobiernos de gabinete" es una fantasía del congresista Torres y Torres Lara.

Pero lo preocupante del caso, es que tampoco se trata de un régimen mixto, en la tradición constitucional peruana, corregido y mejorado. En realidad lo que se ha concebido es una estructura de poder centralizada en el Presidente de la República. Este requiere todas sus atribuciones clásicas, pero en adición, puede disolver inmotivadamente al Congreso, veta y promulga leyes parciales a su antojo, expide decretos leyes de urgencia, que no son

obligatoriamente revisados por el Parlamento, controla a su arbitrio los altos mandos militares, cuyo ascenso no es sometido a ratificación del Congreso; en fin, proclama los estados de excepción y los puede prorrogar indeterminadamente en el tiempo, sin ninguna participación del Parlamento en favor de las libertades ciudadanas sistemáticamente afectadas.

Si a esto añadimos un Parlamento de una sola cámara, reducido en su número, en posible entredicho perpetuo de sus miembros por el origen distinto de su elección, unos por distrito múltiple y otros por distrito nacional único, así como por la asignación de funciones diferenciadas: la cámara única de un lado, y la comisión permanente por el otro, tenemos ya y desde el arranque, un Congreso disminuido. A ello tiene que sumarse la ambigüedad de su destino, porque tendrá que oscilar entre la disolución presidencial o la renovación, así como aceptar que sus atribuciones legislativas y de fiscalización estén disminuidas, por un lado, y neutralizadas por el otro.

Hay quienes piensan que para terminar de sincerar el modelo lo mejor sería eliminar el Parlamento, pues tal como ha sido concebido, lo más probable es que no sirva ni como adorno. Pero con él o sin él, I que está muy claro es que se ha abandonado el sistema mixto, para entrar a uno de cesarismo presidencial, o como también lo denominan otros analistas de dictadura constitucional. □

E

n la constitución de 1979, todavía vigente, la regulación del trabajo se llevó a cabo con estas características básicas: 1. el preámbulo y el articulado constitucional le asignaban al trabajo un

**Javier Neves**

papel central en la economía y el ordenamiento, al considerarlo como fuente principal de la riqueza, base del régimen económico, del bienestar general y la realización personal, así como fundamento de la República democrática y social; 2. se reconocía los derechos de los trabajadores como fundamentales de la persona, agrupándolos en un capítulo específico referido a la materia y 3. se ofrecía un listado amplio de derechos, tanto individuales como colectivos, así como de principios laborales, describiéndose su contenido con cierto detalle, que brindaba pautas al legislador para su regulación.

Por contraste, el proyecto constitucional se ocupa de la cuestión con rasgos diversos: 1. sigue reconociendo al trabajo como base del bienestar social y medio de realización personal, pero ha disminuido la valoración que había merecido; 2. los derechos laborales ya no forman parte del rubro de derechos fundamentales de la persona, reservados ahora para derechos de tipo civil y político. Se incorporan al rubro de los derechos sociales y económicos, entremezclados con los derechos de la familia, salud, seguridad social, educación, vi-

\* El autor es abogado, profesor de derecho del trabajo en la Facultad de Derecho de la P.U.C., asesor en el programa laboral de DESCO y miembro de la junta directiva de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

# EN EL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL

vienda, etc. y 3. se ha recortado tanto el número de derechos mencionados como el contenido de cada uno de ellos, dejándose por tanto un margen mayor de regulación al legislador.

En lo que respecta a este último tema, debemos distinguir entre los derechos laborales, individuales y colectivos, y los principios. Vamos a ocuparnos sucintamente a continuación de cada uno de estos tres grupos.

En materia de derechos individuales, configuran el núcleo los referidos a la cuantía de la remuneración y la duración de la jornada diaria y semanal y de la relación laboral misma. En este sector, el proyecto ha efectuado recortes importantes sólo en lo que atañe a la estabilidad laboral. Esta institución ya no es mencionada por su nombre, que ha sido sustituido por una adecuada protección contra el despido arbitrario. Esta nueva formulación permitirá al legislador establecer un régimen de estabilidad absoluta o relativa, es decir, con derecho de los trabajadores injustificadamente despedidos a la reposición o a la indemnización.

Los otros derechos laborales recogidos en la constitución, como las gratificaciones, la compensación por tiempo de servicios, las asignaciones familiares, entre otras, han sido suprimidos en el proyecto, razón por la cual sólo subsistirán en nuestro ordenamiento en la medida en que sean regulados por las leyes o los convenios colectivos.

En el ámbito de los derechos laborales colectivos, los tres centrales que son la sindicaliza-

ción, la negociación colectiva y la huelga, continúan comprendidos en el proyecto, aunque en términos diversos a los de la constitución de 1979. Esto no sólo en cuanto a la forma, ya que se ha pasado de preceptos separados a asumirlos como si fueran un solo derecho; sino en cuanto al fondo, habiéndose recortado su contenido especialmente en lo referido a la huelga. En este último caso, el proyecto exige que ella se ejerza en armonía con el interés social, concepto que sin embargo ha sido dejado de lado cuando se alude a la propiedad y la empresa; y faculta al legislador a establecer excepciones y limitaciones, lo cual en verdad lleva a configurarlo como un derecho constitucional degradado, puesto que una disposición de inferior jerarquía como la ley puede reducir su alcance o contenido.

La participación de los trabajadores en la empresa ha sido rebajada de tres ámbitos: propiedad, gestión y utilidades, a solo uno: el último de ellos, que ya estaba reconocido hasta por la antigua constitución de 1993.

Finalmente en lo que toca los principios, el proyecto menciona a los tres que estaban contemplados en la constitución pero rebaja su contenido en todos los casos. Se repite la igualdad de oportunidades, que opera en el momento del acceso al empleo, pero se omite la igualdad de trato, que actúa desde la constitución de la relación laboral en adelante, así como se elimina las específicas referencias a los problemas de género. La irrenunciabilidad

sólo abarca ahora los derechos nacidos de la constitución y las leyes y no incluye los originados por cualquier norma, hecho por el cual los derechos generados por un convenio colectivo serían renunciables. Y el principio "in dubio pro operario" ya no procede cuando sea necesario interpretar el sentido de una norma dudosa, sino cuando esta duda sea insalvable.

Peor suerte ha corrido la retroactividad benigna de las normas laborales, que estaba prevista en la constitución y el proyecto ha suprimido, admitiéndola sólo en el campo penal.

En los otros derechos sociales el retroceso ha sido más notorio. Los laboristas podríamos encontrar en esta comprobación un pobre consuelo. □

## REGIONES Y REGLAS DE JUEGO DEMOCRATICAS

“

**María Isabel**

**Remy**

El Perú es una república unitaria y descentralizada" es la fórmula que define al Estado peruano en la constitución vigente así como en el anteproyecto presentado por la comisión de constitución al pleno del CCD. y sin embargo, pocos constituyentes y pocos ciudadanos son conscientes de que la discusión constitucional sobre la descentralización tiene una trascendencia semejante a aquella sobre la conformación del Parlamento, la separación de poderes o las relaciones Ejecutivo-Legislativo. La cuestión de la descentralización, invocada en la fórmula que define nuestro Estado, toca directamente el problema de cómo se reparte, controla y administra el poder en nuestra sociedad.

Probablemente es por este descuido en el tratamiento de la cuestión de la descentralización que, en el anteproyecto de constitución que ahora se discute, ocupa un lugar marginal. Probablemente por otra razón, por la voluntad que recorre el anteproyecto de concentrar desproporcionadamente el poder en el Ejecutivo que, además de ocupar un lugar marginal, la descentralización queda pulverizada en la pequeña gestión de 1,800 gobiernos locales al eliminarse una instancia regional intermedia de gobierno. Si el anteproyecto se aprobara, las municipalidades recibirían una parte del aparato público des-

concentrado, obligándolas a asumir tareas nuevas (y déficits también que probablemente desviarían su atención respecto de las que ahora gestionan. Más delicado que ello es el hecho de establecer definitivamente un vacío entre el gobierno central, las provincias y distritos, lo que obviamente refuerza el poder central.

En recientes declaraciones, el propio Presidente ha desestimado esta iniciativa de su mayoría parlamentaria. Sensible a la necesidad de alterar el tradicional centralismo o a las opiniones de la población, recogidas en las acuestas, el Presidente ha descolocado a su mayoría parlamentaria (y vuelto a poner en entre dicho la autoridad del Parlamento) anunciando que habrá regionalización. ¿Qué regionalización? Habrá que verlo, pero el cualquier caso, lo importante es que a diferencia de lo que se temía con la publicación del anteproyecto, la discusión podría seguir abierta.

### **P**or qué regionalización

Es interesante constatar que la discusión nacional (la de los partidos, incluyendo el de la mayoría, o la de expertos constitucionalistas y voceros políticos) sobre regionalización o, más precisamente, sobre la descentralización del Estado a través de la formación democrática de órganos de gobierno regional levanta pocos argumentos de peso; a favor suelen haber declaraciones más bien generales, empáticas con la posibilidad de abrir mayores ca-

nales de participación; en contra los argumentos son factuales (la experiencia anterior fue fallida). En general, sobre esta cuestión no parecen haberse desarrollado justificaciones sustantivas del estilo de aquellas que sustentan debates sobre el rol del sistema de partidos, composición de la representación nacional, relaciones Ejecutivo-Parlamento o el establecimiento o no de mecanismos de democracia directa...

Así, mientras que intelectuales y políticos de las regiones del interior son pocas veces convocados a discutir problemas de "política nacional" y cada vez son menos convocados, a por ejemplo, firmar comunicados o participar en campañas, (lo que de por sí expresa el centralismo de la intelectualidad y la política nacionales), cuando se discute regionalización ellos tienen la palabra... ¿"problema de provincianos"?

Y es problema de todos; es problema central de nuestro sistema político y de nuestro futuro económico. Quizás está en el meollo de problemas tan frecuentemente subrayados como los de "crisis de representación política" o de "distancia creciente entre Estado y sociedad".

La fórmula Estado unitario y descentralizado es efectivamente adecuada –o recoge adecuadamente– lo que sucede con la sociedad peruana. Si bien en relación a cómo funcionaba la sociedad y la economía a mediados del siglo pasado era posible hablar del Perú como un "archipiélago de regiones" (posible aunque discutible), hoy es insostenible. No sólo porque diversos gobiernos de este siglo,

\* La autora es socióloga e historiadora. Investiga en el Centro Bartolomé de las Casas y es directora del Colegio Andino.

algunos incluso muy autoritarios, buscaron quebrar aislamientos y hasta afectar desequilibrios regionales (esto último con poco éxito) a través de planes viales, obras descentralizadas o educación pública. También, y sobretodo, fuertes tendencias a la integración fueron y son poderosas desde los sectores populares, particularmente rurales, de las regiones. Desde las luchas campesinas por escuela pública, hasta los cientos de miles de hombres y mujeres que dejaron y siguen dejando sus aldeas para buscar una mejor vida en Lima u otras grandes ciudades, o en los asentamientos mineros, o en las zonas pesqueras, o en la selva, existe un tejido social muy vivo con líneas de ida y vuelta, de centros dinámicos a aldeas tradicionales, por las que circulan personas, ideas, cartas, sueños y productos, que integran nuestra nación.

Pero la historia, la geografía, las dinámicas económicas, la pluralidad de recursos, han ido produciendo también fuertes sociedades regionales, remozadas por nuevos dinamismos o "tradicionalizadas" por la escasa valoración de sus recursos. Sociedades regionales con estructuras regionales complejas: sectores diferenciados por su actividad económica (que no son los mismos ni con los mismos pesos en todas las regiones), ciudades grandes articuladas a redes urbanas que articulan los espacios rurales; vivos sectores profesionales, intelectuales, artísticos; grandes universidades, centros culturales que elaboran identidades regionales desde su particular historia y geografía...

Ya no están aisladas, pero sí diferentes; los recursos, las necesidades, las dinámicas poblacionales de las regiones son tan variadas que las rígidas políticas nacionales conducidas por la capital las afectan de manera muy diferente sin que los actores regionales tengan oportunidad de moldearlas a sus requerimientos, al mismo tiempo que la diversidad de estos actores impide su articulación y su capacidad de influencia nacional.

## **L**as regiones articuladoras de sociedad civil

Uno de los más importantes efectos de un proceso de regionalización es precisamente el de provocar un "enjeu" político en las regiones. Es decir mientras todo (políticas tributarias, prioridades de gasto sectorial, orientación de políticas sociales, priorización de obras públicas) se decide en la capital, donde la capacidad de influencia de los diferentes sectores económicos regionales con pesos diferentes en cada región) se diluye, no hay espacio para la diferenciación, articulación y negociación de intereses regionales: no hay nada en juego. Las asociaciones, los gremios, las organizaciones sociales, aquello que dinamiza la sociedad y alienta la participación democrática de la ciudadanía, son hoy en las regiones si acaso, demandantes de dádivas del gobierno central, sin posibilidad de medir entre sí sus expectativas, contrastarlas con los recursos y organizar una agenda de prioridades. Existiendo

sociedades regionales, la centralización capitalina de las decisiones impide la consolidación de sociedades civiles regionales.

Así, todas las demandas llegan sin priorización al gobierno central, presionando o a los congresistas de los departamentos, que sin iniciativa de gasto y obligados por función a producir legislaciones únicas para todo el país quedan rápidamente desprestigiados ante sus electores, o al Ejecutivo que podrá priorizarlas con enorme discrecionalidad. Algunas de las más grandes obras públicas en regiones han buscado o pagado réditos políticos partidarios.

En ausencia de legítimas autoridades regionales, de capacidad de resolución regional de conflictos de intereses, estos sólo tienen la violencia como forma de expresión y permanentemente presionan sobre el gobierno central: deviene violento y nacional el problema de los maiceros de San Martín o el desacuerdo de los nativos y los colonos de los valles de la ceja de selva, la necesidad de medicinas en los pueblos selváticos de frontera o la reestructuración de las SAIS en Puno. La imposibilidad de resolver regionalmente conflictos genera violencia y deslegitima permanentemente el sistema político central.

¿Que trazó de carretera conviene asfaltar? ¿Cusco-Nasca, Cusco-Quillabamba o Cusco-Sicuaní? ¿Asfaltar carreteras existentes o abrir nuevas rutas afirmadas, invertir en centros

de almacenamiento o en frigoríficos? ¿escuelas o postas médicas? ¿más escuelas o maestros rurales mejor pagados? Miles de opciones que afectan la vida de los peruanos, sus precisas posibilidades de desarrollo o hasta de sobrevivencia, se han venido tomando desde lejanas oficinas en función a lo que burócratas bien intencionados han pensado que era lo mejor, a lo que un ministro pensó que era favorable al pueblo donde nació su mamá y recuerda con cariño o a lo que una tecnocracia considera prioridad nacional.

No ha funcionado. El Estado central, incluso el más interventor, no ha logrado corregir los enormes desequilibrios regionales que el desigual desarrollo de mercados ha provocado en un país tan diverso como el nuestro. En muchos lugares el gasto público ha sido dinero desperdiciado, no ha suscitado nada ni ha potenciado sectores complementarios.

Regionalización como posibilidad de consolidación de sociedad civil que desconcentre el poder personal del gobernante, del sentido a la participación ciudadana y permita la renovación de liderazgos políticos; como capacidad de resolución negociada de conflictos; como posibilidad de manejar programas de desarrollo que valoricen la inversión pública; como espacio para la maduración de capacidades intelectuales y profesionales regionales. Eso se juega en la regionalización. Y eso es nacional.

### **L**os pasivos y las perspectivas de cambio

Infortunadamente, cualquier proyecto de regionalización carga con pasivos. Uno es el volver a arrancar tras una experiencia fallida como fue la que irresponsablemente lanzó sin ninguna programación para la desconcentración del aparato público sin claras atribuciones, con confusión de representación en las Asambleas y sin rentas significativas, el gobierno de García Pérez. No es, sin embargo, el principal problema: a pesar de que la población de las regiones vio con hartazgo, eternos y estériles debates en las Asambleas, o inoperancia de un aparato público desconcentrado, la idea de que son posibles y deseables gobiernos regionales no ha quedado desprestigiada; las encuestas recogen una opinión mayoritariamente favorable a la regionalización.

El principal pasivo es probablemente la herencia de más de un siglo de herencia centralista que por un lado, ha construido un aparato público difícil de desconcentrar y por otro, impidió el desarrollo de una clase política regionalizada. No ha pasado a las regiones una experiencia parlamentaria, no hay partidos con bases efectivamente regionales que no sean otra cosa que captadores de votos; hay pocos líderes, aunque los hay, con capacidad de gestión más que de canalización de demandas. Tendrán que construirse pero eso toma tiempo. Tan portador de fracaso de la

experiencia anterior fue la mezquindad de miras con que se organizó, como el hecho de abortar a: la población no tuvo oportunidad de sancionar con su voto a los malos representantes y renovar mandatos exigiendo mejores propuestas.

La opción del anteproyecto de constitución por diluir la representación en los gobiernos locales, que probablemente buscaba hacer jugar en favor de una propuesta enormemente centralista los conflictos entre alcaldes y presidentes de región que se suscitaron en la fallida experiencia anterior, desatiende este orden de problemas y, lo que probablemente es más grave, su aprobación obligaría a los municipios, a dar cuenta de problemas y conflictos que sus ámbitos de gestión no resuelven.

Si la constitución que va a promulgarse previsiblemente el 28 de julio o muy cerca no cancela sino cuando menos establece el principio de que a espacios regionales amplios, intermedios entre la provincia y la nación, corresponde una forma de gobierno, un debate nacional; político y técnico, puede conducir a diseñar un sistema de formación democrática de gobierno regional con capacidad de decisión, claras vinculaciones con los espacios provinciales, claros objetivos y competencias y un plan para ir lográndolo. No es fácil y no es de corto plazo, pero tiene que ser posible. Pone en juego la viabilidad de nuestra democracia. □

# REGIMEN ECONOMICO: UNA PROPUESTA MAL FORMULADA

**S**  
**Roxana**  
**Barrantes**

Supongamos por un momento que estamos de acuerdo con la orientación económica del actual gobierno –bien o mal llamada liberal– que en esencia propone que sean los mercados los encargados de asignar los recursos. ¿Qué rol queda para el Estado en esta orientación? Dos funciones son fácilmente identificables. La primera consiste en proveer los llamados "bienes públicos". La segunda radica en reducir los costos de transacción. Examinemos cada una detenidamente.

En economía, los "bienes públicos" son aquellos que por sus características de falta de exclusividad y de no-rivalidad en el consumo no pueden ser provistos a niveles adecuados<sup>1</sup> por la iniciativa privada<sup>2</sup>. Desde este punto de vista, las carreteras y el alumbrado público son bienes públicos mientras que el agua potable y el suministro de energía eléctrica a cada vivienda no tienen esta condición. Si dejamos, por ejemplo, que el mercado se responsabilice de proveer carreteras, el resultado será que se dispondrán de menos de las necesarias porque a ningún empresario le resultaría rentable construirlas y mantenerlas. El mercado no tiene manera de proveer eficiente y eficazmente la cantidad adecuada de bienes públicos. Es necesaria la acción estatal para contar con ellos, aún dentro del marco de una economía que ha dejado al mercado la asignación de recursos. En la misma categoría se encuentra la regulación de aquellos bienes

que no tienen mercado, como en el caso del medio ambiente.

Los costos de transacción son aquellos asociados a medir los atributos de los bienes y servicios que se intercambian en el mercado y los que resultan de proteger, monitorear hacer cumplir los acuerdos involucrados en los intercambios<sup>3</sup>. Cuanto mayores sean los costos por cada transacción, menor será el número de transacciones y, como correlato, menor también el nivel de ingreso nacional. Por ejemplo, si cada vez que compro papas, debo dedicar tiempo a chequear que ninguna esté mala, los costos de transacción son altos. Un producto estándar reduce los costos de transacción. Lo mismo ocurre cuando firmo un contrato de alquiler de una vivienda y no existe certidumbre sobre los mecanismos para hacerlo cumplir. Es razonable pensar que en una situación de estas características el número de contratos de alquiler será menor que cuando estos convenios puede hacerse cumplir. La principal función del Estado para reducir los costos de transacción consiste en ofrecer garantías para la celebración y cumplimiento de los contratos explícitamente y asegurando además un clima de estabilidad política donde las normas que rigen las actividades económicas no varíen con cada cambio de estación.

## **I**mprovisando el liberalismo

La pregunta que corresponde formular a continuación es la siguiente: ¿deben estas funciones ser parte de una norma a nivel

constitucional o los dispositivos legales son suficientes? Si la constitución se entiende como la "Ley de Leyes", bastaría un artículo especificando que el Estado es responsable de la organización para la provisión de bienes públicos (nótese que ni siquiera afirmo que el mismo Estado debe proveer los bienes públicos, simplemente debe dar las normas para organizar su provisión) y otro asegurando que el Estado garantiza los contratos y la propiedad. Un título entero sobre régimen económico resulta absolutamente prescindible. Por el contrario, si la constitución es entendida básicamente como un contrato social que tendría que recoger las demandas de los distintos grupos sociales –uno de ellos los trabajadores–, la existencia del título sobre régimen económico es necesaria y debe ser muy específica en sus términos, entre otras cosas, de cuáles bienes públicos realmente provee y de los derechos económicos de cada grupo participante en este contrato social.

En la primera línea se inscribe la constitución chilena. Ella contiene un artículo sobre la organización y funciones del Banco Central de Reserva, y el artículo 19 que contiene numerosos incisos sobre los derechos que la constitución garantiza a todas las personas: la protección de la salud, la negociación colectiva, tribulación justa, desarrollo de actividades económicas, aire libre de contaminación, propiedad en general, la propiedad y explotación de los recursos na-

1. El término "adecuado" en este caso se refiere al nivel que los consumidores desean los bienes.

2. Este concepto es distinto del manejado por algunos juristas, quienes entienden que los bienes públicos son aquellos cuyo uso es de todos, tal como se define textualmente en el art. 74 del Anteproyecto de reforma constitucional aprobado por la mayoría del congreso constituyente.

3. Douglas C. North (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.

turales, reservando su dominio absoluto para el Estado y los términos bajo los cuales pueden ser concedidos para explotación privada. En la constitución de Estados Unidos existe tan poca referencia al régimen económico que una enmienda (la número 16) establece el derecho del Congreso de recaudar impuestos sobre los ingresos y otra enmienda, la número 14 – sobre los derechos de los ciudadanos de los Estados Unidos–, sirve de base para establecer que cada Estado de la Unión tiene el derecho de regular los precios de las actividades que tengan un interés público<sup>4</sup>. En la segunda línea –la del contrato social– está la constitución brasilera y la peruana de 1979, en la cual llegaba incluso a declararse que el Estado promovía la gran minería.

## **L**as confusas disposiciones del anteproyecto constitucional

¿En qué línea se inscribe el Proyecto de la mayoría en el CCD? No sorprende que sea un híbrido. Pretende ser una concepción principista en una serie de aspectos, como los de la protección de la propiedad y la garantía estatal para los contratos. Omite considerar otros principios. Por ejemplo, el proyecto de la mayoría no garantiza el derecho a la salud, la seguridad social y retrocede en el derecho al aire puro con respecto a la Constitución de 1979

Porque ahora establece que tenemos derecho "a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida", mientras que su antecesora contemplaba también la necesidad de preservación del paisaje y la naturaleza, así como el deber de conservar el ambiente<sup>5</sup>.

Por otro lado, el anteproyecto en cuestión abunda en detalles propios de leyes y en eso no es muy distinta de la Constitución de 1979, aunque sólo en orientación. Mientras en esta última, la planificación era elevada a norma constitucional, ahora se establece claramente que el Estado defiende el interés de los consumidores, facilita y vigila la libre competencia y combate toda práctica que la limite. En la mentalidad de nuestros constitucionalistas, las modas continúan siendo un criterio relevante que influye sobre lo que la constitución debe contener.

Volvamos a nuestra pregunta inicial ¿es el proyecto de nueva constitución consistente con las funciones reservadas para el Estado en el marco de un sistema económico que asigna los recursos por el mercado? La respuesta resulta afirmativa cuando considera el tema de la protección de los contratos ("No pueden expedirse leyes ni disposiciones de cualquier clase que modifiquen los términos contractuales") y de la propiedad en caso de expropiación ("...previo pago en efectivo de indemnización justipreciada". No existe ninguna referencia a la función social de la propiedad). Sin embargo, no es explícita en la formulación de los contenidos con que la ley debe garantizarlos. En cualquier ca-

so, nuestras actuales instituciones –poder judicial y policía– tienen un largo camino que recorrer antes de poder asegurar la vigencia efectiva y generalizada de un derecho.

Bajo un supuesto liberal, para el título sobre régimen económico bastarían en teoría dos artículos. Contiene, sin embargo, siete capítulos. Los constituyentes actuales, si bien declaran que buscan una constitución principista, la piensan en los hechos con el carácter de contrato social. Ubicado así el problema, el anteproyecto actual resulta incompleto, ya que no se garantiza la seguridad social (la cual solamente es "reconocida") ni la protección de la salud y la educación que será gratuita "para el que no pueda sufragarla". Más aun, en un país donde las instituciones y acuerdos sociales son frágiles si no inexistentes, la constitución tendría que ser más explícita sobre un conjunto de derechos sociales, como por ejemplo, el de la mujer trabajadora a una licencia de maternidad con goce de haberes.

Finalmente, el mismo hecho que se esté redactando una nueva constitución antes de que la anterior hubiera cumplido quince años, es prueba suficiente de una inestabilidad institucional que no fomenta la inversión de largo plazo y, por lo tanto, tampoco el crecimiento económico. El mismo criterio que Fujimori usó para disolver el Congreso violando normas constitucionales vigentes el 5 de Abril de 1992 puede ser usado para no respetar las diversas disposiciones de la actual constitución o incluso volver a redactar en un breve plazo otra nueva. □

4. Ella surge del famoso caso de *Munn vs. Illinois*, punto de partida de los análisis de regulación jurídica de la actividad económica. Ver Edward S. Corwin (1987). La constitución de los Estados Unidos y su significado actual. Editorial Fraternal, Argentina. Sobre los aspectos legales y económicos: Jonathan Hughes (1983) *American Economic History*. Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois.

5. Aquí es válido preguntarse de qué sirve que el Estado otorgue derechos cuando es absolutamente incapaz de hacerlos cumplir.

# JURISDICCION CONSTITUCIONAL: UN MODELO DISMINUIDO

**E**l proyecto aprobado por la Comisión de Constitución del CCD, elimina al Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) y al dispositivo de la carta de 1979 que permite a cualquier juez inaplicar una norma por considerarla inconstitucional en un proceso judicial concreto. De tal manera, se plasma un modelo de jurisdicción constitucional, distinto al previsto por la Carta vigente, que examinado en su conjunto, resulta menos protector, y todo hace pensar menos imparcial que aquel.

**Samuel  
Abad**

## **I** La Constitución de 1979

La configuración del modelo de jurisdicción constitucional ha sido una de las más importantes innovaciones plasmadas por la carta de 1979, pues no sólo contaba con un Tribunal Constitucional, sino además con las siguientes garantías o procesos constitucionales:

a. El hábeas corpus, cuya existencia formal se remonta a una ley de 1897, que protege la libertad individual, y cuyo trámite se inicia ante el Poder Judicial, pudiendo luego acudir al TGC en casación si se rechazaba la pretensión en la vía judicial;

b. El amparo, de origen mexicano y notable desarrollo en el derecho argentino, que tutela derechos fundamentales distintos a la libertad individual, y de trámite similar al hábeas corpus;

c. La acción de inconstitucionalidad ante el TGC contra las leyes, decretos legislativos, leyes regionales y ordenanzas municipales contrarias a la constitución;

d. la acción popular, cuyo antecedente inmediato es la carta de 1933, que se tramita ante el Poder Judicial por infracción de la constitución o la ley, contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y demás personas de derecho público.

A ello se sumaba la atribución del Poder Judicial de inaplicar al caso concreto las normas inconstitucionales, bajo las pautas del sistema difuso o norteamericano (art. 236).

Es decir, la jurisdicción constitucional la ejercían tanto al Poder Judicial, en sus diversas instancias, como un Tribunal Constitucional. En algunos casos, compartían determinadas competencias dentro de un mismo proceso, así sucedía en el hábeas corpus y el amparo pues el Poder Judicial actuaba como instancia y el TGC en casación. En cambio, en otros la ejercían de modo exclusivo, v.g. la acción popular tramitada ante el Poder Judicial y la acción de inconstitucionalidad ante el TGC.

## **II** El proyecto constitucional: un modelo con limitaciones

El modelo adoptado por el proyecto, contempla las mismas garantías previstas por la carta de 1979 –hábeas corpus, amparo; acción de inconstitucionalidad, acción popular–, aunque con algunas modificaciones y limitaciones. Así por ejemplo, dispone que el amparo no procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular. Incluye, además, tres nuevos instrumentos procesales: el hábeas data, la acción de cumplimiento y las contiendas de competencia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Sin embargo, lo más grave es haber eliminado al TGC y al art. 236 de la carta de 1979 que consagra el control difuso.

### *1. La eliminación del TGC*

A partir de la segunda década del presente siglo, la necesidad de contar con un órgano especializado encargado de velar por el respeto de la constitución –denominado Tribunal Constitucional–, ha ido paulatinamente esparciéndose no sólo en Europa, sino también recientemente en algunos países de América Latina, así por ejemplo ha sucedido en Chile, Ecuador, Guatemala y Colombia. En el Perú, tal influencia se expresó en la carta de 1979 al

\*El autor es abogado, responsable del equipo constitucional de la Comisión Andina de Juristas, profesor de derecho constitucional peruano y de garantías constitucionales en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

incorporarse al Tribunal de Garantías Constitucionales.

Las limitadas competencias, el reducido número de sujetos que podían iniciar una acción de inconstitucionalidad, la inadecuada ubicación de su sede, la exigencia de un mínimo número de votos para dictar sentencia que impidió en muchos casos poder hacer lo, los restringidos efectos de las sentencias que tratándose de leyes y decretos legislativos requerían de la colaboración del Parlamento para poder expulsarlas del ordenamiento jurídico, fueron algunas de las razones normativas que impidieron un eficiente funcionamiento del TGC. A ellas se unieron, interpretaciones erróneas o de escaso contenido, un apego indebido de algunos de sus miembros a los órganos que los designaron, e indudables influencias políticas. Esto motivó un clima propicio para las críticas que debieron ser oportunamente evaluadas y enmendadas mediante una reforma legal y constitucional del TGC.

Si bien el balance del funcionamiento del TGC no ha sido favorable, tampoco lo ha sido la actuación del Poder Judicial, el Parlamento u otras instituciones del Estado; sin embargo, respecto a ellos no se ha propuesto su eliminación sino precisamente su reforma. La renovación de este tribunal debió empezar por trasladar su sede a Lima y aceptarlo como el intérprete supremo de la constitución. Además, ampliar sus atribuciones y modificar el sistema de selección y designación de magistrados. También debió reformarse el estatuto de estos magistrados, pues lo razonable es que debieran ser designados por un periodo de seis años, sin renovación por tercios ni reelección inmediata.

No obstante, abierto el proceso constituyente, la mayoría optó por eliminar al TGC y otorgarle sus competencias a la Sala Constitucional de la Corte Suprema, que forma parte del Poder Judicial, y cuyos magistrados se encuentran sujetos a ratificaciones quinquenales. No estamos de acuerdo con ello, por las razones siguientes:

a. Durante nuestra historia republicana el Poder Judicial se ha caracterizado por su marcada dependencia con respecto del poder político y un escaso desarrollo jurisprudencial que no ha permitido un eficaz control de la constitución. Uno de los motivos que condujo a la incorporación del TGC en la carta de 1979 fue precisamente la desconfianza hacia el Poder Judicial. De esta manera, la propuesta de dar parte de las atribuciones del Tribunal Constitucional a la Corte Suprema, no sólo olvida las razones que condujeron a la aparición del TGC entre nosotros, sino además, podría llegar a restringir el control constitucional en la medida que se entrega a un poder que históricamente no ha sido independiente.

b. Suprimir al TGC y sustituirlo por el Poder Judicial podría eventualmente originar serios conflictos. Por ejemplo, de ser así, ¿quién controlaría los

actos inconstitucionales cometidos por el Poder Judicial? Si se elimina el TGC, la Corte Suprema sería el único órgano que examinaría la validez constitucional de sus actos. Debe tomarse en cuenta que, en nuestro país, la mayor parte de acciones de amparo (60%, aproximadamente) se han presentado contra resoluciones judiciales, ¿acaso se podría pensar en una verdadera independencia si el mismo Poder Judicial actúa como juez y parte? Además, podrían generarse intensos conflictos entre la Sala Constitucional y las restantes Salas de la Corte Suprema –tal como ha sucedido en Costa Rica–, pues parecería que sus decisiones podrían ser revisadas por la primera.

c. La actuación y concepción del derecho que caracteriza al juez es distinta a la del magistrado constitucional. El primero, por lo general, evidencia un excesivo y tradicional apego al texto de la ley (legalismo), mientras el segundo trata de priorizar la constitución y el conjunto de valores que la inspiran. La experiencia de los países que cuentan con Tribunales Constitucionales demuestra cómo sus magistrados, a través de su jurisprudencia, han permitido un avance sustantivo respecto al contenido y alcances de las instituciones, recreando los criterios formalistas esgrimidos por el Poder Judicial.

d. Asimismo, el status del magistrado constitucional es diferente del que caracteriza al juez común. En efecto, el primero debe ser un funcionario

nombrado por un determinado período, que no debe ser reelegido inmediatamente. En otras palabras, un magistrado que no trata de hacer carrera judicial y no cuenta, por ende, ni con una vocación de permanencia en el cargo ni con las limitaciones que ello conlleva.

## 2. *La supresión del control difuso*

Las dos versiones iniciales del anteproyecto mantenían el art. 236 de la carta de 1979 conforme al cual en caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el Juez prefiere la primera. Igualmente, prefiere la norma legal sobre toda otra norma subalterna. La tercera versión dada a publicidad, debido a un apresurado y desacertado recorte, elimina de su articulado una norma basada en estos criterios, volviendo al esquema de la carta de 1933 que tampoco la contemplaba.

De esta manera, se ignoran las razones que condujeron al constituyente de 1979 a elevar a rango constitucional el referido dispositivo que, durante la vigencia de la carta de 1933, estuvo contenido en el Título Preliminar del Código Civil de 1936. En efecto, como se recordará, la interpretación efectuada por la Corte Suprema fue restrictiva de los alcances de dicho dispositivo. Así por ejemplo limitó su aplicación a la materia civil y no a las restantes áreas. Por ello, resulta conveniente mantener en el anteproyecto el art. 236 de la Constitución vigente. De lo contrario, cabría la posibilidad que la ley reguladora niegue la

posibilidad de este control judicial o, en todo caso, decida limitarlo.

## III Reflexiones finales

Resulta fundamental para un adecuado y eficaz control de los actos de los poderes públicos, especialmente del Poder Ejecutivo –excesivamente robustecido en el proyecto constitucional–, contar con un órgano independiente e imparcial que proteja a los ciudadanos frente a sus excesos. A nuestro juicio, un reformado Tribunal Constitucional, distinto a su antecedente previsto por la carta de 1979, podría cumplir tan delicado e importante objetivo. A ello se une lo grave que resulta haber eliminado el art. 236 relativo al control difuso, lo cual podría permitir que una ley o un criterio jurisprudencial limitado restrinjan sus alcances y reduzcan su eficacia.

En este proceso constituyente, en el que buena parte de instituciones plasmadas en el proyecto reflejan y se explican por lo sucedido el 5 de abril, la eliminación del TGC sirve como instrumento de “justificación”; de su desactivación; asimismo, la supresión del art. 236 ratifica lo que en los hechos ha venido sucediendo, es decir, un Poder Judicial renuente a disponer la inaplicación de normas manifiestamente inconstitucionales, v.g. los decretos leyes, cuya atribución incluso ahora se elimina.

Si el CCD desea sinceramente efectuar un esfuerzo porque la reforma que viene elaborando sea eficaz y duradera, debe

robustecer –no eliminar– las instituciones encargadas de velar por el respeto del principio de supremacía constitucional. De lo contrario, todo contenido sustantivo que la carta aporte no tendría mayor significado. ¿Qué sentido y permanencia tendría una constitución si ella no cuenta con el órgano especializado, independiente e imparcial, que en caso de violaciones a la carta pueda restablecer rápida y eficazmente la normalidad constitucional?

# EL CCD ANTE NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL

**Pedro Planas**

**D**esde la fundación de la República, el movimiento constitucional peruano no estuvo libre de conflictos y de tensiones, no obstante que dos grandes focos de polarización tuvieron un paulatino apaciguamiento. El primero, la pugna entre *monarquía* (encarnada por San Martín y el manifiesto de Monteagudo) y *república* (el liberalismo de Luna Pizarro y Sánchez Carrión). Luego del Estatuto Provisional expedido por San Martín (quien, como se sabe, aspiraba instalar en el Perú una monarquía constitucional, siguiendo el modelo británico), el Congreso Constituyente que este convocó, y *ante el cual se despojó de sus poderes, aprobó las denominadas Bases de la Constitución Política de la República Peruana* 1822, que proclama la "independencia de la Monarquía Española", impide que el Perú sea "patrimonio de ninguna persona o familia" (alusiones al proyecto monárquico de San Martín); consagra, como futura denominación, el de "República Peruana". El otro gran conflicto, entre *unitarios* y *federales* —que desembocó en cruentas guerras civiles en países de extensa geografía como Argentina, Brasil y Venezuela—, fue resuelta a través de los textos constitucionales, salvando la guerra interna desencadenada por la aspiración a constituir una Confederación entre

Perú y Bolivia, la constitución de 1828 consagró la República Unitaria y, a la vez, otorgó poderosas competencias a las Juntas Departamentales, que, con el tiempo, podrían ser el embrión de un emergente federalismo. Así lo veían, por lo menos, y con no poca resignación, los propios federalistas, quienes tenían muy presente el modelo constitucional norteamericano.

## 1 Liberales y conservadores

A lo largo del siglo XIX la gran tensión registrada por los textos constitucionales se produce entre las corrientes denominadas *liberales* y *conservadoras*. Ambas tenían una concepción antagónica no tanto del régimen político (pues generalmente coincidían en el republicanism) cuanto de la relación que debía establecerse entre Ejecutivo y Legislativo. No había término medio ni conciliación posible. O el poder se encarnaba en el Parlamento, como representantes de la voluntad popular, como sostenían los liberales, o el poder se concentraba en la figura del Presidente de la República, como planteaban los conservadores. Se encontraban frente a frente dos principios: el de garantizar la *libertad* y el de reforzar la *autoridad*. Los conservadores encontraban en las tesis liberales el preludio del desorden y la anarquía, cuando no un "excesivo jacobinismo". Los liberales sentían que el Presidente de la República podría convertirse en un

monarca absoluto con "ropaje republicano". Si bien esta no es una pugna permanente, explica el zigzagueo de nuestros textos constitucionales hasta una década antes de la guerra con Chile. La organización formal del primer partido político peruano, en 1872, el Partido Civil, y el respeto a la moderada Constitución de 1860, conlleva la cancelación de esta insistente pugna doctrinal que marcó nuestro primer medio siglo de vida republicana.

Siempre a nivel de los textos, y aun cuando la Independencia no estaba del todo asegurada, la constitución de 1823 significó un triunfo sin concesiones del doctrinarismo liberal. El Presidente de la República era elegido por el Congreso, que es unicameral, y carecía del derecho de observación y de iniciativa para presentar proyectos de ley. En contraste, la constitución de 1826, fabricada a la medida de Bolívar, siguiendo el modelo de la carta boliviana (y esta del Consulado Napoleónico), consagró una Presidencia Vitalicia, reforzó poderes en el Ejecutivo y debilitó al Congreso, conformándolo con tres cámaras, según el proyecto de Sièyes aplicado en la Francia napoleónica. Como constitución *de conciliación*, la carta de 1828, con razón considerada por Villarán como "la madre de nuestras constituciones", no es ni liberal ni autoritaria. Es una Constitución *moderada*. Consagra la elección popular (si bien indirecta) del Presidente de la República, instaura el bicameralismo y establece —como ya dijimos— las importantes Jun-

\*El autor es periodista y ha sido profesor en la Universidad del Pacífico y en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.

tas Departamentales que elegían a los senadores equitativamente, a razón de dos por departamento. A fin de otorgarle cierta estabilidad y con el inculcable propósito de someter a ulterior discusión el régimen de descentralización política o de semifederalización, la carta de 1828 estableció, en sus disposiciones transitorias (arts. 176 y 177) que, en julio de 1833 "se reunirá una Convención Nacional, autorizada para examinar y reforzar en todo o en parte esta Constitución". Así nació la constitución de 1834. Su estructura es, en rigor, un remedo de la precedente, salvo la supresión de las Juntas Departamentales y de la Vice-Presidencia de la República y la introducción de un artículo prohibiendo la reelección inmediata. Empantanada por el surgimiento de los militarismos, y de la Guerra de la Confederación, fue sustituida por una carta resueltamente autoritaria, promulgada en 1839 por un Congreso Constituyente reunido en Huancayo, que suprimió derechos, amplió facultades presidenciales y extendió el mandato presidencial a seis años, rompiendo los cuatro años consignados por las cartas de 1828 y 1834. Al igual que la de 1826, esta fue una constitución con nombre propio: Gamarra.

## 2 La Constitución moderada de 1860

Las tres posteriores cartas tienen desigual importancia. La

Carta liberal de 1856 reemplazó al texto autoritario de 1839, con muy valiosas contribuciones, como la institución del Consejo de Ministros, pero sin vigencia efectiva. Aunque la tendencia de la Convención reunida desde 1855 fue hacia el unicameralismo, mantuvo el bicameralismo pero sólo sirvió de inspiración para elaborar la constitución *moderada* de 1860, que retornó a los lineamientos de la carta de 1828, integrando instituciones de control esbozadas por el texto de 1856. Suspendida cuatro años después, la novísima carta de 1860 incluso fue desplazada por otra constitución liberal –la más liberal de todas– que emergía como una revancha histórica del inaplicado doctrinarismo liberal de 1855. Pero finalmente la constitución de 1860 fue reasumida al poco tiempo y, con algunas interrupciones, mantuvo su vigencia como ley suprema hasta el golpe de Leguía, propinado el 4 de julio de 1919, con el explícito propósito de convocar a una Asamblea Constituyente para que elaborase una nueva constitución en concordancia con las reformas constitucionales que el propio Leguía sometió –*previamente*– a plebiscito popular.

La constitución de 1920, aunque se le conoce por otras razones como la "Constitución de Leguía", no fue elaborada en función de él. Las más importantes reformas introducidas, respecto de su precedente de 1860, eran solicitadas por amplios sectores: suprimir la renovación por tercios del Congreso e introducir la renovación

integral de las Cámaras; ampliar el mandato presidencial (y, en consecuencia, del Legislativo) a cinco años; colocar número fijo a la representación parlamentaria; prohibir la suspensión de las garantías individuales; establecer el sufragio popular directo, etc. Pero el oncenio sólo configuró en los hechos, desde el golpe del 4 de julio, un régimen dictatorial. A la caída de Leguía, la Junta del Gobierno que preside Sánchez Cerro convocó a un Congreso Constituyente para elaborar una nueva constitución, en vista de que resultaba ilusorio reimplantar la ya gastada carta de 1860 y porque se reconocían los avances incorporados a la carta de 1920 (en particular el sufragio popular y las *Garantías Sociales*, entre ellas la legislación laboral). Esta nueva Carta (1933) fue desequilibrándose en su estructura de poderes debido a una consensual reacción por prevenir que se repitan los excesos del régimen de Leguía, transformado, en los hechos, en un auténtico absolutismo presidencial; sin control parlamentario, con suspensión permanente de las garantías individuales, reelección personal (introducida por reforma), eliminación del pluralismo político y transgresión cotidiana de la constitución que el propio Leguía se encargó de promulgar en enero de 1920.

La constitución de 1933 encierra, por ello, una paradoja. Pese a ser confeccionada por la mayoría sancheccerrista, que era

conservadora, se alinea en la tradición liberal por la reacción institucional de estos ante el absolutismo de Leguía. El propio Sánchez Cerro, quien no era precisamente un liberal, la promulgó sin observaciones y la juró sin contemplaciones. El cargo de Presidente de la República fue disminuido y sus competencias recortadas. Suprimió —como en 1823— el derecho a observar las leyes (cuando se constituya el Senado, según disposición transitoria), pero mantuvo la elección popular del Presidente y el período de cinco años. Y los mecanismos de control parlamentario (censura, interpelación y comisiones investigadoras) arrinconaban la gestión presidencial. Una primera reforma constitucional aprobada en 1936, introdujo las dos vicepresidencias (tampoco consideradas en el deforme texto de 1933). Luego, el plebiscito convocado por Benavides en 1939 extendió el mandato presidencial a seis años, incorporó la observación presidencial, limitó las facultades de las comisiones investigadoras, suprimió la exposición pragmática del Primer Ministro y concedió facultades al Presidente para crear tributos, administrar tarifas arancelarias, crear empleos públicos y ordenar gastos fiscales. La constitución en 1979, que reemplazó a la de 1933, aunque ha sido tildada de "presidencial" (acaso más por la práctica que por el propio texto) constituye nuevamente un texto *moderado*, que racionaliza los instrumen-

tos parlamentarios contemplados en 1933 y asume algunas de las reformas plebiscitarias del plebiscito de 1939 incorporando instituciones novedosas como la regionalización o el Tribunal de Garantías Constitucionales.

### 3 Los textos ante la realidad política

Hasta aquí el registro somero de los textos constitucionales. Pero lo que más interesa, en el movimiento constitucional, es la vinculación que estos textos efectivamente tienen con el proceso político que les ha correspondido presidir. Los textos constitucionales son *normativos* cuando efectivamente conducen el proceso político posterior, orientado las conductas políticas y el desarrollo de las instituciones. De lo contrario son textos *nominales* (ficticios, sin eficacia jurídica) o *semánticos* (elaborados en función de un personaje para garantizarle el ejercicio omnímodo del poder político). Sorprenderá comprobar el enorme contraste entre la proliferación de textos constitucionales y su escasa eficacia normativa. De todas ellas *sólo una constitución* —la de 1979— *rigió doce años consecutivos desde su promulgación*. La de 1823 fue suspendida por los propios constituyentes, días antes de su promulgación, para otorgarle plenos poderes a Bolívar y sólo rigió, provisionalmente, en 1827. La Vitalicia, a contrapelo de su aspiración, ri-

gió sólo siete semanas. La de 1828 llegó a los seis años y fue desplazada, en 1834, por su hermana menor, aunque con rasgos de gemela. La de 1834 cayó bajo las garras del militarismo y fue puesta en suspenso. La de 1839 supendida también al poco tiempo, sólo rigió a partir de 1845, cuando llegó Castilla al poder. Duró nueve años: un verdadero record. La revolución liberal de 1854 trajo bajo la manga su propio proyecto constitucional, sin mayor éxito, como antes dijimos. La constitución moderada de 1860 es suspendida también a los cuatro años, situación que es aprovechada para convocar un nuevo Congreso Constituyente que promulga la carta liberal de 1867; y esta, a su vez, sólo rigió ocho meses. Reimplantada la constitución de 1860, conduce cierto período de estabilidad durante diez años. La guerra con Chile trae su propio texto: el célebre Estatuto Provisorio (1879) de Piérola. Luego, terminada la guerra, y tras la frustrante Asamblea Constituyente de 1884, renace la constitución de 1860, aunque sólo regía a medias, nominalmente; incrustada en la pared por el militarismo de posguerra. Sólo a partir de 1895, esto es 35 años después de su promulgación, inició un período de efectiva normatividad a lo largo de los 25 años que duró la denominada República Aristocrática. El golpe de Leguía, en 1919, trajo como consecuencia, también, la convocatoria a una Constituyente, fruto del cual sólo hubo una constitución nominal (1920), que se limitó a ampliar las for-

malidades del régimen dictatorial de Leguía. La constitución de 1933, en nuevo símil con la de 1823, es suspendida parcialmente por los constituyentes (que dictan una Ley de Emergencia) y luego ellos mismos la ultrajan, al nombrar como Presidente de la República a quien tenía impedimento constitucional (Benavides, militar en actividad) y luego delegar plenos poderes a este para que gobierne dictatorialmente entre 1936 y 1939. En su casi medio siglo de presencia nominal, la constitución de 1933 sólo presidió el proceso político durante intervalos que, sumados, arrojan quince años. Aun así, algunas de sus instituciones (como los Consejos Departamentales, el Senado Funcional y el Consejo de Economía Nacional) no se aplicaron y sólo lo fueron parcialmente, como las elecciones municipales (sólo hubo dos procesos: en 1963 y 1966).

La Constitución de 1979 preside un proceso normativo inédito a lo largo de nuestra historia constitucional. No sólo rige ininterrumpidamente desde su promulgación, a lo largo de doce años consecutivos (hasta el golpe del 5 de abril de 1992), como no había sucedido con ninguna otra constitución, sino que garantiza procesos electorales intachables, alternancia en el poder y sus instituciones son legisladas y desarrolladas en el plazo más inmediato: Tribunal de Garantías, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura y el propio proceso de regionalización. Acaso, pueda ello tener una triple explicación. Primero, la constitución de 1979

fue fruto de una amplia discusión, incorporando sugerencias de la sociedad civil. Segundo, no hubo mayoría en la Constituyente de 1979 y ello obligó a sus miembros a transar, a pactar, y a abrir puertas y ventanas a la sociedad civil. Y, tercero, el poder político (en manos del Gobierno Militar) no tuvo representación en la Constituyente ni interferencia en los debates, facilitando la distancia en la reflexión constitucional y en la futura ventaja o desventaja de las instituciones que allí se irían a consagrar. Una situación sumamente favorable, que distingue la elaboración de la constitución de 1979 de las otras tantas, pero que es irrepetible. Hay que tenerlo muy presente ahora que quiere confeccionarse una nueva constitución para reemplazar la carta de 1979.

## 4 El artificial CCD

Visto en perspectiva, con el necesario contraste dentro de nuestra historia constitucional, este CCD aparece, en *primer lugar*, como una institución artificial, expedida como supuesta "salida política" y restringida a ese principal objetivo. Su inautenticidad parece delatarse en el calificativo de "Democrático". En *segundo lugar*, al rechazar las iniciativas ciudadanas e impedir el consenso a su interior, sustentándose exclusivamente en el circunstancial dominio de una mayoría, carece de perspectiva institucional y de aliento de futuro. En *tercer lugar*, encarna el más pobre "proceso constituyente" de

nuestra historia, carente totalmente de reflexión doctrinaria. Aún constituciones de corta duración, como la de 1826 o la de 1867, tuvieron a su favor el apoyo de insignes e ilustres juristas y políticos. Aquí, en la reflexión, también se imponen las circunstancias. La unicameralidad, por ejemplo, coincidente con las cartas liberales de 1823 y 1867, sólo parece responder al cálculo político realizado desde el poder, destinado a sujetar con mayor facilidad al Parlamento. Hay, además, retrocesos evidentes no sólo respecto de la constitución de 1979 sino incluso a las de 1933 y 1920, en particular en la legislación laboral y en las "Garantías Sociales", que gravan su desvinculación con la realidad peruana y niegan la vocación transformadora que impulsa a toda constitución. En *cuarto lugar*, es una constitución *semántica*, como la de 1826 o 1839, exclusivamente elaborada para beneficiar a quien se encuentra en Palacio de Gobierno, asegurándole el manejo autoritario de las riendas del poder. Y, *finalmente*, es una constitución de corta duración. Tal como sucedió con la constitución de 1860 asoma como un hecho inocultable que la vigorosa constitución de 1979, que logró una vigencia normativa inédita en nuestra historia, habrá de resurgir, victoriosa, sobre las cenizas de esta artificial obra del CCD. □

# NUEVOS

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

### Serie TALLERES IEP

- Cecilia Blondet, Carmen Yon (eds.). Democracia, paz y desarrollo en el ámbito local urbano.
- Orin Starn (ed.). Hablan los ronderos: la búsqueda por la paz en los Andes.

### Serie DOCUMENTOS DE POLITICA

- Teobaldo Pinzás. Privatización y nuevo rol del Estado: algunos aspectos conceptuales con referencia al caso peruano.
- Efraín Gonzales de Olarte. Privatización y nuevo rol económico del Estado en el Perú. Hacia la cooperación entre Estado y mercado.  
Jaime Quijandría. El futuro de la empresa del Estado: el caso del sector petrolero.
- M. Petrerá, M.A. Reményi y F. Parodi. La gestión estatal y la privatización en el sector salud, la seguridad social y el sector financiero.
- C. I. Degregori y C. Rivera. Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, subversión y democracia.

### Serie ECONOMIA

- Teobaldo Pinzás. Interpretaciones de la relación entre el sector externo y la economía global.
- Efraín Gonzales de Olarte. Restricciones institucionales a las políticas económicas en el Perú.
- Roxana Barrantes. Economía del medio ambiente: consideraciones teóricas.

### Serie SOCIOLOGIA Y POLITICA

- Julio Cotler. Descomposición política y autoritarismo en el Perú.
- Oscar Castillo. Bambamarca: vida cotidiana y seguridad pública.

### Serie HISTORIA

- Luis Miguel Glave. De rosa y espinas. Creación de mentalidades criollas en los Andes (1600-1630).
- Marta Irurozqui. Elites en litigio. La venta de tierras de comunidad en Bolivia, 1880-1899.

IEP Ediciones • Horacio Arteaga 694, Lima 11 • Tlf. 32-3070

**IEP**

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694 LIMA 11 ☎ 323070 / 244856 FAX (005114) 324981

BY AIR MAIL  
VIA AEREA

