

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

PROGRAMA ACADEMICO DE DERECHO

"LA CONSTITUCION DE 1933 Y LAS LEYES DE EXCEPCION"

Tesis para optar el grado de  
Bachiller en Derecho presentada  
por: ENRIQUE CARRILLO THORNE

TD

1

1266

Lima, Enero de 1980

A mis padres

## I N D I C E

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
<u>El Derecho de Excepción en el Derecho Constitucional</u>	
1.1 Concepto.....	1
1.2 Las principales situaciones de excepción:	
1.2.1 La guerra internacional.....	7
1.2.2 Los desórdenes internos.....	8
1.2.3 Las crisis económicas.....	9
1.3 Las soluciones constitucionales a las situaciones de excepción:	
1.3.1 El estado de guerra.....	11
1.3.2 La ley marcial.....	12
1.3.3 El estado de sitio.....	17
1.3.4 Las facultades extraordinarias.....	25
1.3.5 La suspensión de garantías.....	26
1.3.6 La suspensión del habeas corpus.....	27
1.3.7 Otras soluciones.....	29
1.4 Presupuestos para decretar válidamente el estado de excepción:	
1.4.1 La legitimidad del órgano que declara el es tado de excepción.....	30

	<u>Págs.</u>
1.4.2 La motivación del estado de excepción.....	31
1.4.3 El ámbito territorial y temporal del estado de excepción.....	32
1.4.4 Las limitaciones constitucionales al estado de excepción.....	32
Citas .....	34

## CAPITULO II

### Las Leyes de Excepción entre 1930 y 1945

2.1 La Ley 7479	
2.1.1 Los antecedentes legales (Decretos -Leyes N° 6926, 6927, 7060, 7161 y 7166).....	37
2.1.2 El debate en el Congreso Constituyente sobre la vigencia de la Constitución de 1920.....	44
2.1.3 El debate en el Congreso Constituyente sobre el proyecto de ley de emergencia y su promul- gación.....	45
2.1.4 La protesta del Colegio de Abogados de Arequipa.....	50
2.1.5 La protesta Obrero-Estudiantil.....	50
2.1.6 La aplicación de la Ley de Emergencia y el desafuero aprista.....	51
2.1.7 La Ley 7490 y las elecciones complementarias para el Congreso Constituyente.....	53
2.1.8 El intento de asesinato a Sánchez Cerro y la Ley 7491.....	54

2.1.9	La revolución aprista de 1932 y las Leyes 7542, 7546, 7709 y 7720.....	60
2.1.10	La posición del Congreso Constituyente frente a la revolución aprista de 1932....	72
2.1.11	La Ley de Emergencia en 1934.....	72
2.2	El Derecho de Excepción en la Constitución de 1933	
2.2.1	El debate en el Congreso Constituyente sobre el artículo 70.....	74
2.2.2	La aprobación del artículo 70.....	78
2.3	La Ley 8505	
2.3.1	El ambiente político en que se aprobó la Ley 8505.....	78
2.3.2	Los efectos inmediatos.....	81
2.3.3	La promulgación de la Ley 8842 y el cierre de "La Prensa".....	81
2.3.4	La Ley 9024.....	82
2.3.5	La Ley 9034 (Ley de Imprenta).....	82
2.4	La Ley 10221	
2.4.1	El Frente Democrático Nacional.....	82
2.4.2	El ambiente político en que se promulgan las Leyes 10220 y 10221.....	85
2.4.3	El restablecimiento de las garantías (Ley 10221).....	87
2.4.4	La Ley 10220 (Ley de Amnistía).....	87
	Citas .....	90

**CAPITULO III**

**Las Leyes de Excepción entre 1949 y 1956**

<b>3.1</b>	<b>La Ley 11049</b>	
3.1.1	El golpe militar del Gral. Manuel A. Odría y el Decreto Ley N° 10890.....	95
3.1.2	El Decreto Ley N° 10893.....	98
3.1.3	El Decreto Ley N° 11049.....	99
3.1.4	La elección del Gral. Odría como <u>Presiden</u> te Constitucional y la Ley 11490.....	103
<b>3.2</b>	<b>El Habeas Corpus del Dr. José Luis Bustamante y Rívero</b>	
3.2.1	Antecedentes.....	106
3.2.2	La Resolución del Tribunal Correccional..	108
3.2.3	La Resolución de la Corte Suprema.....	111
<b>3.3</b>	<b>La Ley 12654</b>	
3.3.1	La Declaración del 20 de Julio de 1955...	114
3.3.2	La Coalición Nacional y la dimisión de Esparza Zañartu.....	116
3.3.3	La Ley 12552.....	117
3.3.4	La derogatoria de la Ley de Seguridad In- terior de la República.....	119
	Citas .....	122

## CAPITULO IV

¿Pueden darse Leyes de Excepción en el Futuro?

<b>4.1</b>	<b>Los orígenes de la Asamblea Constituyente de 1978</b>	
4.1.1	El Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.....	124
4.1.2	La convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1978.....	129
<b>4.2</b>	<b>La Constitución de 1979</b>	
4.2.1	El anteproyecto presentado por la comisión principal sobre el derecho de excepción y los primeros debates.....	131
4.2.2	El debate general y la aprobación del régimen de excepción.....	134
4.2.3	La aprobación de la redacción final del régimen de excepción.....	138
4.2.4	Las observaciones formuladas por el gobierno de facto a la Constitución de 1979.....	142
<b>4.3</b>	<b>Notas finales</b>	
4.3.1	Algunos comentarios.....	145
4.3.2	La redacción apropiada para el artículo 231 de la Constitución Política de 1979...	148
	Citas .....	149
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>152</b>
	<b>LEGISLACION.....</b>	<b>155</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>157</b>

## INTRODUCCION

En 1930, cae el régimen de don Augusto B. Leguía. Tres años después, se promulga una nueva constitución política. A esta nueva constitución política se la conoce como la Constitución de 1933. Durante su imperio, -que presumiblemente termine en 1980- sufrió varias veces interrupciones a su vigencia. De 47 años de "vigencia formal", durante 33 años fue suspendida o limitada por leyes de excepción. ¿Por qué se promulgaron estas leyes de excepción? ¿Es que la Constitución de 1933 no contenía dentro de sus normas una disposición que permitiera al gobierno enfrentar con éxito las situaciones de excepción? ¿Acaso los hechos fueron de tal magnitud que hicieron necesario apartarse de la Constitución para afrontar con éxito las crisis? ¿Qué experiencias históricas y constitucionales podemos extraer de estos años?

Todas las constituciones, "salvo la de 1920, admitían la suspensión transitoria de los derechos y garantías individuales, medida excepcional, en circunstancias de gran gravedad para el orden público, paz interior y seguridad colectiva". (1) Es decir, dentro de la tradición constitucionalista peruana, se otorgó al Estado la posibilidad constitucional de suspender los derechos y garantías, para enfrentar los desordenes internos, las guerras internacionales, y las crisis económicas. Si bien algunas constituciones concedieron al Congreso las facultades de suspender los derechos y garantías, en la mayoría de ellas, fue el Poder Ejecutivo el facultado para suspender e informar al Congreso de la suspensión de garantías. Resulta lógico que esta facultad pertenezca al Poder Ejecu-



tivo por cuanto este, se encuentra en directa relación con los hechos emergentes.

Como advierte el constitucionalista peruano José Pareja Paz Soldán: "El gobierno debe contar con los recursos legales apropiados para afrontar las situaciones de emergencia, ya que puede peligrar su estabilidad y poder defenderse contra la perturbación del orden legal con medidas rápidas y enérgicas en momentos de emergencia". (2).

Pero el derecho de excepción no pertenece solamente a la tradición constitucionalista peruana, es necesario señalar que además en todas las constituciones del mundo existe una norma de excepción. Segundo Linares, tratadista argentino, señala lo siguiente: "Lo prudente es que la constitución misma, previendo las situaciones extraordinarias que puedan presentarse, determine con claridad los motivos, la medida de los efectos de los remedios excepcionales adecuados para hacerle frente. Absurdo sería, con el fin de amparar el orden constitucional y la libertad en emergencias peligrosas para uno y otra, dejar librado a la discreción de los gobernantes la escogitación de cualquier medio encaminado a tal objeto". (3)

Es sumamente importante entonces, que el Derecho Constitucional prevea las situaciones de excepción, porque constituya indudable freno a los pretextos que pueda esgrimir cualquier gobierno despótico o tiránico en nombre de la suprema ley de la salvación pública. El Derecho Constitucional trata, pues, de normar la anormalidad, de regular las situaciones irregulares; como diría Sánchez Viamonte, de regular las brechas constitucionales. Porque además de disciplina jurídica tiene evidentemente una función política en el concepto de gobierno, y en su concreción positiva precisamente asegura el fin polí

tico. El Derecho Constitucional como parte del Derecho Público, regula el sistema de gobierno, la formación de los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y las declaraciones, derechos y garantías de los habitantes, como miembros de la sociedad referida al Estado y como miembros del cuerpo político a título de ciudadanos. Es en razón a estas funciones que el Derecho Constitucional no puede abstraerse de la necesidad de reglar las situaciones de excepción.

El Estado Constitucional, vale decir, el Estado de Derecho, ha creado para regir las situaciones de excepción diferentes normas jurídicas.

En esta tesis estudiamos estas normas de excepción y describimos con la mayor objetividad posible, el desmoronamiento de la Constitución de 1933 ante las leyes de excepción. Dividimos la presente tesis en cuatro capítulos.

El primer capítulo está referido al derecho de excepción en el Derecho Constitucional, visto desde el punto de vista de la doctrina. En él describimos el derecho de excepción y las leyes de excepción distinguiéndolas en cuanto a su fuente. Asimismo las principales situaciones de excepción para entender, la magnitud de los hechos que dan origen a la vigencia del derecho de excepción o de las leyes de excepción. Presentamos las soluciones constitucionales adoptadas por distintos países a las situaciones de excepción, y describimos con mayor o menor acuciosidad, las formas que adquiere la suspensión de garantías. Finalmente, planteamos los presupuestos necesarios para decretar válidamente los estados de excepción.

Luego de establecido el marco teórico, en los capítulos segundo, tercero y cuarto, describimos los fenómenos jurídico-políticos perua

nos desde al año de 1930 hasta la fecha, referidos a las leyes de excepción. Al realizar la división histórica, lo hacemos en función a las leyes de excepción promulgadas entre 1930 y la fecha. El primer período comprende los años de 1930 al de 1945; el segundo período los años de 1949 al de 1956; y el tercer período se inicia en 1968 con una duración que presumiblemente termine en 1980.

Como estimamos en una de nuestras conclusiones, la promulgación de las leyes de excepción están en directa relación al surgimiento de un partido beligerante que busca desde su fundación, iniciar una serie de reivindicaciones sociales. Como nos señala el historiador doctor Jorge Basadre: "Injertado en la vida política un movimiento con la organización peculiar de los partidos de la post-guerra y a base de radicales reivindicaciones sociales -el Apra-, las luchas políticas entre 1930 y 1939... giraron alrededor de este dilema: ¿"Capturaría" el Apra el poder o no? Esa pregunta explica muchos hechos, muchas leyes y hasta muchas actitudes personales en el orden interno e internacional (ante la revolución española, el fascismo, Estados Unidos, etc.). El miedo y el odio orientaron varias veces al país y generaron más de un episodio luctuoso o condenable".(4)

En el capítulo segundo tratamos sobre las luchas que iniciara el APRA por obtener el poder y las leyes de excepción que dictaron los gobiernos de Sánchez Cerro y Benavides. La lucha política que iniciara el líder del Apra, durante el régimen de don Augusto B. Leguía, se intensificó a la caída de éste. Con la fundación formal, del partido aprista en 1931, la lucha política se radicalizó aún más. El gobierno provisional, convocó a elecciones. Los principales diarios de la época, apoyaron decididamente al revolucionario de Arequipa.

Mientras tanto, Víctor Raúl Haya de la Torre jefe del partido aprista, inició tenazmente su campaña política. Luego de celebradas las elecciones, el candidato vencedor Luis Sánchez Cerro, fue desconocido por el partido aprista. A partir de diciembre de 1931 se suceden los actos calificados como terroristas por el gobierno. La campaña que desatara el diario "El Comercio" enfrenta aún más al gobierno con la oposición.

El doctor Jorge Basadre, estima que no es conveniente buscar en los diarios de la época la descripción de los hechos, en razón de que ellos sólo sirvieron de vehículo a las tremendas pasiones del pasado inmediato: "todo fue vejado y ofendido ahondándose de esta manera el atolondramiento, el desconcierto y la ofuscación generales". (5) Por ello, no hago referencia alguna para este período de lo publicado en los diarios de la época; más bien, incluyo narraciones o manifestaciones de actores de uno y otro bando.

El capítulo segundo, contiene además los debates que se celebraron en el Congreso Constituyente de 1931, sobre el derecho de excepción contenido en la Constitución de 1933. A pesar de contener un régimen de excepción esta Constitución no fue respetada, y desde su inicio fue vulnerada sistemáticamente. El derecho de excepción que permite al Poder Ejecutivo suspender los derechos y garantías cuando lo exija la seguridad del Estado, no fue suficiente para que los gobiernos que se sucedieron entre 1930 y 1945 pudieran mantener la tranquilidad y la paz públicas. Tanto la Ley 7479 como la Ley 8505 desconocieron lo establecido en la Constitución de 1933.

Derrotado el fascismo en la 2da. Guerra Mundial y formado el Frente Democrático Nacional, recién en 1945, con la instalación del gobierno constitucional presidido por el doctor José Luis Bustamante y Rivero se derogaron ambas leyes de excepción. Fue el fin aparente de una época, sin embargo años después en 1948, ante los sucesos promovidos por el Apra, el General Manuel A. Odría mediante un golpe militar asume el gobierno.

En el tercer capítulo referimos las leyes de excepción promulgadas entre los años de 1949 y 1956. Este período se inició con el golpe militar efectuado por el General Manuel A. Odría. Inmediatamente que asumió el gobierno, la Junta Militar declaró fuera de la ley al partido aprista peruano. Asimismo mediante un decreto ley se establecieron penas excepcionales para los autores y cómplices de los delitos de rebelión, sedición o motín, restaurando además la vigencia de las cortes marciales. Al año siguiente, en 1949, dictó la "Ley de Seguridad Interior de la República". Pero no le bastó al dictador Manuel A. Odría, contar con un instrumento legal que lo autorizara casi a cualquier despotismo, sino que también quiso obtener de manera "ilícita" la Presidencia Constitucional. Efectuadas las elecciones fraudulentas de 1950, y elegido un Congreso servil, éste, convalidó todos los decretos leyes dictados por la Junta Militar de Gobierno presidida por Odría, entre el golpe de estado y su elección como Presidente Constitucional.

A fines de 1955, -todavía vigente la Ley de Seguridad Interior de la República- el doctor Bustamante y Rivero Presidente Constitucional derrocado, manifestó su intención de regresar al país. Ante la negativa del gobierno a admitirlo, se ve en la necesidad de interponer un

recurso de Habeas Corpus. Denagado el Habeas Corpus, pero ante la presión popular a que es sometido el régimen no le queda otro camino que convocar a comicios electorales para junio de 1956 y decretar una amnistía política general. Luego de celebradas las elecciones donde resultara triunfador el candidato Manuel Prado por el "Movimiento Democrático", el Congreso aprueba la derogatoria de la Ley de Seguridad Interior de la República.

Se abre un paréntesis dentro de la vida democrática de la nación, donde nuevamente la Constitución Política promulgada en 1933 adquiere vigencia. No habrían de pasar sino solamente doce años para que nuevamente la Constitución Política de 1933 perdiera toda su fuerza y vigencia. En 1968 asume el poder el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, y la Constitución Política de 1933 queda supeditada al "Estatuto" del gobierno de facto. Es necesario resaltar, que pese a no contar todavía con una perspectiva histórica que nos permita evaluar con la objetividad necesaria los hechos que se sucedieron, no podemos dejar de soslayar las graves irresponsabilidades que caracterizaron a este régimen de facto.

Luego de diez años de vigencia de esta ley de excepción, el desmoronamiento de la Constitución de 1933 fue tan patente, que se hizo necesario convocar a una Asamblea Constituyente con la finalidad de promulgar una nueva constitución de acuerdo a la "nueva realidad política" del país. El último capítulo, es decir el capítulo cuarto, trata justamente de los orígenes de la Asamblea Constituyente de 1978, y consigna tanto el anteproyecto presentado por la comisión principal sobre el derecho de excepción como los debates que se realizaron en ésta. Resulta evidente que la experiencia histórica, inspiró a la

Asamblea Constituyente de 1978 a ampliar el derecho de excepción en la nueva carta Política. La nueva Constitución de 1979, vigente solamente en sus Disposiciones Generales y Transitorias, consigna en su artículo 231 el régimen de excepción. En él, se establecen dos estados de excepción: el estado de emergencia y el estado de sitio. Creemos que el avance del derecho de excepción en la nueva Constitución es significativo, por cuanto le otorga al gobierno democrático la posibilidad de entrentar las situaciones de excepción con armas legales suficientes para conjurar las crisis.

Tanto el capítulo tercero como el cuarto, pertenecen a un período de la historia reciente. Por ello, las fuentes que utilizamos son principalmente los periódicos de la época, algunas obras personales, y principalmente los textos legales.

Finalmente consideramos que en esta tesis se trata una institución del Derecho Constitucional sumamente común dentro de la praxis política de los gobiernos latinoamericanos. Como se desprende en ella, las leyes de excepción son un fenómeno íntimamente vinculado a los gobiernos de facto. La necesidad que tienen los regímenes de facto de legalizar sus actuaciones, los impulsa a dictar leyes de excepción. Resulta indudable, que las leyes de excepción - que no se hallan previstas en las constituciones- en nuestros países no obedecen a verdaderas situaciones de excepción, sino más bien han sido y son utilizadas por los gobiernos de facto, para legalizar sus estadías en el poder.

C I T A S

- (1) PAREJA PAZ SOLDAN, José ... Derecho Constitucional Peruano.-  
Lima, Ediciones del Sol, 1963, pág. 458.
- (2) Loc. cit.
- (3) LINARES QUINTANA, Segundo V.... Tratado de la Ciencia del  
Derecho Constitucional Argentino y Comparado.-  
Buenos Aires, Editorial Alfa, 1956, Tomo V, pág. 399.
- (4) BASADRE, Jorge ... Apertura.- Lima, Ediciones Taller, 1978,  
pág. 484.
- (5) *Ibidem*, pág. 498.



## CAPITULO I

### El Derecho de Excepción en el Derecho Constitucional

#### 1.1 Concepto

"El Estado de Derecho es, por definición, un Estado cuya total actividad se desarrolla con sujeción a preceptos jurídicos previos de naturaleza general y dentro de un marco de competencias delimitado con precisión". (1) Es decir, desde el punto de vista del Constitucionalismo, todas las manifestaciones del Estado deben someterse a las normas jurídicas establecidas de antemano en la Constitución Política. Rodrigo Borja afirma: "Dentro del Estado sometido al Derecho -Estado de Derecho- el gobierno, no puede mandar ni prohibir nada a los ciudadanos sino con arreglo a normas legales previamente formuladas, que autorizan el mandamiento o la prohibición". (2)

El Estado de Derecho supone necesariamente, un estado de normalidad, que permite inducir una regla general de previsión del obrar humano a base de la observación de lo que sucede ordinariamente en un medio social dado durante determinado período de tiempo. Entonces, el quehacer político del Estado, se realiza de acuerdo a la continuidad prevista y garantizada por la Constitución.

Pero dentro del Estado pueden ocurrir acontecimientos que, por estar fuera de lo corriente y de lo normal, escapan a la previsión del Derecho. Estos acontecimientos romperían la continuidad prevista y garantizada en la normatividad escrita de la Constitución.

Cabe aclararse que la ruptura se produciría en el orden de la normatividad Constitucional y no en el orden de la realidad, porque el quehacer político del Estado no se interrumpe ni se quebranta nunca en la realidad; como sostiene el tratadista Bidart Campo: "A una vigencia constitucional sucederá otra, a una normalidad otra, a una cierta práctica normativizada la reemplazará una nueva pero en la realidad no hay ruptura de la continuidad constitucional, solo hay cambios sin solución de continuidad, porque no se dan espacios en blanco ni períodos de inactividad". (3)

Las situaciones o acontecimientos que perturban el orden constitucional desbordando los cauces jurídicos con carácter de excepción aparte de las "revoluciones" y los "golpes de estado" que no admiten previsión constitucional, son: la guerra, la subversión, las catástrofes naturales y las crisis económicas.

Tales acontecimientos o situaciones de excepción, constituyen un agudo problema doctrinario, pues es obvio que la Constitución ha sido promulgada para que rija siempre y en todos los casos. Esto ex-

plica como ante la posibilidad de que acontezcan en la sociedad hechos no previstos, para los cuales no ha sido factible crear un antecedente jurídico preciso, hace vuelto necesario formular un "Derecho de Excepción", lo suficientemente ágil para que pueda comprender actos de muy variada índole, que están fuera de la ocurrencia normal de las cosas.

Diferentes tratadistas nos explican la razón de ser del Derecho de excepción:

Raúl Ferrero nos dice:

"El constitucionalismo, o sea el ordenamiento jurídico de una sociedad mediante una constitución escrita cuya supremacía sobre los poderes es indiscutido, admite algunas excepciones. El contrasentido aparente radica en que, para salvar la constitucionalidad, se autoriza la suspensión transitoria de su imperio. Tal sucede con las atribuciones de urgencia". (4)

González Calderón afirma:

"... la necesidad imperiosa de salvar el orden constitucional, y la más apremiante todavía de salvar el orden constitucional, y la más apremiante todavía de salvar la existencia nacional y preveer a su seguridad efectiva, han sido siempre y son los fundamentos de las medidas adecuadas al logro de esos fines, y su legitimidad, por consiguiente, no puede ser controvertida, porque, como decía la vieja fórmula de los romanos, "salus populi suprema lex est".

(...) El gobierno entonces, debe ser investido con los poderes que sean adecuados para cumplir el primero de todos los deberes, la primera de todas las funciones de la sociedad organizada en Estado independiente y soberano: restablecer la pax interior, defender la integridad de la Nación; y, naturalmente, los derechos y garantías de la libertad individual tienen que ser temporariamente suspendidos ante las exigencias ineludibles de dominar la rebelión o conmoción interior, o de rechazar la agresión del enemigo exterior". (5)

El tratadista Segundo Linares señala:

"Compréndese, entonces, que ante circunstancias extra ordinarias que perturben o amenacen el orden interna-

cional y hasta la vida del Estado, como las que caracteriza a una conmoción interior o a una guerra, las autoridades deben hallarse investidas de los poderes adecuados para una eficiente defensa del orden constitucional, aún cuando ello se traduzca en un decaimiento de las garantías de la libertad individual". (6)

Bidart Campos estima que:

"En la dinámica constitucional aparecen numerosas situaciones de excepción, que no son las reguladas por la normatividad escrita como habituales y permanentes. (...) Tales emergencias en general -sin enunciación constitucional, ni taxativa ni enumerativa- han merecido en algunos estatutos legales una contemplación específica, que hace posible regularlas con medidas excepcionales. El poder público ensancha la órbita de sus competencias, hay un desplazamiento de atribuciones a favor del órgano que con más celeridad y eficiencia puede conjurar la crisis..." (7)

El Derecho de excepción es, por eso, una regulación legal destinada a enmarcar la anormalidad social, anticipando todas las probables modalidades que puede asumir la conducta excepcional". (8)

El origen del Derecho de excepción fue histórico. La independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y de la república de Francia, no se lograron sin dificultades que tomaron formas bélicas y que exigieron una conducta muchas veces extrañas, cuando no reñida con las exigencias institucionales de un ordenamiento jurídico concebido para la paz; fueron estados de guerra transitorios, pero como sostiene Sánchez Viamonte "... ubicados en la entraña misma del movimiento revolucionario que daba origen al Estado de derecho y al constitucionalismo", estos movimientos revolucionarios "... trajeron como consecuencia fatal la necesidad de abrir brechas al orden jurídico, para permitir una acción defensiva de las conquistas en vías de realización ". (9)

Es necesario distinguir, el Derecho de excepción, que se halla previsto y normado en la Constitución escrita, de las leyes de excepción.

Las leyes de excepción se justifican en razón de lo que se ha llamado en el Derecho Constitucional, el estado de necesidad.

"Estado de necesidad en general sería aquella situación de peligro actual de los intereses protegidos por el derecho, en el cual no queda otro remedio que la violación de los intereses de otro, jurídicamente protegidos..." (10). El estado de necesidad se encuentra por sobre la Constitución, como un principio supremo que justifica la implantación de normas excepcionales que conjuren el peligro que ataca la existencia misma de la Constitución. El estado de necesidad demuestra al Estado, que las normas del Derecho vigente no resultan suficientes, obligándolo a decretar medidas excepcionales o leyes de excepción.

Existen principalmente dos limitaciones, a que el Estado decreta leyes de excepción: en primer lugar, como sostiene Bidart Campos, "...ese principio no se legitima para sostener un gobierno, sino para salvar el orden jurídico fundamental". (11)

En segundo lugar, si bien el Estado reacciona ante los peligros aunque carezca de normas que lo autoricen, no está autorizado a causar daño para evitar otro mayor, como ocurre en el Derecho Penal.

"...el estado de necesidad, dice Bielsa, es legítimo frente a un hecho extraño a la voluntad directa del Estado, hecho que entraña para la conservación de éste o de la colectividad a él referida, un peligro grave e inminente, ya sea respecto del orden público interno, ya cuando esté amenazada su integridad política e institucional u orden internacional. En general, añade, se resuelve o consiste en cierta disminución de derechos en defensa de un mayor bien de la comunidad. Es emergente, circunstancial e imprevisto, al menos en la ley, y ninguna cuestión se presenta, como sea la de la validez de la ley frente a la constitución, en cuanto esta es el único límite a las modificaciones que pueden introducir las nuevas normas dictadas en estado de necesidad". (12)

Raúl Ferrero considera que los decretos de urgencia o leyes de excepción, pueden ser dictados "contra legem" y aún "contra constitutionem", justificados en la maquiavélica razón de Estado.

"La maquiavélica razón de estado resurge, aunque disimulada, y no encuentra otras limitaciones que las que provengan del buen sentido de un pueblo y de la moderación de los gobernantes". (13)

Resultan explicables las leyes de excepción, cuando las circunstancias internas o internacionales revistan tal gravedad, que ponen en peligro a la nación misma. En esos casos el gobierno necesita ampliar sus prerrogativas, en detrimento de las libertades políticas, para defender a la nación en su conjunto.

Sin embargo, preocupa al Derecho Constitucional determinar, qué atribuciones, poderes o competencias, debe asumir el Poder Ejecutivo en las situaciones de excepción. Porque si en aras de la defensa del orden constitucional limita temporaria y excepcionalmente algunas garantías y derechos, eliminando las condiciones que hacen posible sus existencias, el Derecho Constitucional debe cuidar que el remedio que se pretende salvador no resulte en definitiva, un ataque solapado a las libertades políticas inherentes al hombre moderno y a la Constitución misma.

Uno de los que mejor ha planteado los términos del problema de las leyes de excepción y sus consecuencias en cuanto a las libertades, ha sido el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Abraham Lincoln, cuando el 4 de julio de 1861 preguntaba: "¿Existe en todas las repúblicas esta inherente y fatal debilidad? ¿Debe un gobierno de necesidad ser demasiado fuerte para las libertades de su pueblo o demasiado débil para mantener su propia existencia?"

## 1.2. Las principales situaciones de excepción

### 1.2.1 La guerra internacional

Como explicamos anteriormente, cuando se produce una situación de excepción, la continuidad normada y garantizada por la Constitución se rompe. Uno de esos casos es la guerra internacional.

"La guerra es una contingencia del derecho internacional que puede adquirir distintos matices, y según ellos originar diferentes conflictos con la constitución". (15) No es la misma, la situación del Estado agredido en cuyo territorio se despliegan las operaciones bélicas o que se halla ocupado por las fuerzas extranjeras enemigas, que la de aquel, que combate en territorio extranjero.

Resulta evidente que en una conflagración con un país extranjero, el Estado decreta las medidas de emergencia necesarias, según las exigencias que plantee el conflicto bélico. Estas medidas desplazan prerrogativas especiales a los órganos con capacidad para dirigir la defensa o el ataque. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, "la guerra apareja la necesidad de conciliar las normas constitucionales con las exigencias de la defensa y con las leyes y usos que para tales contiendas prevé el derecho internacional". (16)

Entonces es necesario que en la Constitución se contemple la posibilidad de esta situación de excepción, estableciendo, para el caso que se produzca, un régimen de excepción; porque, desde la perspectiva del Derecho Constitucional, la Constitución Política mantiene su supremacía aún en los casos de guerra internacional o de ocupación, anteponiéndose a cualquier uso bélico o tratado internacional.

### 1.2.2 Los desórdenes internos

"Esta categoría de emergencia envuelve una variedad de situaciones casi imposible de clasificar: insurrecciones, motines, rebeliones, golpes de estado, revoluciones, guerra civil interna, guerra civil internacional, etc. Pueden tener carácter exclusivamente político, o bien ser consecuencia de acontecimientos de otra índole, como terremotos, inundaciones o catástrofes". (17)

Es decir, los desórdenes internos pueden ser provocados por fenómenos de dos órdenes distintos: por fenómenos políticos o, por fenómenos naturales. Los fenómenos políticos que causan desórdenes internos son de dos tipos: los que tienen por finalidad destruir a los órganos gubernativos; y, los que sólo tienen por objetivo expresar disconformidad u oposición, a los actos del gobierno, a sus funcionarios, a la orientación política del Estado, etc.

Las "revoluciones" y los "golpes de Estado", se sitúan dentro de los fenómenos políticos que tienen por finalidad destruir a los órganos gubernativos. La revolución se diferencia de los golpes de Estado en que:

"La revolución hace perder vigencia a una constitución hasta entonces vigente, y simultáneamente introduce la vigencia de otra nueva. Pero generalmente no se detiene allí, sino que cristaliza su nueva concepción y da al estado otra constitución escrita; con eso, restablece la identidad entre la constitución real y la normada legalmente, y consolida el proceso revolucionario con las transformaciones por él abarcadas". (18)

Mientras que en los golpes de Estado, no se busca modificar el orden constitucional establecido sino, sólo se desea derrocar al gobernante para sustituirlo por otro gobernante, sin modificar sustancialmente la concepción política del Estado.



En los casos que triunfa la revolución, y una vez consolidada, promulga una nueva Constitución, esta, opera como fente material del Derecho, dando origen a normas válidas para el Derecho Constitucional.

Tanto los fenómenos políticos como los fenómenos naturales, que producen situaciones de excepción, tienen por elemento común la "afectación del orden y de la paz sociales".

Es por esa afectación que el Estado requiere de medidas especiales para evitar el caos, y la destrucción de la propiedad pública y privada.

Actualmente numerosos Estados poseen estatutos especiales para sofocar los desórdenes internos, que aparecen no siempre en la Constitución escrita previstos explícitamente, sino en leyes con verdadero carácter materialmente constitucional; "... así las llamadas leyes de defensa de la democracia, o de defensa estatal". (20), así las leyes dictadas con carácter singular para declarar ilegales determinadas actividades políticas, disolver partidos políticos, organizaciones gremiales, etc.

### 1.2.3 Las crisis económicas

Algunas situaciones económicas imprevistas pueden originar en la nación situaciones anormales de gravedad: deflación, inflación, falta de vivienda o de artículos de consumo de primera necesidad, imposibilidad general de cumplir obligaciones en numerario, etc. Ante estas situaciones de crisis económicas el Estado, debe reaccionar con una legislación de emergencia sobre precios máximos, locaciones, moratorias hipotecarias, limitación de los intereses en los préstamos en dinero, etc.

En la experiencia de las dos postguerras de este siglo donde numerosos países padecieron crisis económicas muy agudas, sus gobiernos se vieron obligados a adoptar medidas especiales, porque las comunes no resultaban adecuadas ni eficientes.

"El mundo asistió, así, al espectáculo generalizado de legislaciones de emergencia sobre precios máximos, locaciones, moratorias hipotecarias, limitación de los intereses en los préstamos en dinero, etc. Tales disposiciones restringían, evidentemente, otras tantas libertades de rango constitucional: la de contratar, la de comerciar, la de propiedad inviolable, la de industria. No obstante, los poderes políticos las siguieron aplicando, y el poder encargado de controlar la constitucionalidad procuró, con la mayor elasticidad posible, decidir la conformidad de las mismas con la constitución, en miras a la suprema necesidad de conjurar la crisis y atento la duración limitada que estaban llamadas a tener". (19)

Es sumamente complicado para el Derecho Constitucional establecer con anterioridad, las normas de excepción aplicables a las crisis económicas. Cada crisis económica es diferente que la anterior.

"En general ..., el derecho constitucional de emergencia para crisis económicas es de elaboración legislativa y pretoriana, y producto espontáneo del requerimiento de las circunstancias". (20)

En la mayoría de los casos, el Poder Legislativo delega al Poder Ejecutivo suficientes facultades para que afronte expeditivamente los problemas generados por la situación de excepción.

### 1.3. Las soluciones Constitucionales a las situaciones de excepción

#### 1.3.1 El estado de guerra

Ciertas constituciones "prevén la competencia de un órgano estatal para declarar la guerra y concluir la finalización de las hostilidades, así como la actuación de las fuerzas armadas, pero omiten delimitar la incidencia de las situaciones bélicas en la vigencia de la constitución". (21)

Durante el estado de guerra se amplían las facultades del órgano competente del Estado, generalmente el Poder Ejecutivo, otorgándole poderes bélicos especiales. La característica principal del estado de guerra, es que a pesar que amplía las facultades del Poder Ejecutivo, este no tiene competencia para violar la Constitución ni los derechos que ella consagra, es decir, que el Poder Ejecutivo no puede apelar a los usos, leyes o tratados de Derecho Internacional que contravengan a la Constitución.

Los poderes bélicos especiales que recibe el Poder Ejecutivo, no sólo se refieren a los militares, sino también a otros que le son afines y necesarios, como por ejemplo, los económicos, ya que la contienda repercute también en otros órdenes de la vida social.

Sólo en casos muy especiales durante el estado de guerra, previa aprobación expresa del Poder Legislativo, se suspende la vigencia de la Constitución.

Esta Institución del Derecho Constitucional nació en los Estados Unidos de Norteamérica, siendo utilizada durante el presente siglo en las guerras mundiales.

"En Estados Unidos de Norteamérica, el poder federal en materia de defensa involucra, de acuerdo con la jurisprudencia, el poder de guardar el estado contra la reanudación inmediata del conflicto, y de remediar los males que surgieron del conflicto y su desarrollo. ...En las dos últimas guerras, el presidente ha acumulado enormes facultades de control de noticias e informaciones, de orden económico y comercial, y de defensa en general, a veces por expresa delegación del congreso y otras por ejercicio en nombre propio. Si bien la judicatura ha aceptado revisar la constitucionalidad de muchas medidas adoptadas durante el estado de guerra por necesidad bélica, ha entendido que quedaba reservado a los órganos políticos -congreso y ejecutivo- juzgar si estaba configurada la emergencia, adoptar las disposiciones que creyera oportunas y convenientes". (22)

### 1.3.2 La ley marcial

La ley marcial es otra de las regulaciones del derecho de excepción cuya finalidad es restablecer la normalidad política en un Estado, alterada por hechos emergentes (estado de guerra) que comprometen la vigencia constitucional y la paz pública.

La ley marcial "... causa la suspensión temporal de las leyes ordinarias y de las autoridades llamadas a aplicarlas, para sustituirlas por leyes y tribunales militares, que a partir de ese momento avocan conocimiento de asuntos que, en circunstancias normales, estarían sometidos a la jurisdicción de los órganos civiles". (23)

Al transferirse la competencia de las autoridades civiles a las militares, éstas pasan a depender de los servicios de policía, al tiempo que los tribunales militares conocen de los delitos contra la seguridad pública, la Constitución, el orden o la paz pública, con arreglo a las leyes militares.

La ley marcial es un Instituto propio de un estado de guerra; Rafael Bielsa, constitucionalista argentino la define de la manera siguiente:

"Consiste el régimen de la ley marcial en la sujeción de las personas que delinquen, o cometen faltas graves -así calificadas por un "bando" o disposición de la autoridad de emergencia- a los tribunales militares. En substancia, es un régimen de intimidación, mediante la represión inmediata (como medida ejemplar) con penas graves, inclusive la de muerte, hechos que en estado normal no tendrían ese castigo, ni ejecución sin procedimiento de juicio". (24)

La ley marcial, por definición, es la ley de guerra (de "Martialis", lo que es de Marte, dios de la guerra), pero su empleo sólo se justifica en situaciones de súbita y grave alteración del orden público, por hechos, que afecten la seguridad común.

La ley marcial desde que produce la concentración de competencias -pertenecientes hasta ese momento a los funcionarios civiles- en manos de los jefes militares, bajo las leyes militares, subroga temporalmente a las leyes ordinarias en la regulación de los acontecimientos; y para la eventual punición de los perturbadores del orden establecido, la autoridad militar está en aptitud de tomar, desde ese momento, cuantas medidas sean necesarias.

Dentro del Derecho Constitucional, "la ley marcial supone forzosamente la suspensión de la vigencia constitucional" (25), porque desde el momento de su promulgación rigen las leyes militares para toda la población civil del Estado, o para la población de una determinada circunscripción territorial, que se halla en estado de guerra.

El tradista Linares Quintana manifiesta sobre la vigencia constitucional lo siguiente:

"Más no existe duda alguna de que la ley marcial -en cuanto excluye la vigencia de la constitución y de sus sistemas de derechos y de garantías individuales- es incompatible con el Estado constitucional o de derecho. El límite que marca el comienzo de la ley marcial señala a la vez el término del régimen de la Constitución y la ley". (26)

Formalmente para que entre en vigor la ley marcial, es requisito indispensable, que se anuncie mediante un "bando", las garantías y los derechos constitucionales que a partir de ese momento se suspenden, y además, los artículos de las leyes militares que adquieren provisionalmente vigencia general.

Durante el imperio de la ley marcial, los bandos alcanzan la categoría de leyes supremas. En ellos, las autoridades militares fijan los hechos que constituyen el antecedente jurídico para las sanciones, así como las penas correspondientes, que serán impuestas a los infractores por los tribunales militares.

Los bandos expresan, legislativamente, la voluntad arbitraria del comandante general, o jefe militar, desapareciendo toda seguridad jurídica para los ciudadanos, que pueden ser penados por acciones calificadas como delictivas por los bandos militares, aunque no sean tales según las leyes ordinarias.

Pero como señala Borja Cevallos:

"Más lo peligroso de la ley marcial reside en que, si bien cobran vigencia las leyes militares sobre la población civil, nada impide que las autoridades militares dicten, por medio de bandos o problemas, disposiciones especiales con fuerza de ley con lo que se vuelve ilimitado el poder de estas autoridades". (27).

Esta preocupación en el Derecho Constitucional se justifica, porque la ley marcial no reconoce límites jurídicos ni lleva implícita para quienes la ejercen, la obligación de responder por sus actos. Si bien un estado de guerra justifica muchos de los excesos de las autoridades militares en defensa del territorio de la nación, no justifica la adopción de medidas que perennicen a estas autoridades, en el poder. La ley marcial, es solo un derecho de excepción con validez temporal, durante el estado de guerra.

Es interesante consignar la opinión de protesta del senador argentino Bartolomé MITRE, recogida por casi todos los constitucionalistas argentinos contra el exceso que se produce cuando la ley marcial es mal aplicada:

"En la sesión que el Senado de la Nación efectuó el 19 de junio de 1869, debatiéndose la cuestión de San Juan, el senador Bartolomé MITRE expresó que "la ley marcial, señores, o, lo que es lo mismo, el código militar o la competencia de los tribunales militares aplicada a los delitos comunes con exclusión de las leyes y de los jueces ordinarios o naturales, no es una institución de pueblos libres. Pueden imperar como un hecho en un momento supremo, pero no es un derecho". (28)

La ley marcial nació en los países sajones, como complemento al estado de guerra. En esos países se dieron cuenta que cuando durante el estado de guerra, los hechos adquirían tal magnitud, era necesario reemplazar las autoridades civiles por las militares, suspendiendo la vigencia de la Constitución. La ley marcial, entonces, llenó el vacío y se aplicó durante los estados de guerra.

En los Estados Unidos de Norteamérica:

"la jurisprudencia se ha encargado de deslindar los alcances de la ley marcial, admitiéndola como excepción en casos de invasión, de guerra civil, de guerra civil, cuando los tribunales ordinarios están clausurados, y se hace imposible administrar justicia; quiere decir que solo mientras dura un efectivo estado, real presente, de lucha armada, se puede sustituir a la autoridad civil destruida e inexistente en el teatro de las operaciones activas, para preservar la seguridad del ejército y de la población; la ley marcial es legítima hasta que las leyes ordinarias puedan tener libre curso, y nada más". (29)

En la Gran Bretaña, "de acuerdo con la opinión de Dicey, la ley marcial no existe como traspaso de la autoridad civil a manos de la militar, ni como suspensión de la ley ordinaria a la población civil. La corona y sus agentes tienen derecho a usar la fuerza para repeler la fuerza, pero tal poder no guarda relación alguna con la existencia de la fuerza armada". (30)

En la Gran Bretaña son los agentes de la corona, los que retienen los poderes, mientras que las fuerzas armadas sólo cumplen con sus funciones castrenses.

En los Estados Unidos de Norteamérica como en la Gran Bretaña, el control jurisdiccional sobre la constitucionalidad de las leyes, una vez pasado el estado de guerra, es estricto; y constituye una verdadera garantía de limitación a los excesos de las autoridades militares, cometidos en situaciones de vigencia de la ley marcial.

Finalmente, no debe confundirse la ley marcial con la ley militar o la jurisdicción castrense, que alcanza exclusivamente a los componentes de las fuerzas armadas en actividad, y que no requiere de situaciones de excepción para su aplicación.



### 1.3.3 El estado de sitio

El constitucionalista Rodrigo Borja define el estado de sitio de la manera siguiente:

"Es la regulación jurídica de excepción en virtud de la cual se suspenda parcial y transitoriamente la vigencia de la Constitución a fin de salvarla de un motín o de una agresión exterior que amenace menoscabar su integridad.

El estado de sitio, como medida de emergencia, causa la suspensión de algunas garantías constitucionales y el acrecimiento de los poderes del Ejecutivo, durante el tiempo necesario para hacer frente a la anomalía sobreviniente y restablecer la paz pública". (31)

Segundo Linares en su Tratado de Derecho Constitucional consigna la opinión de HARIOU:

"En Francia, HARIOU, define el estado de sitio como "una institución legal preparada de antemano que, con el fin de asegurar la paz pública, organiza el robustecimiento del poder ejecutivo, transfiriendo de la autoridad civil a la militar una parte de los poderes de policía y una parte del poder represivo sobre la población civil"; agregando que este robustecimiento procederá "en caso de peligro inminente resultante de guerra extranjera o de insurrección armada, y en virtud de decisiones declarando el estado de sitio, el cual, llegado el caso, se levantará mediante decisiones de igual naturaleza". (32)

Para Rafael Bielsa "El estado de sitio es una situación jurídico-política que impone restricciones a la libertad en razón de graves motivos de seguridad común". (33)

El estado de sitio es pues, una institución jurídica del Derecho Constitucional, de carácter excepcional y transitoria, dispuesta por ley, que amplía las facultades y competencias del Poder Ejecutivo, suspendiendo ciertas garantías constitucionales, para permitirle reprimir una conmoción interna, o hacer frente a una agresión del exterior.

El origen histórico del estado de sitio data de la Revolución Francesa, en donde se adoptó constitucionalmente, para defender las conquistas revolucionarias en vías de consagración. Nace con la ley del 8 de julio de 1791, con un carácter estrictamente castrense, "ya que su finalidad fue conferir poderes extraordinarios al jefe militar de una plaza sitiada para permitirle hacer frente a la agresión exterior". (34)

Para el Derecho Constitucional lo importante de la ley francesa de 1791, es que el estado de sitio pertenece ya a la era del constitucionalismo -tal como lo señala Sánchez Viamonte- porque "en los artículos 6 y 10 de esa ley se hace expresa referencia a la Constitución, dando al estado de sitio el carácter de una situación de excepción con respecto a la vigencia de aquella". (35)

La ley francesa de 1791 distinguió las plazas y puestos militares en las siguientes situaciones: a) en estado de paz, b) en estado de guerra, y, c) en estado de sitio.

"En el primer caso, la autoridad militar se extendía solo a la tropa y a las cosas a su servicio, manteniéndose a cargo del poder civil la policía interior y demás actos de su competencia. En el segundo, la autoridad civil continuaba con la custodia del orden y de policía interior, pero el comandante militar de la plaza o del puesto en estado de guerra podía requerirla para prestarse a las medidas que interesaban a la seguridad". (36)

En el tercer caso, la ley francesa estableció:

Art. 10.- "en las plazas de guerra y puestos militares que se hallen en estado de sitio, toda la autoridad de que los oficiales civiles

estuvieren revestidos por la Constitución para la conservación del orden y de la policía interior, pasará al comandante militar, quien la ejercerá exclusivamente, bajo su responsabilidad personal". (37)

En sus artículos 11 y 12 señaló el plazo de vigencia del estado de sitio: Art. 11.- "las plazas de guerra y puestos militares estarán en estado de sitio no sólo desde el momento en que comenzaren los ataques del enemigo, sino luego que a resultas del cerco o acordamiento quedaren cortadas las comunicaciones de adentro a afuera y de fuera a adentro, a distancia de mil ochocientos toesas de las crestas de los caminos cubiertos". (38) Art. 12.- "el estado de sitio no cesará sino después de roto el cerco; y en el caso de haber comenzado los ataques, después de haber destruído los trabajos de los sitiadores y reparadas o puestas en estado de defensa las brechas". (39)

El estado de sitio que nació como una institución típica del estado de guerra, fue desnaturalizándose. En efecto, Napoleón utilizó el estado de sitio en Brest, Arrás, y otras ciudades para sofocar insurrecciones y movimientos sediciosos de procedencia civil, con fines puramente políticos. (40)

Posteriormente:

"En 1832, Luis Felipe declaró en estado de sitio la ciudad de París y creó tribunales de carácter militar; pero habiéndose producido algunas condenas a muerte, dictadas por esos tribunales, la Corte de Casación, sin desconocer la legalidad del sitio, las declaró inconstitucionales y ordenó la libertad de los reos, no obstante carecer entonces de jurisdicción para interpretar las cláusulas constitucionales y juzgar, de acuerdo con ellas, la validez de los actos emanados de los poderes políticos". (41)

Pero fue recién en 1878 cuando se institucionalizó formal y jurídicamente el estado de sitio, como derecho de excepción destinado a reprimir tanto los motines internos como la agresión del exterior. Una Ley Constitucional francesa de ese año, prescribió en su Art. 1 "el estado de sitio no puede ser declarado sino en caso de peligro inminente, resultado de una guerra extranjera o de insurrección a mano armada. Sólo una ley puede declarar el estado de sitio, limitando lugar y duración. Al expirar ese período, el estado de sitio cesa de pleno derecho a menos que una nueva ley prolongue sus efectos". (42) Con esta ley quedó definitivamente configurada la institución Constitucional, destinada por igual a sofocar insurrecciones internas y agresiones exteriores, es decir, como recurso legal al servicio de fines políticos y militares.

Durante las dos grandes conflagraciones bélicas de este siglo, los gobiernos europeos hicieron uso de facultades extraordinarias para dominar las situaciones emergentes, con lo cual cobró un gran impulso el estado de sitio, incorporándose al Derecho Constitucional de muchos países.

Rodrigo Borja al respecto afirma:

"Similares regulaciones de emergencia fueron adoptadas por las Constituciones de postguerra de los Estados europeos y americanos para controlar situaciones excepcionales originadas en motines y revueltas interiores o en agresiones militares del exterior. De tal suerte que el estado de sitio se generalizó como institución jurídica constitucional destinada a restablecer el orden público alterado, devolver la paz social y restaurar las condiciones que hagan posible la vigencia de la Constitución, cuando estas condiciones han sido suprimidas o menoscabadas por una conmoción interna o por un ataque foráneo". (43)

Al aplicarse el estado de sitio también a las conmociones internas, se considera artificialmente cualquier emergencia como situación de asedio. De una situación real de guerra se arribó, a una situación formal de declaración ficticia, en donde el peligro no es equiparable al de un estado bélico; a esos estados se los llama estados de sitio ficticios o políticos.

El profesor francés Th. Ducrocq "llama estado de sitio ficticio al estado de sitio por conmoción interior, y reconoce que ya no tiene carácter militar, sino político, o por lo menos, más político que militar". (44)

El tratadista francés Duguit puntualiza la importancia de "no confundir el estado de sitio ficticio, aplicado a una ciudad abierta o a un territorio en tiempo de paz, con el estado de sitio real, situación creada por las necesidades de la defensa marcial a una plaza de guerra o a un puesto militar". (45)

Rafael Bielsa, inspirado en la experiencia Latinoamericana, distingue entre el estado de sitio ficticio y el estado de sitio "facticio", o creado. El estado de sitio "facticio" -considera Bielsa- puede prepararlo el mismo gobierno o un partido, alterando el orden para justificar la medida con claros designios políticos o electorales. (46) Indiscutiblemente en la lucha política, ha sido utilizado este ardid con la finalidad de dejar fuera de la ley a ciertos grupos políticos.

El estado de sitio produce efectos en dos órdenes: a) en los poderes del Estado, y, b) en los derechos y garantías personales.

Como señala Rafael Bielsa:

"En el orden institucional el funcionamiento y la competencia de los poderes no se altera por el estado de sitio. Solamente acrece, mientras este dura, el poder de policía que ejerce el Poder Ejecutivo, porque en substancia de eso se trata, ya que detener y trasladar personas de un punto a otro del territorio, secuestrar o impedir la circulación de publicaciones que incitan a perturbar el orden o agravar la situación general, e inclusive el cierre de las imprentas en que se editan, denegar permisos de reunión, y otras medidas similares, son actos que entran en la órbita del poder de policía". (47)

En los derechos y garantías el estado de sitio, suspende la garantía constitucional más importante: el habeas corpus.

Actualmente, el estado de sitio tal como se encuentra consagrado en el Derecho Constitucional, requiere para su vigencia tres condiciones:

1) finalidad concreta, 2) sujeción a plazo, y, 3) declaración por parte de autoridad competente.

"La finalidad concreta -anota Rodrigo Borja- del estado de sitio es hacer frente a la agresión del exterior o sofocar la rebelión interna, esto es, restablecer la normalidad social perturbada por cualquiera de las dos causas señaladas". (48) Pero como señala Rafael Bielsa, "el estado de sitio, como todo acto de poder público tiene motivo presupuestos y motivos determinantes, y solamente en relación con estos motivos esas garantías se suspenden o se limitan". (49)

Es decir, la finalidad concreta debe estar en concordancia con los motivos presupuestos, que establezca la Constitución, para la vigencia del estado de sitio, y deben producirse los hechos o motivos determinantes que hagan necesario este estado de excepción.

Es indispensable que el Poder Ejecutivo motive sus actos, porque "si bien ellos pueden ser reglados de antemano, deben ser justificados, para el deslinde de su responsabilidad, puesto que ningún poder o atribución, aunque sea discrecional, se ejerce de manera irresponsable en un régimen republicano y representativo". (50)

Por otro lado, el estado de sitio por su naturaleza, es de corta duración, por lo que no puede, ni debe, extenderse temporalmente más de lo estrictamente necesario para poner fin a la situación anormal.

Si bien no fuera anormal, al no tener un carácter limitado en el tiempo, nos encontraríamos ante un cambio general de supuestos que no engendra un derecho excepcional por su naturaleza y tiempo de duración, sino ante un nuevo Derecho general.

Los efectos que puede producir una prolongación indebida del estado de sitio, nos lo señala Rodrigo Borja:

"La prolongación indebida del estado de sitio, con sus consecuencias de suspensión de garantías y de ensanchamiento de las competencias del Ejecutivo, a más de desvirtuar sus propios fines y su razón de ser, volvería insoportable la autoridad pública..." (51)

El estado de sitio además, debe ser decretado por autoridad competente, y con arreglo al procedimiento jurídico establecido; sin este requisito formal que es parte de las garantías de seguridad jurídica del Estado, destinado a dar a los individuos la certidumbre respecto a la forma en que será utilizado el poder coercitivo estatal, el estado de sitio es ilegal.

Cuando nos referimos a la autoridad competente entendemos por ella, a la fijada por la Constitución Política del Estado con atribuciones para decretarlo.

Cada vez que el Estado quiera usar de esta facultad extraordinaria, deberá cumplir con las tres condiciones expuestas. Para el Derecho Constitucional es de suma importancia, porque le permite determinar, cuando una detención es arbitraria, es decir, por autoridad incompetente o por el Poder Ejecutivo sin relación de causalidad con los motivos determinantes del estado de sitio: en esos casos se atenta contra la Constitución, al proceder a una detención no por los motivos del estado de sitio, sino en ocasión de ese estado.

El estado de sitio en no pocos casos ha sido utilizado con fines distintos para los que fue creado. Segundo Linares opina:

"En América Hispánica, el estado de sitio, y algunos otros institutos de emergencia cuyo efecto es el decaecimiento de las garantías de la libertad individual -y cuya razón de ser es exclusivamente una situación extraordinaria y excepcional que pone en peligro la existencia misma del orden constitucional- han sido utilizados con lamentable frecuencia, hasta el extremo de que, en no pocos de ellos, regímenes semejantes se convirtieron en algo casi normal u ordinario, con la correlativa restricción y hasta supresión de la libertad de los habitantes". (52)

Por eso Sanchez Viamonte advierte:

"no cabe duda que esta institución (estado de sitio) no la crearon los pueblos, sino los gobiernos, o, mejor dicho, los gobernantes, con la mira de obtener recursos extraordinarios inadmisibles en la normalidad constitucional, para mantenerse en sus cargos e imponer su autoridad. (...) El estado de sitio no es para la defensa de la sociedad en su conjunto, o de las personas que la integran; es para la defensa del gobierno y de las personas que lo desempeñan. Esa es su práctica. El estado de sitio -como institución política- sólo puede justificarse desde el ángulo gubernativo, y siempre que se confundan o identifiquen la sociedad con el Estado, el Estado con el gobierno y el gobierno con los gobernantes, si la causa que



lo determina es una conmoción interior, real o presunta". (53)

Finalmente termina criticando la aplicación del estado de sitio a los desórdenes internos:

"La legitimación del estado de sitio por conmoción interior ha sido y será siempre un expediente utilizado por los gobernantes para su propio beneficio y en perjuicio del interés general de la sociedad". (54)

El estado de sitio en definitiva, resulta "un arma de doble filo que así como puede salvar el orden constitucional, puede destruirlo definitivamente y suprimir la libertad" (55); el estado de sitio de be ser utilizando solo en casos realmente excepcionales, porque al ensanchar la esfera de acción del poder público, forzosamente dismi nuye la libertad de las personas.

#### 1.3.4 Las facultades extraordinarias

Otra de las soluciones que el Derecho Constitucional ha dado a las situaciones de excepción, son las facultades extraordinarias.

Linares Quintana define las facultades extraordinarias: "las fa cul tades extraordinarias importan el ejercicio por un órgano de gobierno -usualmente el Ejecutivo- de atribuciones que exceden la órbita de su competencia constitucional, destruyendo el equilibrio y el control recíproco de los poderes estatales como garantía de la libertad", pero advierte "la suma del poder público comporta la acumulación en un órgano estatal -generalmente el Ejecutivo- del agregado de todas las atribuciones asignadas a los demás órga-

nos gubernativos, sin límite ni responsabilidad alguna, y con ella la desaparición de la libertad". (56)

Las facultades extraordinarias se desarrollaron en el Derecho Constitucional, como resultado del fenómeno caudillista que envolvió a los distintos países durante la guerra de sus independencias. (57) El peligro que esta medida puede acarrear, es que al concentrar la autoridad en una sola persona, que aparece como el salvador del pueblo, las libertades se restringen según lo disponga este solo hombre.

### 1.3.5 La suspensión de garantías

Algunas Constituciones prevén como un derecho de excepción para todas o determinadas situaciones de emergencia, la suspensión de las garantías constitucionales.

En sentido lato Sánchez Viamonte considera que "toda brecha del constitucionalismo o del orden jurídico es, generalmente y en principio, lo que se ha dado en llamar suspensión de garantías". (58)

Por eso esta expresión aparece aplicada al estado de sitio y a la ley marcial, pero tiene su origen en la suspensión de l habeas corpus inglés. Cuando los franceses crearon y difundieron el concepto de garantía aplicada al Derecho Público, se encontraron con que la única garantía verdadera y típica era entonces el habeas corpus, que protegía a la libertad del individuo.

Cuando se suspenden las garantías se suspende el habeas corpus y cualquiera entre otro recurso que señale la Constitución como medio de defender los derechos que ella consagra.

Ha existido dentro del Derecho Constitucional una corriente, que con el fin de darles mayor dignidad y jerarquía llamó garantías a

los derechos propiamente dichos, en la actualidad se distingue claramente entre uno y otro concepto. Entonces no debemos confundir, lo que se suspenden son las garantías, subsistiendo los derechos constitucionales, aunque sin amparo judicial.

Como sostiene Sánchez Viamonte:

"suspender, en este caso, significa levantar, alzar o mantener en alto, a fin de que se pueda introducir por debajo lo que no cabría de otra manera, pero no quiere decir que se interrumpe la vigencia de los preceptos constitucionales, que siguen rigiendo, aunque, por el hecho de estar suspendidos, toleran actos inconciliables con su aplicación estricta". (59)

Esta medida de excepción está contenida en casi todas las Constituciones del mundo.

### 1.3.6. La suspensión del habeas corpus

Es el derecho de excepción peculiar de los países anglosajones, es decir, de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos de Norteamérica. Ambos países no conocen el estado de sitio, pero tienen como remedio Constitucional para las situaciones de emergencia la suspensión del habeas corpus.

Es necesario entender que en estos países, lo que se suspende no es el recurso de habeas corpus, sino la obediencia que el Poder Ejecutivo tiene a los fallos de los Tribunales competentes.

Willoughby nos explica:

"la suspensión del auto de habeas corpus, debe notarse, no priva a los tribunales del derecho de expedirlo, crea solamente una situación legal que consiente una negativa a obedecerlo. Además, la suspensión del recurso no va más

allá de la justificación de esa negativa. Habilita de esta manera a agentes ejecutivos para efectuar arrestos a voluntad, y mientras la suspensión esté en vigencia, hace imposible para los que se encuentran detenidos obtener pronunciamiento judicial sobre la legalidad de tales arrestos o detenciones". (60)

En la tradición sajona, la suspensión del habeas corpus solo se realizó en momento de extrema emergencia, como conflictos internacionales. Por ello:

"Su efecto era impedir el uso de dicha garantía al efecto de obtener mediante un juicio rápido la libertad bajo fianza en el caso de personas acusadas de traición u otros delitos determinados; pero no suspendían en forma general los procedimientos del habeas corpus, y tan pronto como había pasado el período de suspensión de aquel con relación a determinados delitos el individuo al que se había denegado el recurso durante el referido plazo podía accionar ante los tribunales por detención o procedimientos ilegales". (61)

En la Gran Bretaña, donde existe tanto celo por los derechos individuales, en una de las pocas ocasiones donde se echó mano de este recurso de excepción, se pretendió extender el efecto suspensivo hasta sacar a los detenidos de la jurisdicción civil para entregarlos a la militar, en esa ocasión, la judicatura se pronunció en contra. (62)

En los Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución permite suspender el habeas corpus solo en los casos de rebelión e invasión en que la seguridad pública lo requiera. A la letra dice el Art. I, sección IX, cláusula segunda de la Constitución "el privilegio del auto de habeas corpus no será suspendido sino cuando, en casos de rebelión o invasión, pueda requerirlo la seguridad pública". (63)

Pero también aquí la Suprema Corte rehusó aprobar medidas presidenciales, que clausuraban el poder judicial para sujetar a la población civil a la jurisdicción militar.

### 1.3.7 Otras soluciones

Chile establece en su Constitución, el "estado de asamblea" para enfrentar a las situaciones de excepción. Durante el estado de asamblea se reúnen todas las milicias convocadas por la autoridad competente, para someterse al comando militar. La característica principal del estado de asamblea es que, no significa restricción alguna de los derechos individuales y no alcanza a la población civil.

La Constitución cubana de 1940, contiene una solución especial llamada, "estado de emergencia", "que alcanza a situaciones de peligro o inseguridad exterior o interior del estado, provocadas por guerra, catástrofa, epidemia, grave trastorno económico, etc.

El estado de emergencia autoriza al consejo ministerial a ejercer facultades excepcionales". (64)

La Constitución argentina de 1949, creó el "estado de prevención y alarma" para todos los casos donde se alterara el orden público, amenazando el normal desenvolvimiento de la vida o de las actividades primordiales de la población. Su característica principal fue, que no suspendía las garantías constitucionales sino, las limitaba de manera transitoria.

#### 1.4. Presupuestos para decretar válidamente el estado de excepción

##### 1.4.1 La legitimidad del órgano que declara el estado de excepción

Tanto la situación de emergencia como la norma de excepción deben ser decretadas por el órgano estatal con facultad expresa contenida en la Constitución para ello. El órgano competente declarará el estado de guerra, o la ley marcial, o el estado de sitio, etc. según sea el caso.

Es importante señalar que el decreto que pone en vigencia el derecho de excepción, exige anteriormente la declaración de que existe la situación anormal previa que le sirva de fundamento.

En algunas constituciones se confunde la declaración de la situación de emergencia, con la entrada en ejecución del remedio constitucional; en esas constituciones el órgano que decreta el estado de excepción toma a su cargo, como competencia privativa, la facultad de dar por existente la situación jurídica excepcional, ponderando los hechos y las circunstancias que hacen procedente adoptar los poderes especiales proporcionados a su magnitud.

Bidart Campos advierte sobre la inconveniencia de otorgar ambas facultades a un mismo órgano sin control jurisdiccional:

"Nosotros no compartimos este temperamento, que hace de la declaración de la emergencia o de la puesta en vigor de medidas adecuadas, una cuestión política o no judicial. El órgano que la toma a su cargo puede, evidentemente, equivocarse en la apreciación, de buena o de mala fé; hemos dicho que muchas veces se declararon emergencias ficticias, que no res-

ponden a una situación real de peligro o de gravedad; el orden normativo se divorcia del orden de conductas, en cuanto artificialmente crea una situación irreal; dada la trascendencia de los efectos que declaraciones de este tipo producen en los derechos y en las libertades, el poder que fiscaliza la constitucionalidad ha de poner coto a la extralimitación que aquella declaración ficticia importa, revisándola para decidir que no existe o que no se justifica". (65)

De todas maneras es discutible si debería separarse ambas facultades, porque justamente una de las características de los hechos excepcionales es su imprevisibilidad. Ante una catástrofe el órgano competente debe encontrarse en capacidad jurídica de actuar inmediatamente.

#### 1.4.2 La motivación del estado de excepción

Esta exigencia que ordena expresar los motivos que fundan la medida de emergencia, es útil, porque hace pública la razón por la cual se ponen en función las facultades especiales. Es conveniente además, porque permite juzgar si los medios adoptados guardan relación con las causas y con los hechos que le sirven de sustento, pudiéndose apreciar si hay o no abuso de autoridad.

Esta exigencia le sirve también al Poder Judicial, como contralor de la constitucionalidad de las leyes, para apreciar debidamente si el órgano se extralimita o no en sus funciones, al crear una situación ficticia, limitando derechos que nada tienen que ver con la efectiva anomalía que se quiere conjurar.

### 1.4.3 El ámbito territorial y temporal del estado de excepción

Se debe señalar en la norma que decreta el estado de excepción, la extensión territorial y temporal de las medidas adoptadas, así como los derechos, libertades y garantías que quedan afectadas por la misma.

En determinadas constituciones se establece un plazo máximo del que no pueda excederse el estado de excepción, para evitar que una norma, para una situación anormal excepcional, se convierta en normal, modificando "de facto" la Constitución.

El estado de excepción debe decretarse por un período de tiempo relativamente corto, en razón a que modifica los poderes del Estado con relación a los ciudadanos.

### 1.4.4 Las limitaciones constitucionales al estado de excepción

En algunas Constituciones existen declaraciones que anticipadamente reducen la extensión de los poderes de excepción. En otras, se prohíbe a los órganos de gobierno asumir facultades excepcionales en situaciones de excepción, asegurando la supremacía constitucional frente a cualquier atribución excepcional. También existen Constituciones donde se establece que a pesar de que el órgano competente asume poderes de excepción, le están siempre vedadas algunas facultades, como por ejemplo las facultades judiciales.

Finalmente, como el estado de excepción da lugar al ejercicio de un poder ya existente de manera especial, en la mayoría de Constituciones el Poder Judicial, se encuentra por encima del derecho de



excepción para controlar si los actos perpetrados por el órgano competente, bajo la asunción de los poderes de excepción fueron en defensa de la Constitución, y no de manera arbitraria.

C I T A S

- ( 1 ) BORJA CEVALLOS, Rodrigo ... Derecho político y Constitucional  
Quito, Editorial casa de la cultura ecuatoriana, 1971, Tomo I,  
pág. 280.
- ( 2 ) Loc. cit.
- ( 3 ) BIDART CAMPOS, Germán J. ... Derecho Constitucional  
Buenos Aires, Ediciones Ediar, 1966, pág. 562.
- ( 4 ) FERRERO, Raúl ... Derecho Constitucional  
Lima, Ediciones Librería Studium, 1963, pág. 192.
- ( 5 ) GONZALEZ CALDERON, Juan ... Curso de Derecho Constitucional  
Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda., 1943, pág. 445.
- ( 6 ) LINARES QUINTANA, Segundo V. ... Tratado de la ciencia del  
Derecho Constitucional Argentino y comparado  
Buenos Aires, Editorial Alfa, 1956; Tomo V. pág. 395.
- ( 7 ) BIDART CAMPOS, Germán J.; op. cit.; págs. 572, 573, 574.
- ( 8 ) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; op. cit.; pág. 281.
- ( 9 ) SANCHEZ VIAMONTE, Carlos ... El constitucionalismo, sus  
problemas  
Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1957,  
págs. 253, 254.
- (10) BIDART CAMPOS, Germán J.; op. cit.; pág. 575.
- (11) Loc. cit.
- (12) Loc. cit.
- (13) FERRERO, Raúl, op. cit.; pág. 193.
- (14) LINARES QUINTANA, segundo V.; op. Cit.; Tomo V, pág. 395.
- (15) BIDART CAMPOS, Germán J.; op. cit.; pág. 576.

- (16) *Ibidem*, pág. 577.
- (17) *Ibidem*, pág. 580.
- (18) *Ibidem*, pág. 566.
- (19) *Ibidem*, pág. 582.
- (20) *Ibidem*, pág. 583.
- (21) *Loc. cit.*
- (22) *Ibidem*, pág. 585.
- (23) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; *op. cit.*; Tomo II, pág. 289.
- (24) BIELSA, Rafael ... Derecho Constitucional  
Buenos Aires, Edición Depalma, 1959, pág. 339.
- (25) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; *op. cit.*; Tomo I, pág. 291.
- (26) LINARES QUINTANA, Segundo V.; *op. cit.*; Tomo V, pág. 422.
- (27) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; *op. cit.*; Tomo I, pág. 291.
- (28) LINARES QUINTANA, Segundo V.; *op. cit.*; Tomo V, pág. 421.
- (29) BIDART CAMPOS, Germán J.; *op. cit.*; pág. 587.
- (30) *Ibidem*, pág. 586.
- (31) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; *op. cit.*; Tomo I, pág. 281.
- (32) LINARES QUINTANA, Segundo V.; *op. cit.*; Tomo V, págs. 407,  
408.
- (33) BIELSA, Rafael; *op. cit.*; pág. 325.
- (34) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; *op. cit.*; Tomo I, pág. 282.
- (35) SANCHEZ VIAMONTE, Carlos; *op. cit.*; pág. 258.
- (36) BIDART CAMPOS, Germán J.; *op. cit.*; pág. 590.
- (37) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; *op. cit.*; Tomo I, pág. 282.
- (38) *Loc. cit.*
- (39) *Ibidem*, pág. 283.
- (40) *Loc. cit.*

- (41) SANCHEZ VIAMONTE, Carlos; op. cit.; pág. 257.
- (42) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; op. cit.; Tomo I, pág. 283.
- (43) Ibidem, pág. 285.
- (44) SANCHEZ VIAMONTE, Carlos; op. cit.; pág. 333
- (45) LINARES QUINTANA, Segundo V.; op. cit.; Tomo V, pág. 408.
- (46) BIELSA, Rafael; op. cit.; pág.327.
- (47) Ibidem, pág. 330.
- (48) BORJA CEVALLOS, Rodrigo; op. cit.; Tomo I, pág. 285.
- (49) BIELSA, Rafael; op. cit.; pág. 331.
- (50) Loc. cit.
- (51) Loc. cit.
- (52) LINARES QUINTANA, Segundo V.; op. cit.; Tomo V, pág. 488.
- (53) SANCHEZ VIAMONTE, Carlos; op. cit.; págs. 333, 334.
- (54) Ibidem, pág. 343.
- (55) LINARES QUINTANA, Segundo V.; op. cit.; Tomo V, pág. 437.
- (56) Ibidem, pág. 428.
- (57) Ibidem, pág. 430.
- (58) SANCHEZ VIAMONTE, Carlos; op. cit.; pág. 269.
- (59) Ibidem, pág. 279.
- (60) LINARES QUINTANA, Segundo V.; op. cit.; Tomo V, pág. 405.
- (61) Ibidem, pág. 402.
- (62) BIDART CAMPOS, Germán J.; op. cit.; pág. 534.
- (63) LINARES QUINTANA, Segundo V.; op. cit.; Tomo V, pág. 405.
- (64) BIDART CAMPOS, Germán; op. cit.; pág. 594.
- (65) Ibidem, págs. 597.

## CAPITULO II

### Las Leyes de Excepción entre 1930 y 1945

#### 2.1. La Ley 7479

##### 2.1.1 Los antecedentes legales (Decretos Leyes N° 6926, 6927, 6929, 7060, 7161 y 7166)

"En 1930, la crisis económica mundial, originada en el colapso de la bolsa de Nueva York, recorre América del Sur. Caen los gobiernos de Ibañez en Chile, Siles en Bolivia, Yrigoyen en Argentina. Es el turno de Leguía quien un año antes, en 1929, había cometido el error de hacerse elegir por tercera vez consecutiva (....) En la mañana del 22 de Agosto de 1930, la guarnición de Arequipa se levanta en armas a órdenes del comandante Luis M. Sánchez Cerro, ya conocido, en los medios informados, por su coraje a toda prueba y por su vitalicia afición revolucionaria". (1)

Consumada la revolución y caído definitivamente el régimen que presidió el Sr. Don Augusto B. Leguía, el 25 del mismo mes y año, se constituyó con atribuciones de Ejecutivo y Legislativo una Junta de Gobierno, según el Estatuto del 2 de Setiembre de 1930 por el Decreto Ley N° 6874.

Como manifestó el Dr. Belaúnde: "La revolución de 1930 debería tener como bandera los dos principios básicos del orden jurídico, la libertad irrestricta de imprenta y el respeto a la independencia y majestad de la justicia". (2) Pero, por necesidades de la obra de reconstrucción anunciada en el manifiesto de Arequipa, como inevitable consecuencia de la revolución y mientras se constituía un gobierno, y un parlamento, emanados del libre voto popular, se produjo un gobierno de facto, creador de nuevas y extraconstitucionales jurisdicciones de las que más típicas, sin duda, fueron el Tribunal de Sanción Nacional y las Cortes Marciales. (3) Desde Agosto de 1930 a diciembre de 1931, el país vivió prácticamente al margen de la Constitución.

En Noviembre de 1930 con Sánchez Cerro en el poder, la Confederación General de Trabajadores del Perú decretó un paro, a lo que el Gobierno replicó con el Decreto Ley N° 6926, dictado el 12 de noviembre de 1930, mediante el cual se disolvió la Confederación General de Trabajadores del Perú y demás similares. Inmediatamente después, mediante el Decreto Ley N° 6927 se declaró el estado de sitio en los departamentos de Lima y Junín, donde la actividad política era más intensa y se presumía desórdenes en el orden social.

Al día siguiente, el 13 de noviembre de 1930, mediante el Decreto Ley N° 6929, se decretó (en su artículo 1): "Los que atenten contra la seguridad del orden público, ya sea por vías de hecho o alentando la sublevación de palabra o por medio de publicaciones, serán considerados autores de flagrante delito como lo determina el artículo 636 del Código de Justicia Militar y juzgados por un Consejo de Guerra especial ..."; es decir, el Decreto Ley N° 6929 amplió la jurisdicción militar a los ciudadanos civiles, infringiendo lo establecido por la Constitución de 1920.

Si bien Sánchez Cerro, pudo en un principio gobernar, no pudo evitar al cabo de unos meses, que estallan nuevos conflictos.

"El 20 de Febrero de 1931 estalla en el Callao un movimiento, posiblemente pro-leguista, que es debelado poco después. En Arequipa se subleva un comandante que entrega la dirección del movimiento a elementos civiles. Cuzco, Apurímac y Tacna secundan al movimiento y organizan una Junta de Gobierno. Poco después se produce otra sublevación en Piura contra la que se envían tropas de Lima; y otra división al mando del comandante Jiménez sale rumbo a Arequipa.

En estas circunstancias el Comandante General de la Escuadra lanza un manifiesto solicitando la formación de un gobierno de conciliación a fin de detener la guerra civil que se ve llegar. Es la primera vez en el presente siglo que la marina asume una actitud política. Siempre estuvo al margen de ellas, tal vez por su escasa fuerza militar frente a la del ejército. Los buques de la armada que transportaban a las tropas de Jiménez se niegan a proseguir su ruta y regresan al puerto del Callao. Desaparecen, pues, las posibilidades de debelar la revolución del sur, encabezada ya por David Samanez Ocampo.

Sánchez Cerro que poco antes lanzara desde el poder su candidatura a la Presidencia de la República había renunciado a ella, pero, ante los graves hechos que se suceden, opta por dimitir el mando ante el obispo de Lima quien lo entrega horas más tarde a una Junta de Gobierno presidida por el Presidente de la Corte Suprema e integrada por el Jefe de Estado Mayor del Ejército y el Comandante General de la Escuadra. Esta Junta suspendió las operaciones militares contra el movimiento del sur ya detenidas por la actitud de la Escuadra y emitió un comunicado llamando a la concordia y a la paz.

El 5 de Marzo, días después de la dimisión de Sánchez Cerro, ingresaban a Lima las tropas de Jiménez que exigieron a la Junta la entrega del mando. El Presidente de ésta lo hizo sin la menor resistencia. Se instaló una Junta Transitoria presidida por el mismo comandante Jiménez quien negoció con el gobierno del sur. Poco después llegaba a Lima Samanez Ocampo para formar la Junta Nacional de Gobierno". (4)

Ante la gravedad de los hechos, la Junta Nacional de Gobierno, dictó el Decreto Ley N° 7060, el 24 de marzo de 1931, donde impuso el Estado de Sitio, suspendiendo las garantías constitucionales en el Dpto. de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao; autorizando a las autoridades y fuerzas encargadas del orden público, hacer uso de sus armas para reprimir cualquiera manifestación pública que se intentase o para disolver cualquier grupo de más de cuatro personas que no se dispersase a una primera intimidación; dispuso además, que los reos, sean civiles o militares, sean juzgados sumariamente dentro de un término de cuarentiocho horas por cortes



marciales. Finalmente estableció la pena de muerte, (infringiendo lo dispuesto por la Constitución de 1920) para los delitos de orden político-social.

Desde la caída de Leguía se admitió unánimemente la necesidad de promulgar una nueva Constitución; la Constitución de 1920 contenía disposiciones excelentes y tenía, dentro de la relatividad de la época, un avanzado criterio social.

"Pero se había confundido lamentablemente con el régimen del Oncenio; había sido vejada desde que nació, y aunque establecía amplísimas garantías individuales, que ni siquiera se podían suspender, no había sido eficaz para contener los desmanes y atropellos del Gobierno derrocado.

La Junta Nacional de Gobierno, juzgando que había llegado el momento de dictar las disposiciones convenientes para que el país retornase a la normalidad constitucional con el funcionamiento legal de los Poderes del Estado, emanados del sufragio popular, y que para la satisfacción de esos propósitos era conveniente armonizar determinadas prescripciones de la Carta Fundamental vigente, con la necesidad de introducir las reformas reclamadas en el país, convocó, en mayo de 1931, a elecciones para un Congreso Constituyente que estaría formado por 145 representantes, 115 por mayoría y 30 por minoría, debiendo la Asamblea transformarse en el Poder Legislativo de la República una vez cumplida su función específica". (5)

Inmediatamente después la Junta Nacional de Gobierno dictó el Decreto Ley N° 7161, el 26 de mayo de 1931, derogando todos los decretos leyes que crearon los estados de sitio y la ley marcial de la República. Es decir, derogaron los Decretos Leyes N° 6926, 6929

y 7060; aparentemente con la finalidad de permitir el debate público en torno a las próximas elecciones.

Este Decreto Ley (7161), no llegó a aplicarse efectivamente, porque al cabo de dos días, la Junta Nacional de Gobierno dictó el Decreto Ley N° 7166, el 28 de mayo de 1931, donde estableció que toda huelga producía automáticamente la suspensión de las garantías constitucionales.

Por demás, el Decreto Ley N° 7161 no tuvo vigencia legal, por cuanto en posteriores fallos de las Cortes Marciales se siguió aplicando las leyes presuntamente derogadas.

La aplicación del Decreto Ley N° 7166 fue drástica, conforme lo hizo notar el señor Kildebrando Castro Pozo, representante por Piura, y Militante del Partido Socialista, en la Asamblea Constituyente: "Ayer no quise molestar la atención del Congreso haciendo la denuncia de un horrible delito cometido en los asientos petroleros de Talara el 13 de Junio último; (...) y fué entonces, el 13 de Junio; cuando precisamente los obreros estaban completamente tranquilos; cuando la empresa se había declarado en huelga contra ellos, cerrándoles las puertas de sus fábricas y no permitiéndoles trabajar, fue entonces que la soldadesca, la policía, los abaleó desde las cinco de la tarde hasta las siete de la mañana". (6)

Generosa sangre Peruana, se vertió en aquellas épocas; a pesar de ello, se realizaron las elecciones presidenciales, presentándose como candidatos: "el propio Luis M. Sánchez Cerro recién llegado de Europa, y Víctor Raúl Haya de la Torre, quien también regresa del exilio, mucho más largo que el del jefe revolucionario. Hay dos candidaturas más: la del ilustre periodista José María de la

Jara y Ureta y la del doctor Arturo Osores, confinado siete años por Leguía en San Lorenzo". (7)

La Lucha política fue intensa, por la encendida y dramática pugna, entre el Jefe de la Revolución de Arequipa, el comandante Luis M. Sánchez Cerro, apoyado por las clases acaudaladas, la burguesía conservadora y el campesinado rural, y el Jefe del Partido Aprista Peruano, Víctor Raúl Haya de la Torre, apoyado por las clases medias, el elemento universitario, los sindicatos, los obreros calificados y ciertos sectores rurales.

El Partido Aprista Peruano, fundado el 21 de setiembre de 1930, en su primer congreso había lanzado la candidatura presidencial de Víctor Raúl Haya de la Torre, quien acababa de cumplir la edad de 36 años: la Constitución de 1920 exigía no menos de 35 años para poder aspirar a la Presidencia. Haya de la Torre regresó del exilio al Perú, a fines de Julio de 1931 llegando a Lima el 15 de agosto. Por la tarde del 23 de agosto, Haya de la Torre pronunciaría su Discurso-Programa en la Plaza de Toros de Lima, ante más de cuarenta mil apristas; donde define el programa máximo y mínimo del APRA. En el mes de octubre de ese año se celebraron los comicios electorales.

El constitucionalista peruano Pareja Paz Soldán, emite el siguiente juicio sobre aquellas elecciones:

"En medio de un ambiente de odios y violentas pasiones, de aguda polémica, de manifestaciones tumultosas y de sangrientos encuentros callejeros se desarrolló el proceso electoral, presidido por la Junta Nacional de Gobierno, la que honestamente se mantuvo al margen de toda bandera o partido..." (8)

"Al efectuarse los cómputos, Sánchez Cerro reunió, en números redondos, ciento cincuenta mil votos, Haya ciento diez mil, y los doctores José María de la Jara y Ureta y Arturo Osores alrededor de veinte mil cada uno". (9)

Triunfó el candidato Sánchez Cerro por un margen ajustado, sin embargo, para asegurarle una mayoría en el Congreso, fue necesario ejercer fuerte presión sobre el Jurado Nacional de Elecciones para que desaprobase el proceso de Cajamarca, a fin de garantizar el número mínimo de representantes adictos que el nuevo Presidente necesitaba contar en la Asamblea, para poder gobernar. (10)

#### 2.1.2 El debate en el Congreso Constituyente sobre la vigencia de la Constitución de 1920

Desde la dación de la Constitución de 1920, ésta, fue trasgredida sistemáticamente, lo cual motivó, que en el Congreso Constituyente de 1931, se debatiera si dicha Constitución de 1920 se hallaba vigente o no. Por ejemplo, el representante por Ayacucho, el señor Alberto Arca Parró, militante del Partido Socialista manifestó: "(...) En segundo lugar, que la Constitución de 1920 ha de ser efectivamente puesta en vigencia, ya que nunca se cumplió debidamente, y este Congreso debe estar constantemente atento y vigilante para que esa Constitución se cumpla, y alguna vez tengamos por lo menos un régimen legalmente constitucional y democrático". (11) Empero, el Presidente del Congreso don Luis Antonio Eguiguren, al investir con la insignia del Mando Supremo al Teniente Coronel Luis M. Sánchez Cerro, había expresado lo siguiente: "Cábenos a nosotros la altísima misión de unificar el amor patrio, restableciendo la

Constitución Nacional, y devolviendo a los Poderes del Estado la estructura de sus cimientos dentro de la libertad democrática y la tolerancia humana, pero enérgica, que nos permita asumir la responsabilidad de nuestros actos, sin enrojernos". (12) Entonces, según el Presidente del Congreso Constituyente la Constitución de 1920 volvía a tener plena vigencia; circunstancia paradójica, por cuanto aún subsistía el estado de sitio decretado en el mes de marzo de ese año. A pesar de esta observación formulada en el seno del Congreso, ratificó lo anteriormente expresado: "Me parece que los señores Representantes, como término del debate, aceptarán la declaración de la Presidencia en el sentido de que la Asamblea ha jurado la Constitución vigente; que la Constitución vigente del Estado es la del año 20, y que mientras esa Constitución no sea modificada, el país vive bajo el régimen de la Constitución del año 20". (13)

### 2.1.3 El Debate en el Congreso Constituyente sobre el proyecto de Ley de Emergencia y su promulgación

"Con fecha 28 de diciembre de 1931 (tres días después de los sucesos de Trujillo) el Ministro de Gobierno José Manuel García Bedoya envió al Congreso Constituyente un proyecto de ley de emergencia para el resguardo del orden público". (14) En el oficio de remisión, García Bedoya afirmó: "Cumple con el deber de dirigirme nuevamente al Congreso Constituyente, con el objeto de poner en su conocimiento los actos subversivos llevados a cabo por los afiliados a la Asociación Popular Revolucionaria Americana, en la capital del departamento de La Libertad, y en la provincia de Hualgayoc, y de solicitarles

la aprobación del adjunto proyecto de ley, destinado a reprimir delitos de este género y evitar su ingrata repetición". (15) La célula aprista reaccionó violentamente ante la acusación, y pidió la concurrencia del señor Ministro de Gobierno y Policía, para que ampliase verbalmente los fundamentos de la Ley de Emergencia. Esta solicitud aprista fue pasada a votación siendo rechazada.

El Proyecto de Ley de Emergencia, tuvo el siguiente considerando: "Por Cuanto: Es indispensable garantizar la estabilidad del régimen constitucional en la república, defendiendo las instituciones democráticas contra la acción de elementos perturbadores y propagandas perniciosas que impiden el establecimiento de la paz pública y el libre ejercicio de las actividades lícitas de la ciudadanía". (16) Su texto normativo fue el siguiente:

"Artículo 1.- Son actos contrarios a la estabilidad de las instituciones y al bienestar social los siguientes:

- a) La incitación a resistir o a desobedecer las leyes o las disposiciones legítimas de la autoridad;
- b) La incitación a los institutos armados a rebelarse contra los poderes constituidos o a actos de indisciplina o antagonismo entre ellos;
- c) La difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito del país o perturbar la paz o el orden público;
- d) La realización de actos de violencia contra las personas, cosas o propiedades por motivos políticos o sociales o la incitación a cometerlos;
- e) Las acciones o expresiones gravemente ofensivas a la respetabilidad de las instituciones del Estado o de los representantes del Poder Público;

- f) La posesión ilícita de armas de fuego o de sustancias explosivas;
- g) La incitación al desconocimiento del organismo constitucional de la República, cualquiera que sea el medio que se emplee; y,
- h) La falta de celo y negligencia de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes.

Artículo 2.- El Poder Ejecutivo podrá imponer las siguientes sanciones:

- a) Multa desde 50 soles oro hasta 5,000 soles oro; confinamiento o expatriación, según la gravedad del hecho que se reprima; y
- b) La ocupación o suspensión, según los casos, de los medios que hayan utilizado, para su realización los autores o inductores de los hechos comprendidos en los incisos a, b, c, d, e, f y g, del artículo 1.

En el caso de que los condenados al pago de multa no pudiesen abonar ésta, sufrirán un día de prisión por cada diez soles oro de multa.

Artículo 3.- Los funcionarios a los que se refiere el inciso h del artículo 1 serán suspendidos o separados de sus cargos.

Artículo 4.- El Ministerio de Gobierno y Policía queda facultado:

- a) Para suspender las reuniones o manifestaciones públicas de carácter político o social, cuando por las circunstancias de su convocatoria sea presumible que su celebración pueda perturbar la paz pública;
- b) Para clausurar los centros o asociaciones que se consideren incitan a la realización de actos comprendidos en el artículo 1 de esta ley; y

c) Para decretar la incautación de toda clase de armas o sustancias explosivas, aún de la que se tengan lícitamente.

Artículo 5.- El Ministerio de Gobierno y Policía queda encargado de la aplicación de la presente ley, siendo entendido que ella que dará vigente si no es derogada al clausurar sus labores el Congreso Constituyente; y

Artículo 6.- Quedan expresamente derogadas todas las leyes o resoluciones que se opongan a la presente.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para que disponga lo necesario a su cumplimiento". (17)

El proyecto de ley, vino firmado por el entonces Ministro de Gobierno y Policía, Sr. J.M. García Bedoya.

En el acalorado debate, que esta situación creó, hubieron claramente dos posiciones, la oficialista, y la de oposición. Los distintos grupos políticos, dejaron constancia, de una u otra posición. El señor Alberto Delgado, militante del Partido Descentralista, manifestó: "La ley de emergencia significa, pues, para el Partido Descentralista que ha presentado la cuestión previa, el desconocimiento, por parte del señor Ministro de Gobierno, de las funciones propias de la Asamblea Constituyente". (18)

El señor Miguel Cuculiza, militante del Partido Aprista, manifestó: "Por consiguiente, dejo constancia, como abogado, de mi protesta en nombre de mi Partido y del Derecho Universal". (19)

El señor Luis A. Flores, militante del Partido Unión Revolucionaria, manifestó: "El Partido Unión Revolucionaria es un partido de CABALLEROS! (...) Por eso reclama del Congreso esta ley, que da garantías para todos". (20)



El señor Víctor Andrés Belaúnde, independiente manifestó: "Debo hacer igual declaración. Pero si no tengo Partido, tengo algo que pesa más gravemente sobre mi espíritu; tengo una disciplina más im- periosa que la disciplina de un partido, y esa disciplina moral me impone combatir esta ley de emergencia". (21) La mesa dió por fi- nalizada la discusión, cuando, las tres agrupaciones de la minoría, dejaron constancia de su rechazo hacia la ley de Emergencia presen- tada por el Poder Ejecutivo. La Mesa argumentó, que al existir tres opiniones iguales, emitidas por tres distintos grupos políticos, en aplicación del Reglamento, debía pasarse a votación. La célula aprista planteó como cuestión previa, determinar la forma de vota- ción, y la mayoría de votos que debía alcanzarse para su promulga- ción: mayoría que en su juicio debía ser de 2/3, por cuanto, esta ley modificaba la Constitución vigente. Fue desechada la cuestión previa: pasándose a votación; se aprobó por 66 votos contra 41 vo- tos. Se promulgó entonces, por Ley 7479, el 9 de enero de 1932, la Ley de Emergencia que estuvo vigente hasta el año de 1945.

El juicio crítico, a la Ley 7479 vertido por el constituciona- lista Dr. Pareja Paz Soldán, es el siguiente:

"En los primeros días de enero de 1932 hizo aprobar festinatoriamente una Ley de Emergen- cia, copia casi textual de la terriblemente represiva Ley de Defensa de la República que acababa de promulgarse en España, y que sín- nifica crear un régimen jurídico de excepción con carácter permanente e importaba la total supresión de las garantías individuales". (22)

El Dr. Víctor Andrés Belaunde unos años después en su libro "Pe- ruanidad" relata los efectos que produjo la Ley de Emergencia sobre la prensa nacional;

"La Ley de Emergencia de 9 de enero de 1932, aprobada por la Constituyente cuando todavía no había sido sancionada la Carta Política, inicia respecto de la prensa un régimen que hemos calificado de excepción por ser contrario a nuestra arraigada tradición constitucional sobre el carácter absoluto e inviolable de la libertad de prensa.

(...) La llamada Ley de Emergencia estableció para los delitos de la incitación a la rebelión, a la desobediencia de las leyes y la invitación a la revolución a la revolución y la difusión de noticias falsas, la jurisdicción del Poder Ejecutivo, que podía imponer las siguientes sanciones: ocupación y suspensión de los medios con que se practicaban los anteriores delitos y aún la pena de clausura de los establecimientos". (23)

#### 2.1.4 La Protesta del Colegio de Abogados de Arequipa

"En una asamblea general que celebró el Colegio de Abogados de Arequipa, acordó solicitar al Congreso la inmediata derogatoria de la ley de emergencia, protestar de la misma y dirigirse a todos los Colegios de Abogados de la República para pedirles que secundaran esta actitud". (24) El historiador Basadre, afirma que el Dr. Bustamante y Rivero, fue uno de los principales opositores a la Ley de Emergencia entre los abogados arequipeños.

#### 2.1.5 La Protesta Obrero Estudiantil

"La C.G.T.P. intentó una huelga de masas contra la ley del 11 de marzo de 1932. La Federación de Estudiantes de la Universidad de San Marcos formó un comité de lucha que pactó su adhesión a la C.G.T.P. El 25 de febrero y otros días estas entidades provocaron manifestaciones en las calles de Lima". (25)

### 2.1.6 La Aplicación de la Ley de Emergencia y el desafuero aprista

"Apenas promulgada la ley de emergencia, comenzó a ser aplicada. Fueron clausurados: La Universidad Popular González Prada de Chacra Colorada, el local central del partido aprista del Callao así como los sub-comités de barrio en La Punta y Bellavista". (26) Es decir "... el Presidente Sánchez Cerro prefirió una política de partido, con el Gabinete Lanatta: estremó las medidas de fuerza, cerró periódicos, prodigando a sus enemigos, prisiones y deportaciones". (27)

En el Congreso Constituyente, el Partido Aprista insistía en sus tesis para salvar al país de la crisis política y económica; a la vez que atacaba con mayor beligerancia al gobierno de Sánchez Cerro. Es por demás interesante consignar, el pensamiento de don Luis A. Eguiguren: "Luis Antonio Eguiguren en la obra "En la selva política" señala algo que, a su juicio, diferenció a la mayoría gobiernista a la minoría opositora en el Congreso Constituyente cuando éste inició sus labores. "Los miembros de la minoría (dice) se impusieron prontamente. Había juventud, talento, capacidad y disciplina. La Mesa no podía hacer más que cumplir con su deber. Los gobiernistas no se defendían. Horas y horas en los Ministerios solicitando puestos para sus familiares y amigos íntimos, les arrebató el tiempo. Llegaban a las sesiones extenuados, orgullosos de su derroche de poder, pero sin haber estudiado los asuntos que iban a tratar. Algunos concurrían a pasar lista y luego se retiraban. Los debates estaban siempre saturados de nerviosidad y lucidez. La Asamblea Constituyente pasará a la historia en sus cuarenta primeras

sesiones. La impotencia del régimen para vencer a sus adversarios en el terreno de la verdad y de la razón precipitó los acontecimientos posteriores. Había que salir de los representantes que usaban aquella política de combate y de control que, según los áulicos, iba minando el edificio del Poder". (28)

Como lo señala, el que fué originalmente Presidente del Congreso Constituyente, el gobierno de Sánchez Cerro necesitó deshacerse de la célula aprista.

"En la madrugada del 15 de febrero, el Presidente del Congreso Luis Antonio Eguiguren recibió un aviso telefónico de los representantes Carlos Doig Lora (descentralista) y Gustavo Neuhaus (aprista) anunciándole que la policía había rodeado sus domicilios para apresarlos". (29) Los hechos se sucedieron rápidamente. "El 29 de febrero el Ministro de Gobierno Luis A. Flores envió al Congreso la lista de los veintitrés parlamentarios a quienes el Poder Ejecutivo había impuesto la pena de expatriación conforme a la Ley de Emergencia. Eran los siguientes representantes por el departamento de Lambayeque, Armando Alva Díaz, Luis E. Heysen y Agustín Vallejos Zavala; por el departamento de La Libertad Manuel Arévalo, Carlos Manuel Cox, Carlos Godoy, Américo Pérez Treviño y Alcides Spelucín; por el departamento de Loreto Julio Acosta Cárdenas, Héctor Morey Peña y César Pardo Acosta; por el departamento de Lima Pedro E. Muñiz, Manuel Pérez León, Arturo Sabroso, Luis Alberto Sánchez y Manuel Seoane; por el departamento de Junín, Víctor Colina; por el departamento de Huánuco Alfredo Baluarte y Carlos Showing; por el departamento de Ayacucho Arístides Guillén Valdívía; por el depar-

tamento de Apurímac J. Raúl Cáceres; y por el departamento de Tacna Juan Arce Arnao y Gustavo Neuhaus (...).

Todos eran apristas menos Víctor Colina que pertenecía al partido descentralista". (30)

Ugarte del Pino en su Historia de las Constituciones manifiesta:

"Ese fue un acto de fuerza del gobierno, que afectó fundamentalmente el prestigio del Congreso que otorgó los medios para cometerlo, pero que no puede enervar los méritos de un trabajo casi concluido. La Asamblea Constituyente, sin embargo, ignoró la medida gubernamental contra sus miembros y al iniciar sus sesiones continuó llamando en la lista a los representantes deportados". (31)

#### 2.1.7 La Ley 7490 y las elecciones complementarias para el Congreso Constituyente

El desafuero de la célula parlamentaria aprista, causó gran revuelo en el Congreso Constituyente. Principalmente, en el sector de oposición al gobierno de Sánchez Cerro. En el debate político, entonces, claramente se clasificaron las dos tendencias. "Los diputados independientes y socialistas defendieron, las inmunidades con vehemencia y valentía, y sostuvieron que el procedimiento del Gobierno era equivocado. Por conducto regular debió pedirse el desafuero de los diputados que conspiraban. Y si la Constituyente, en vista de las pruebas ofrecidas, lo hubiere acordado, el expediente hubiera pasado a la Corte Suprema. La Ley de Emergencia no podía alcanzar a los representantes porque las inmunidades están garantizadas por la Constitución y porque era de simple sentido común que el Parlamento no podía aprobar una ley que aplicada en esa forma, afectaba su existencia misma". (32). El sector oficialista

tuvo que ceder; entonces, el 2 de marzo de 1932, se promulgó la Ley 7490, disponiendo que la Ley 7479 no afectaba al artículo 80 de la Constitución de 1920. El artículo 80 de la Constitución de 1920 dice a la letra: "Los Senadores y Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de las Cámaras a que pertenezcan desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes después de cerradas; excepto infraganti delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara".

Devuelta la inmunidad parlamentaria "El Congreso Constituyente acordó en marzo de 1932 que se convocara a elecciones para los diez representantes ante él, uno por el de Ancash y uno por el de Loreto que habían quedado vacantes por decisión del Jurado Nacional de Elecciones (...) Las elecciones se efectuaron dentro del clima de represión creado por la crisis política en la que el país vivía desde diciembre de 1931. Triunfaron los candidatos gobiernistas". (33)

#### 2.1.8 El intento de asesinato de Sánchez Cerro y la Ley 7491

A principios del mes de marzo de 1932, un domingo en que salía el Presidente Sánchez Cerro de escuchar misa en la Iglesia de Miraflores, "El Joven aprista de 18 años, nacido el 28 de Julio de 1913, José Melgar Márquez le disparó con un revólver por la espalda (...) Sánchez Cerro quedó en estado grave". (34) Luego de algunas correrías fue capturado y llevado a la Penitenciaría Central; conjuntamente con el autor del atentado, fueron apresados un grupo de apristas, donde figuró Juan Seoane, hermano del líder aprista Manuel Seoane expatriado en Argentina.

"La ley de emergencia no se había puesto en el caso del atentado entonces producido. El Congreso Constituyente lo condenó unánimemente y aprobó una ley (promulgada el 7 de marzo con el N° 7491) que autorizó al Poder Ejecutivo para adoptar medidas extraordinarias en resguardo de la subsistencia del orden social y de las instituciones democráticas. Dicha ley objetada por la minoría descentralista, socialista e Independiente ratificó y extendió a todo el territorio de la República el decreto-ley N° 7060 de 24 de marzo de 1931 que estableció las Cortes Marciales y señaló la pena de muerte para los autores de los delitos de rebelión, sedición o motín, si bien limitó su aplicación a las facciones o individuos disociadores que trataran de subvertir el orden público y trastornar la paz social; al mismo tiempo hizo irrenunciable el cargo de miembro de las cortes marciales asignado a jefes del ejército, marina o policía y declaró en suspenso las garantías constitucionales.

Fué erróneo el criterio de considerar a la Ley 7491 del Congreso Constituyente que estableció la pena de muerte como ratificatoria del Decreto Ley N° 7060. Este decreto ley había sido derogado desde el 26 de Mayo de 1931 mediante el Decreto Ley N° 7161. (...) La Ley 7491 del Congreso Constituyente fué, pues, una ley nueva con un carácter general del que careció el Decreto Ley N° 7060. Sin embargo, sirvió para juzgar un delito anterior a la fecha de su promulgación, es decir tuvo un efecto retroactivo contrario a un precepto terminante de la Constitución". (35)

Es digno de mencionarse, el testimonio de don Juan Seoane, quien en su libro "Hombres y Rejas" nos relata con vívida precisión, el trato que en aquellos días, recibían los presos políticos. Su tes-

timonio, el de un ex-juez civil condenado por delitos políticos, es de denuncia: "Es la víspera de la Audiencia. Dentro de veinticuatro horas Melgar, Delmar y yo estaremos muertos. Nos está anunciado". (36) En ese entonces, los apristas eran detenidos. "Otros que en fila, a lo largo de la escalera, pudieron entizar sus mangas con A.P.R.A., correlativamente, fueron golpeados. De un balcón del Palacio el Ministro de Gobierno había amenazado siniestramente: ¡Mañana, doce cuerpos se colgarán de estos faroles!"(37)

La opinión pública, no estuvo de acuerdo con los métodos empleados. "afuera hay mucha oposición a la pena pedida por el fiscal. El pueblo y la policía gravitan como una amenaza. El Gabinete presiona a la Corte, que se resiste a sentenciar a muerte". (38) A pesar de ello, fueron condenados a muerte. "La recojo y el periódico llega hasta mi celda. Leo ávido en los titulares. Melgar y yo estamos condenados a muerte. Delmar a 20 años de prisión, pero la pena no ha podido ejecutarse porque los abogados han pedido que nos sea conmutada". (39) El odio del gobierno hacia los apristas fué tal, que el Ministro de Gobierno acudió a la Penitenciaría Central, a ejecutar la sentencia. "Mientras tanto, el médico del establecimiento es llamado a la Prefectura. El Prefecto le advierte friamente: -Hay para Ud. orden de Inmovilidad. Debe Ud. quedarse en su casa y esperar a que se le llame a fin de certificar la muerte de Melgar y de Seoane. Van a ser fusilados esta noche. El médico se constituye en la Penitenciaría y presenta la renuncia a su cargo. El Sr.



Valdéz Munte, Director de aquella, se niega a darle curso. (...) En la noche, el Ministro de Gobierno llama a las puertas de la Penitenciaría. Lleva cohorte de soplinos. El Director ha sido notificado anteladamente de que se intentará allí la ejecución. El de Gobierno ordena que abran". (40) Finalmente solo ingresó al Penal, El Ministro de Gobierno, quien no logró cumplir con su cometido.

Mientras tanto el Colegio de Abogados de Lima, mediante su decano el Dr. Diómedes Arias Schreiber, dirigió la siguiente nota al Presidente del Congreso Constituyente sobre la condena a muerte de Melgar y Seoane:

"La Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima ha acordado, por unanimidad, que me dirija en su representación al Congreso Constituyente solicitando la conmutación de la pena de muerte impuesta anoche por la Corte Marcial contra don José Melgar Márquez y el doctor Juan G. Seoane, por su participación en el atentado contra la vida del señor Presidente de la República, perpetrado el 6 de los corrientes.

El Colegio está seguro de interpretar con su gestión la convicción doctrinaria y el sentido jurídico de todos los abogados del Perú.

La abolición de la pena de muerte en nuestra legislación penal común y privativa ha respondido, por igual, a la evolución progresiva de las teorías de Derecho enseñadas a nuestras universidades y profesadas en nuestros Institutos forenses y a la emoción social transida de sensibilidad humana de una decisiva y consistente mayoría de la nacionalidad. Por esto el artículo 21 de la Constitución, encarnando las normas éticas vivientes en la conciencia colectiva, permite sólo por excepción aplicar la pena de muerte a los delitos señalados en ese precepto cuando las leyes penales específicamente la impongan.

Estas leyes no imponían la pena capital contra ningún delito común ni militar cuando se consumó el atentado del 6 de los corrientes, atentado que el Colegio de mi presidencia condena severamente en nombre del Derecho, la moral

y de la civilización. Al pedir clemencia para los dos condenados a muerte, uno de los cuales pertenece a la abogacía y a nuestra corporación, ésta reafirma su profesión de fé, según las cuales todas las leyes y todos los fallos judiciales deben subordinarse al derecho general declarado por la Constitución.

La sentencia pronunciada anoche vulnera principios básicos de nuestra ley fundamental.

La Ley N° 7491 (que ratificaba el Decreto-Ley N° 7060), citada en dicha sentencia, fue promulgada el 7 de marzo de este año y no ha podido normar el juzgamiento de un hecho practicado el día anterior.

La indicada sentencia es errónea en cuanto atribuye a la Ley N° 7491 virtualidad ratificatoria del Decreto-Ley N° 7060. Este decreto-ley había sido derogado desde el 26 de mayo de 1931, en fuerza del Decreto Ley N° 7161. Lo que no existe no puede ser ratificado. La Ley N° 7491 podrá haber reproducido las disposiciones del Decreto-Ley N° 7060 para que rija desde el día de la promulgación de esa ley que fue el 7 de los corrientes. Pero la Ley N° 7491 no puede justificar que se aplique el Decreto-Ley N° 7060 no existente el día 6 de marzo de 1932, para la sanción del delito cometido ese día.

Es asimismo errónea la apreciación que se ha hecho en el sentido de haber revivido el Decreto-Ley N° 7060 como consecuencia del Decreto-Ley N° 7187 del 11 de junio de 1931. Este Decreto-Ley no volvió a poner en vigor la Ley Marcial expresamente derogada por el Decreto-Ley N° 7161, del 26 de mayo de 1931. El mencionado Decreto-Ley N° 7187 suspendió determinadas garantías constitucionales; pero no estableció la pena de muerte ni autorizó el funcionamiento de cortes marciales de excepción. La sentencia dictada anoche infringe el artículo 20 de la Constitución según el cual las leyes no tienen fuerza ni efecto retroactivo y fulmina la garantía esencial de los derechos humanos y de la convivencia social contenida en el artículo 26 de la misma Constitución, que ordena que nadie podrá ser condenado sino conforme a las leyes preexistentes al hecho imputable y por los jueces que las leyes establezcan.

El Colegio de Abogados de Lima, fiel a la tradición secular del instituto, alza ante el Congreso Constituyente su voz convencida, en la que se mezclan la defensa del derecho y la invocación de la templanza que es la cualidad suprema de la justicia de los hombres". (41)

La posición de los abogados limeños fue clara, no estaban dispuestos a permitir que se pisoteara la Constitución. Ante tanta presión, el Gobierno, con autorización del Congreso (Ley 7493), conmutó la pena de muerte impuesta por la Corte Marcial a Seoane y Melgar, por la de 25 años de penitenciería.

En mayo de ese mismo año (1932) Haya de la Torre, en un reportaje que el hiciera "La Voz del Interior", de Córdoba, Argentina, comentó el atentado contra la vida del Presidente Sánchez Cerro refiriéndose a su autor:

"De las filas de esa juventud exaltada salió Melgar, quien en un equivocado y personalísimo gesto de desesperado sacrificio creyó librar al Perú de la tiranía suprimiendo a quien la representa. Melgar se se paró del partido previamente para realizar su acto, sabiendo que la disciplina estricta del Aprismo no lo habría autorizado".(42)

Al poco tiempo del atentado contra la vida de Sánchez Cerro, fué encarcelado Víctor Raúl Haya de la Torre, precipitándose aún más los hechos. "Sentimos que con la prisión de Haya ha culminado una etapa de nuestra lucha, para entrar a otra de más violencia aún. Millares de ciudadanos han sido puestos fuera de la legalidad. La tiranía ya no respeta nada". (43) Se le confinó en la peor celda que existió en esos momentos en el Perú. "Su situación es de secuestro. Vive emparedado sobre una letrina por la que no corre agua, en una celda de piedra (...) Las paredes han empezado a cubrirse de musgo. La ventana continúa tapiada y la puerta sujeta con cadenas (...) La oscuridad lo obliga a tener permanentemente encendida una luz". (44) Al poco tiempo, el Director de la Penitenciería Central fué destituido. "El Sr. Valdez Munte ha

sido destituido! (...) Pidió una hora de aire y luz para Haya. Destituido ha sido la respuesta". (45)

#### 2.1.9 La Revolución Aprista de 1932 y las Leyes 7542, 7546, 7709 y 7720

"El 6 de diciembre de 1931, en el distrito de Payán de la provincia de Trujillo, ocurrió un choque entre fuerzas de policía y el pueblo; resultaron diez muertos y numerosos heridos. Estos hechos, así como la sableadura de estudiantes y transeúntes en Trujillo poco antes y las violencias ocurridas en Chocope el 10 de diciembre (ya inaugurado el régimen constitucional) anunciaron el período turbulento a que el país ingresaba con la beligerancia entre el partido aprista y las fuerzas armadas". (46)

El 8 de diciembre de 1931, día de la transmisión del mando supremo, ninguno de los representantes apristas asistió a la ceremonia en que Sánchez Cerro asumió la Presidencia del Perú. Ese mismo día, por la tarde, Haya de la Torre pronunció en el seminario de oradores apristas de Trujillo, un discurso que llegó a ser muy comentado:

"Compañeros: Este no es un día triste para nosotros, es el día inicial de una etapa de prueba para el Partido. Vamos a probar, una vez más, en el crisol de una realidad dolorosa quizá, la consistencia de nuestra organización, la fé en nuestras conciencias y la sagrada perennidad de nuestra causa. (...) Y eso no lo harán jamás quienes van al poder sin título moral, quienes carecen de la honradez de una inspiración superior, quienes capturan el Estado como botín de revancha. Ellos mandarán, pero nosotros seguiremos gobernando. Porque nosotros continuamos educando, organizando y dando ejemplo, vale decir, nosotros continuamos redimiendo.

(...) La fuerza que da el mando, al servicio de la injusticia, de los apetitos de venganza, sólo es tiranía. Por la fuerza no se nos reducirá. Correrá más sangre aprista, nuestra martiriología aumentará su lista inmortal, el terror reiniciará su tarea oprobiosa, pero el aprismo ahondará cada vez más en la conciencia del pueblo. La bandera de nuestra causa agitará siempre más alta y más firme su idealidad de justicia. Y cumplida esta etapa de nueva prueba, Insurgiremos con la omnipotencia de los Invictos y demostraremos que las grandes causas no perecen por el miedo.

(...) De hoy en adelante, la tarea será más difícil. Las vacaciones semidemocráticas que impuso nuestra fuerza han terminado.

El Perú vuelve desde ahora al imperio del despotismo.

(...) Con la alegría profunda de los luchadores fuertes, con la convicción de nuestra gran causa, con la decisión de vencer, seguimos adelante. Seamos dignos del pueblo y hagamos que el pueblo sea digno de nosotros ¡Sólo el Aprismo salvará al Perú!" (47)

El 24 de diciembre de ese año, los apristas trujillanos invitaron a Haya de la Torre a tomar el chocolate pascual. Pero a las doce y media de la noche, Haya de la Torre, mandó avisar al local del partido que no concurriría en vista que no podía dejar de recibir a la multitud de personas que asediaban su casa. Esa noche hubo una balacera contra el local del Partido Aprista, "oficialmente se aseveró que hubo cuatro muertos; pero, según los apristas fueron más, si bien se frustró el propósito de asesinar a Haya de la Torre". (48) Luego, se produjeron: el desafuero aprista, y la expulsión manu militari de todos los representantes apristas de la Asamblea Constituyente; a Haya de la Torre, se le apresó y encarceló en la Penitenciaría Central de Lima.

Haya de la Torre en su manifiesto del 12 de noviembre de 1933 manifestó sobre aquellos años:

"El gravísimo período de la vida nacional transcurrido con posterioridad a mi manifiesto de febrero de 1932, representa para nuestro partido una fecunda experiencia histórica cuya significación integral es imperativo apreciar objetivamente. (...)

El 9 de enero la Constituyente da por aprobada y el Ejecutivo promulga la ley 7479, llamada de Emergencia. Nada la justifica. Durante su discusión festinada, los representantes apristas lucharon resuelta e inútilmente por evitar que el plan tiránico fuera legalizado. Su decisión, su energía, su tenacidad heroica en el debate memorable, sorprendieron entonces a quienes no podían proveer los alcances de aquel proyecto. La mayoría incondicional dio su voto, desdiciendo el repudio consciente de la Nación. Fue el gabinete civilista el autor auspiciante de la ley de Emergencia que devino el instrumento legal de la tiranía. Con ella el gobierno cohonesto los más inauditos atropellos. Con ella se convirtió el Perú en una inmensa prisión y en un gran patíbulo (...).

Del 9 de enero al 15 de Febrero de 1932, la tiranía usó y abusó de la ley de Emergencia, interpretándola como el dominio absoluto del gobierno sobre todos los derechos primordiales de la ciudadanía y sin respetar siquiera el derecho a la vida.

A la imposición de multas al diarismo no gubernista, siguió la prisión de periodistas y la clausura definitiva de toda la prensa de oposición.

En su ofensiva antiaprista, la tiranía fue rápida e implacable. Clausuró nuestros locales políticos, nuestras Universidades Populares Gonzales Prada.

Negó el derecho de reunión y apresó y desterró a nuestros representantes y al ilustre doctor Colina que ofreció al país un viril ejemplo, no seguido, de dignidad y honradez. Cuando el pueblo aprista se lanzó a las calles para expresar su protesta, la tiranía respondió con la muerte. La persecución contra nuestro Partido fue brutal y sangrienta". (49)

Unos meses después, "El 7 de mayo de 1932 se sublevó la marina de los cruceros Grau y Bolognesi surtos en la rada del Callao (...) La versión oficial calificó el alzamiento como comunista, pero ella tuvo origen aprista. Se declaró en estado de sitio a toda la República con cargo de dar cuenta al Congreso (sin tener en cuenta que éste funcionaba). La Asamblea Legislativa ratificó el decreto antedicho y aprobó las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo en defensa del orden público. (...) Una corte marcial presidida por el comandante Alfredo Bazo, reunida en la base naval de San Lorenzo, juzgó a los inculpados de acuerdo con la Ley N° 7491 que autorizó al Poder Ejecutivo para adoptar medidas extraordinarias en defensa del orden social y el Decreto-Ley N° 7060 aunque el 7 de Mayo cuando estalló el motín, no regía el estado de sitio. (...) De acuerdo con la sentencia, ocho marineros (entre ellos un menor de edad y un hombre casado, que estaban en servicio contrariando la ley) fueron ejecutados el 11 de mayo en la isla de San Lorenzo por tropa de la Guardia Republicana". (50)

El juicio marcial se llevó, con odio y no con justicia. "Fue la negación de las garantías sobre la inviolabilidad de la vida humana, sobre la preexistencia de las penas y sobre los jueces capacitados para decretarlas". (51)

El Colegio de Abogados de Lima, expresó su protesta y pidió la derogación del D.L. N° 7060 y de la Ley N° 7491, en una nota enviada al Congreso Constituyente:

"La Junta directiva del Colegio de Abogados de Lima ha acordado solicitar al Congreso Constituyente la derogación del Decreto-Ley N° 7060

y de la Ley N° 7491, en uso del derecho de petición que otorga el artículo 23 de la Constitución.

El Colegio basa su indicada solicitud en el principio jurídico invariablemente profesado por él, vertido en el anteproyecto sobre la reforma constitucional del poder judicial que le encomendó el Ejecutivo y difundido en numerosos documentos oficiales del Instituto, conforme al cual todas las leyes específicas deben subordinarse al derecho primordial declarado en la Constitución.

El Decreto-Ley N° 7060 del 24 de marzo de 1931, que había sido derogado por el Decreto-Ley N° 7161 del 26 de mayo de ese año, y la Ley N° 7491, que ha vuelto a poner en vigor el decreto-ley primeramente citado, infringen los principios básicos de nuestra ley fundamental. Ellos penan con la muerte delitos menos graves que los de homicidios calificados y traición a la patria, únicos que permitan sancionar con la condena capital el artículo 21 de la Constitución. Al mismo tiempo ellos originan cortes marciales de excepción cuyo personal designa el Poder Ejecutivo para el juzgamiento de los delitos previstos en ellos, después de la perpetración de estos delitos, contrariando así el artículo 155 de la Constitución que prohíbe todo juicio por comisión, y la parte final del artículo 26, que ordena que nadie pueda ser sentenciado sino por los jueces preexistentes al hecho imputado. Las normas constitucionales violadas por el Decreto-Ley N° 7060 y por la Ley N° 7491 deben prevalecer sobre éstos para lo cual es indispensable la derogación solicitada. La subordinación de las leyes a la Constitución es condición medular del orden jurídico que no puede realizarse si las leyes se apartan de las normas éticas aceptadas por la generalidad del grupo social. Estas normas, que son la expresión de la conciencia colectiva de un país, viven en sus preceptos constitucionales, que son las grandes líneas directrices dentro de las cuales debe encauzarse la vida del derecho.

Por mandato brotado de lo más profundo del sentimiento nacional, la pena de muerte estaba abolida en el Perú. Limitada en las Constituciones de 1823, de 1826, de 1828 y de 1860 a gravísimos delitos y proscrita para todos en las Constituciones de 1856 y 1867, la de 1920 que actualmente rige, autoriza únicamente la pena capital para los delitos de homicidio calificado y traición a la patria cuando las leyes la establezcan. El código



Penal de 1924 no ha hecho uso de esa permisión. Su Articulado no consigna la pena de muerte. Tampoco la consigna la legislación penal privativa, pues los preceptos del Código de Justicia Militar que la prevenían han quedado definitivamente en suspenso y sustituida la pena de muerte con la de penitenciaría, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley del 20 de diciembre de 1896. Contrasta dolorosamente con estos progresos la aplicación anticonstitucional de la pena de muerte a delitos distintos de los taxativamente señalados en la ley fundamental. El contraste se agrava cuando se confronta que aún antes de culminar esta feliz evolución, el cadalso político había desaparecido de nuestro suelo, salvo su fúguz erección repudiada por todos los espíritus libres del Perú, en 1924.

Es un hecho histórico que la pena capital había caído en desuso desde una época en la cual los preceptos constitucionales no la prohibían, antes de estar en vigencia la Constitución de 1856. Imponer ahora, contrariando la Constitución, una pena que las costumbres habían desterrado cuando la Constitución la toleraba, es un retroceso que hiere la convicción, la sensibilidad y la cultura de la ciudadanía.

Con iguales relieves se destaca la inconveniencia del juzgamiento por los tribunales extraordinarios instituidos en virtud del Decreto-Ley N° 7060 y de la Ley N° 7491.

Tradicionalmente el derecho nacional proscribió los tribunales extraordinarios. Todas las constituciones que nos han regido han cuidado de prohibirlos expresamente. La de 1920 reitera esa prohibición y de manera explícita ordena, junto con la preexistencia de las penas, la preexistencia de los tribunales capacitados para decretarlas. Es obvio que el legislador no debe crear reglas especiales, sustantivas o de procedimiento, destinadas a sustraer ciertos hechos delictivos de la ley general. La represión del Estado debe ser puramente jurídica y por los tanto excluyente de penas y de tribunales excepcionales instituidos para juzgar determinadas situaciones que al ser apartadas de la ley y de los jueces preestablecidos, son colocadas fuera de la acción de la justicia para dar lugar a la opinión de los partidos. El Colegio evidenció ante el Congreso Constituyente que la sentencia de la Corte Marcial del 14 de marzo último había impuesto una pena que no estaba en vigor cuando se cometió el delito que motivó

la condena con infracción de los artículos 20 y 26 de la Constitución. Idéntico es el concepto técnico de la corporación sobre el fallo de la Corte Marcial de San Lorenzo. Este fallo se ha basado en el Decreto Ley N° 7060 el cual legisla en forma taxativa para el estado de sitio que no había estado en vigor para el 7 de mayo, cuando se perpetraron los delitos juzgados por esa Corte Marcial. El error de ambas sentencias, reagravado en la última por haberse ejecutado sin apelación la pena capital contra los acusados a quienes no se había permitido designar sus defensores, esencial derecho universalmente respetado, hace imperioso que cese el confusionismo originado por la existencia en nuestra actual ley e crítica de esporádicas penas y formas de juzgamiento, definitivamente erradicadas de la teoría del derecho, prohibidas en nuestra Constitución y repudiadas por la inmensa, casi unánime mayoría de la nacionalidad. Los delitos contra el Estado y la defensa nacional y contra los poderes del Estado y la Constitución están detalladamente previstos y justicieramente reprimidos en los códigos penales común y privativo. Acordes con las enseñanzas de los juristas, con nuestro derecho constitucional y con nuestras costumbres, los indicados códigos establecen para aquellos delitos penas privativas de la libertad que llegan hasta el internamiento y que son suficientes para resguardar el orden público, la estabilidad institucional y la disciplina del ejército, sin ocurrir al irreparable extremo de la pena capital". (52)

Pese a la protesta de los abogados, las penas de muerte se llevaron adelante. Estos fueron los acontecimientos que antecedieron a la violenta revolución de Julio. Hasta aquí, el gobierno de Sánchez Cerro fue implacable con sus enemigos, los deportó y encarceló vulnerando abiertamente a la Constitución. En Julio estallaría la revolución.

"En la madrugada del 7 de julio de 1932, masas apristas procedentes de la hacienda Laredo e integradas también por alumnos del Cole-

gio Nacional de San Juan, se apoderaron, al mando de Manuel Barreto llamado "Búfalo", del cuartel O'Donovan en Trujillo. (...) Murieron muchos de los defensores y de los atacantes, entre éstos Barreto".

(53)

Ese día mientras tanto, el Congreso Constituyente promulgó la Ley N°7542, donde ordenó la formación de Cortes Marciales, con el objeto de enjuiciar a los sublevados. Así mismo, partieron tropas de Lima y del Norte, con la misión de sofocar la rebelión.

"El ataque a Trujillo fue materia de un plan elaborado por Ruiz Bravo y su Estado Mayor encabezado por el teniente coronel Eloy Ureta. (...) La lucha se inició en la madrugada del 10 de julio, precedida por el bombardeo aéreo de la ciudad sin previo aviso incluyendo el hospital donde habían numerosos heridos y desoyendo los atacantes la petición de parlamentar. Se combatió dentro de la ciudad y el avance de los gobiernistas fué hecho en algunos barrios casa por casa. En la noche del 10 entraron en acción las tropas de Miró Quesada que habían sido reforzadas y a las 10 de la mañana del 11 ya combatían por la posesión de la Plaza de Armas y la Prefectura. Esta fue capturada a la 1 de la tarde".

(54) El 15 de Julio, el Congreso Constituyente promulgó la Ley N°7546, estableciendo la formación de tantas Cortes Marciales como grupos de enjuiciados en número de 100 o fracción hubieran. Los procedimientos fueron sumarísimos; hubo gran cantidad de fusilamientos sin previo juicio. La Corte Marcial de Trujillo condenó a muerte a 102 rebeldes. "La Corte Marcial de Trujillo ha condenado a la última pena a ciento dos rebeldes. A treinta se les ha

condenado a Penitenciaría y con la mano de la ley se les ha masacrado allí, en las ruinas de Chan Chan, al pie de las trincheras que antes cavaran con sus brazos". (55) "No son fusilamientos por orden de un tribunal, son los asesinatos en masa a cuanto hombre se detiene sospechoso de haber participado en la revolución. El APRA dice que en esa época murieron 6,000 apristas víctimas de la tiranía de Sánchez Cerro. (...) Nada hay que confirme esa cifra. (...) Sin embargo lo más probable es que las víctimas hayan llegado a algunos millares". (56)

El Colegio de Abogados de Lima nuevamente se alzó contra la injusticia y dirigió, por intermedio de su Decano, el siguiente oficio al Presidente de la Corte Suprema:

"El Colegio de Abogados de Lima pidió al Congreso Constituyente la derogación de las leyes que han creado penas y cortes marciales ad hoc, para el juzgamiento de los delitos previstos en ellas, por su oficio N° 22 del 19 de mayo último, cuya copia adjunto al presente. No atendida esa gestión, el Colegio se considera obligado a elevar su recordada iniciativa a la Corte Suprema, con arreglo al inciso 2 del artículo 2 de los estatutos de la corporación, aprobados en el acuerdo de ese supremo tribunal del 4 de julio de 1912.

El decreto-ley y las leyes cuya derogación persigue el Colegio de Abogados de Lima, son la negación de las fundamentales garantías sobre la inviolabilidad de la vida humana; sobre la exclusividad de la jurisdicción ordinaria para sentenciar a los civiles; y sobre la preexistencia de las penas y de los jueces capacitados para decretarlas. La Constitución vigente incorporó en su texto las indicadas garantías obedeciendo a la tradición jurídica y a los principios éticos que

informan la conciencia misma de nuestra nacionalidad y que son la base medular de nuestra organización republicana. Los lineamientos señalados en la Constitución para encuadrar las actividades de los Poderes del Estado no pueden ser transgredidos por las leyes específicas, si se quiere conservar intacta esa organización, condición a su vez, del orden social y de la paz moral de la república.

Las sentencias pronunciadas por las cortes marciales de Trujillo y de Huaraz demuestran que fueron justificados los temores determinantes de la solicitud del Colegio de Abogados de Lima para la derogación de las leyes anteriormente referidas.

El asesinato de los presos de la cárcel de Trujillo, los demás delitos cometidos por los revolucionarios de esa ciudad y los perpetrados, en evidente escala menor, por los sublevados de Huaraz, merecían severa sanción. Ninguna es más eficaz ni más ejemplarizadora que la que le imponen los tribunales constitucionales aplicando la ley general. La acción represora contra el delito no debe estar mezclada ni con la apariencia del rencor; y la majestad de la justicia impide que los vencidos en la contienda sean entregados al fallo de los jefes y oficiales vencedores.

La institución de las cortes marciales contraía la necesidad, que reposa por igual en la teoría y en la práctica, de encomendar exclusivamente a los expertos la totalidad de la jurisdicción. La justicia debe hacerse a base de investigación, de serena discriminación de responsabilidades y de aplicación de penas, proporcionadas a la participación de cada condenado en el hecho imputado, labor que no puede ser efectuada con acierto sino por personal especializado en la función.

Las cortes marciales de Trujillo y de Huaraz han condenado a muerte sin apelación a ciento doce civiles a quienes amparaba la garantía constitucional que prohíbe que los jueces militares condenen a las personas no pertenecientes a las fuerzas armadas, y los acusados no pudieron designar sus defensores libremente. Estas irregularidades tienen su origen en las leyes de excepción cuya abrogación estaría justificada solo por la incidencia de estas causas.

Las mismas cortes marciales ejecutaron sus sentencias olvidando la regla elemental de la piedad

humana inscrita en los códigos más retardarios, que limita la ejecución de la pena de muerte impuesta a los autores de los delitos colectivos, a un número reducido de los condenados mediante el procedimiento del sorteo, practicado también con la denominación de quinta, aún en medio de los estragos de las guerras internacionales.

Los excesos de las revoluciones no deben ser compartidos con los excesos de la represión. La perduración de unos y otros excesos amenaza convertir nuestro territorio en un campo de lucha inexorable.

El Colegio suma a su convicción doctrinaria, el anhelo nacional por la cesación de esa lucha y por el advenimiento de una consistente y duradera armonía, basada en el predominio de las normas jurídicas, entre todos los peruanos.

El instituto cuyo decanato ejerzo espera que su iniciativa inspirada en las finalidades sustanciales de defender los fueros de los tribunales de justicia y la garantía del derecho a la vida humana, finalidades comunes a la magistratura y la abogacía, merecerá la consagración del tribunal que usted dignamente preside para que pueda convertirse en ley de la Nación.

Dios guarde a Ud.

Diómedes Arias Schreiber-Decano". (57)

El líder aprista Manuel Seoane, explicó las causas de la revolución aprista, 30 años después, prologando un libro de Chirinos Soto:

"Cuando empieza la lucha real, ya en 1930, no obstante el aluvión electoral, el grupo aprista ostenta su unidad moral, y su cuerpo de doctrina. Chirinos Soto dice que no se sabe quien empezó la dramática guerra civil que sobrevino después. Yo he de decirlo, hermano, desde el fondo de mi corazón, visitado por el recuerdo de miles de víctimas. Nosotros sabíamos que jugábamos el rol de ariete contra una muralla inmovible de egoísmo. Lee el Plan Mínimo del año 31, y ve los rostros cañudos de la reacción y harás el diagnóstico de lo que iba a pasar. Por eso, al trazar nuestro destino, en plena campaña electoral, ya sabíamos que allí empezaba una historia heroica, dura, sangrienta. De orgullo confesarlo, pero se trabajaba con vocación de mármol o de bronce. Era un esfuerzo prístino e insobornable

ble, para cambiar una sociedad momificada, donde un pueblo bullente, esperanzado de justicia social, era la víctima, y un grupo egoísta y cruel, el bárbaro depositario de los privilegios. Ellos empezaron, Chirinos Soto, empezaron en la noche de Pascua en Trujillo, en el secuestro de periódicos, en todas las formas del aplastamiento. Porque entonces, muchos creían, como pocos hoy, que "es cuestión de fuerza, carajo "detener el porvenir". (58)

Hace unos años, en una entrevista televisiva, el en ese entonces Ministro de Gobierno Dr. Luis A. Flores, justificó de la manera siguiente aquellos actos perpetrados por el gobierno de Sánchez Cerro:

"La verdad es ésta: en uso de la Ley de Emergencia, dictada por el gobierno, fueron clausurados algunos diarios y semanarios que hacían una campaña de violencia contra Sánchez Cerro y de incitación a la revolución. Incluso los apristas formaban grupos en las plazas y en las calles, incitando al ejército a sublevarse para derrocar a Sánchez Cerro. Naturalmente el gobierno no podía permanecer impasible. Porque un gobierno que ha adquirido el poder legítimamente, no lo abandona sin lucha y este fue nuestro caso. Nosotros no somos los agresores. Ellos son los agresores. Nosotros no hicimos más que defendernos. Y nos defendimos con las leyes que dictó el Congreso Constituyente". (59)

El 14 de enero de 1933, el Congreso Constituyente, promulgó la Ley 7709, considerando delito de traición a la Patria intentar contra el orden constitucional estando en peligro o estado de guerra. La razón de esta ley estribó, en que un grupo de peruanos trató de reincorporar a la soberanía del Perú, por medio de las armas la zona de Leticia, en la frontera con Colombia. El gobierno colombiano reclamó y "el gobierno de Sánchez Cerro no supo que hacer". (60) Ante el peligro de guerra el Congreso Constituyente, aumentó aún más los poderes del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, el 29 de Marzo de 1933, el Congreso Constituyente promulgó la Ley 7720, donde determinó el funcionamiento de las Cortes Marciales que venían operando. Esta ley modificó el procedimiento sumario, que hasta esa fecha imperaba.

#### 2.1.10 La posición del Congreso Constituyente frente a la revolución aprista de 1932

"Por moción de Octavio Alva, el Congreso Constituyente se solidarizó con el Poder Ejecutivo en su acción represora, execró a los autores, cómplices y secuaces de la rebelión "apro-comunista" y, expresó el homenaje de su admiración a las víctimas y su aplauso a las fuerzas armadas". (61)

#### 2.1.11 La Ley de Emergencia en 1934. Entrevista de Haya de la Torre con Benavides

En mayo de 1934, se reunió Víctor Raúl Haya de la Torre con el entonces Presidente, General Oscar R. Benavides: "Haya planteó la reintegración de los 23 legisladores despojados, o elecciones libres e inmediatas; y la derogatoria de la Ley de Emergencia. Comentándolo, poco después, nos refirió que Benavides le había dicho más o menos lo siguiente: "Ya no es posible la reintegración de los diputados; han ocurrido muchas cosas, pero habrá elecciones de inmediato y ellos podrán presentarse de nuevo; y en cuanto a la Ley de Emergencia no la derogaré ..." (62)

Esta entrevista se efectuó gracias a la amnistía política decretada al poco tiempo del asesinato del general Sánchez Cerro, perpe



trado el 30 de Abril de 1933, permitiéndose el regreso de los desterrados apristas y la salida de Haya de la Torre y de otros detenidos apristas, de la Penitenciería Central.

Por otro lado, resulta interesante comentar el recurso de Habeas Corpus que interpuso el doctor Luis Antonio Eguiguren, en el año de 1934, a raíz de la clausura de la imprenta periodística "Editorial Ahora" ordenada por el señor Ministro de Gobierno, en atención a la Ley N° 7479.

El doctor Eguiguren en su recurso de Habeas Corpus, expresó, que la medida gubernamental era atentatoria a su derecho de propiedad, y a la Constitución del Estado, al impedir la libertad de prensa (Art. 63). La Corte Suprema resolvió el recurso de Habeas Corpus en "discordia concordada en parte al tiempo de la votación".

Cuatro vocales (Elías-Valdivia-Zavala Loaiza-Cárdenas) opinaron para que se declare improcedente el recurso de Habeas Corpus, en razón de que el Congreso aprobó los procedimientos del Ministro de Gobierno con motivo de dicha clausura, excluyendo, por lo tanto, el ejercicio de la jurisdicción común.

El doctor Umeres consideró, que según el art. 69 de la Constitución del Estado promulgada el 9 de abril de 1933, todos los derechos individuales y sociales reconocidos por ella daban lugar a la acción de Habeas Corpus, que por lo tanto la Ley de Emergencia N° 7479 promulgada con anterioridad el 9 de Enero de 1932, quedaba derogada. Teóricamente tenía razón el doctor Umeres, porque, aún cuando no se derogó en forma expresa la Ley N° 7479, por la Constitución de 1933, ella la derogaba de manera tácita, al establecer

un régimen de excepción contrario al dispuesto por la Ley N° 7479.

Los Vocales, doctores Santa Gadea y Chavarri, opinaron por la improcedencia del recurso de Habeas Corpus. Finalmente el doctor Villa García, opinó por la procedencia del recurso de Habeas Corpus, en razón que ninguna ley pueda prevalecer sobre la Constitución del Estado. El fallo declaró improcedente el recurso de Habeas Corpus por seis votos contra dos". (63)

En este caso, la Corte Suprema, no quiso enfrentarse al Gobierno ni al Congreso permitiendo que el Poder Ejecutivo aplicara ilimitadamente la Ley N° 7479, con la aquiescencia del Congreso, mediaticado anteriormente, por la expulsión años atrás de la minoría aprista.

## 2.2. El Derecho de Excepción en la Constitución de 1933

### 2.2.1 El debate en el Congreso Constituyente sobre el artículo 70

La Comisión en mayoría propuso al Congreso, la aprobación del siguiente artículo tendiente a regir en situaciones de excepción:

#### "Artículo 14.-

Cuando lo exija imperiosamente la seguridad del Estado, podrá el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros suspender total o parcialmente, en todo o en parte del territorio nacional, las garantías consignadas en los artículos 1, 6, 7, 11 y 12. El plazo de suspensión de garantías no excederá de treinta días. La prórroga requerirá nuevo decreto.

La ley determinará las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías". (64)

El Constituyente Hildebrando Castro Pozo, manifestó su oposición a cederle las facultades parlamentarias al Poder Ejecutivo, de suspender las garantías individuales; dijo: "La inviolabilidad del domicilio, la libertad individual, la de que nadie puede ser separado del país sin sentencia judicial y la inviolabilidad de la correspondencia quedan a merced del criterio de las autoridades policiales. Concedemos graciosamente, al Poder Ejecutivo, una fuerza y un poder sin limitación". (65)

Por la minoría, fué vibrante y atinada la oposición que sostuvo el Dr. Víctor Andrés Belaúnde, constituyente independiente, quien manifestó la necesaria incorporación de un instituto que prevea constitucionalmente las situaciones de excepción, para evitar los excesos del poder, empero advirtió:

"Pero esta medida es tan grave, que debe estar rodeada de determinadas formalidades; y esas formalidades son las siguientes: el decreto de suspensión de las garantías requiere el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y debe ser sometido al Congreso; y si este se halla en receso, pasa a la Comisión Permanente". (66)

En la modificación que propuso el Dr. Belaunde a la Comisión en mayoría que presentó el anteproyecto, su punto principal fue, la que el decreto de suspensión de garantías luego de aprobado por el Poder Ejecutivo, debía someterse al Congreso para su aprobación, o a la Comisión Permanente que se formaría, y en caso de desaprobar el Congreso el decreto, se restablecerían las garantías suspendidas. La posición de la minoría, claramente era contraria a la posición de la mayoría.

Además agregó el Dr. Belaunde:

"Pero hay necesidad, señor Presidente, de agregar que la suspensión debe ser regulada por medio de una ley especial que debe incorporarse a la Constitución; ley que determinará cuales son las facultades del Gobierno en este camino de la suspensión de garantías, porque la suspensión de garantías no le da carta blanca al Gobierno para proceder como desea o como quiera dirigir sus pasos. No, pues el Gobierno tendrá que someterse a una ley especial dictada expresamente para el caso de la suspensión de las garantías". (67)

Con esta norma deseaba impedir que el Poder Ejecutivo, decretara la suspensión de garantías como forma de adquirir poderes ilimitados, que legalizaran cualquier acción.

El representante por Amazonas, el constituyente Feijoo Reyna apoyó al Dr. Belaunde en el debate por la defensa de la posición parlamentaria frente a la mayoría oficialista; dijo:

"Un Gobierno, desde el mismo instante que viola la Constitución, deja de ser Gobierno, porque está en pugna con los principios que norman la vida de un país... El Congreso, dice la Carta Política, no le daba este derecho al Poder Ejecutivo. Un Poder Ejecutivo con esta disposición, se convierte en una entidad que goza de todo el absolutismo necesario para imponer su voluntad. Es el Congreso el único que puede suspender las garantías individuales; y este en el caso de que quiera consignar la disposición absurda de que puedan ser suspendidas". (68)

El Dr. Belaunde en aquel momento del debate, expuso la razón por la que el Poder Ejecutivo debía decretar la suspensión de las garantías, pero además, porque el Congreso era el órgano que consolidaba la iniciativa del Poder Ejecutivo:

"Era tradicional en las constituciones que se han discutido en América, señor Presidente, que el Congreso era el único que podía suspender las garantías individuales. Pero en un debate famoso en esta Cámara, que quizás el señor Presidente lo recuerde, el Gobierno, -precisamente un gobierno respetuoso de las libertades públicas- el Gobierno del señor Pardo, necesitó suspender las garantías individuales; y, entonces en lugar de que los Ministros -fue un error político- vinieran a la Cámara, francamente, y pidieran la suspensión de las garantías, se prefirió que estas se suspendieran por la iniciativa de uno de los representantes. Con este motivo se juzgó, entonces, que no era conveniente que partiera de la iniciativa particular de un representante la suspensión. Hubo una gran resistencia en la opinión pública contra la suspensión de las garantías individuales. Estudiado el caso por profesores de Derecho, se llegó a esta conclusión: que la suspensión de las garantías individuales no podía decretarla sino el Congreso o, mejor dicho, no podía consolidarse sino con la aprobación del Congreso, pero la iniciativa debía tomarla francamente el Gobierno, porque el Gobierno estaba en contacto con todos los resortes que permiten conocer la suspensión necesaria". (69)

La mayoría propuso como fórmula transaccional, adicionar que se diera cuenta al Congreso, luego de decretada por el Poder Ejecutivo la suspensión de garantías. El Dr. Belaunde insistió tenazmente en su posición: "Cuando se da cuenta al Congreso, se da cuenta de un hecho consumado, y entonces el Congreso ve si la ley ha sido violada, porque es posible que se haya cometido algunas imperfecciones de detalle, y declara la irresponsabilidad o declara la responsabilidad. Pero no se trata de eso en este caso. Lo que nos interesa es que el Congreso tome cuenta del pedido de suspensión de garantías antes de verificarse este hecho..." (70)

### 2.2.2 La aprobación del artículo 70

Se dió por terminado el debate desechando la proposición de la minoría, brillantemente defendida por el Dr. Belaunde.

El artículo se aprobó al día siguiente, en la sesión del 28 de setiembre de 1932, quedando redactada de la manera siguiente:

"Artículo 70.-

Cuando lo exija la seguridad del Estado, podrá el Poder Ejecutivo suspender total o parcialmente, en todo o en parte del territorio nacional, las garantías declaradas en los artículos 56, 61, 62, 67 y 68.

Si la suspensión de garantías se decreta durante el funcionamiento del Congreso, el Poder Ejecutivo le dará inmediatamente cuenta de ella.

El plazo de suspensión de garantías no excederá de treinta días. La prórroga requiere de nuevo decreto.

La ley determinará las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías".

Las garantías que podrían suspenderse serían las relativas a la prohibición de prisión, sin mandamiento expreso del juez competente, (Art. 56); la inviolabilidad del domicilio (Art. 61); el derecho de reunión (Art. 62); el libre ingreso y tránsito por el territorio de la República (Art. 67); y, la prohibición de deportación y confinamiento salvo en aplicación de sentencia judicial o de la ley de extranjería (Art. 68).

### 2.3. La Ley 8505

#### 2.3.1 El ambiente político en que se aprobó la Ley 8505

La Constitución de 1933, proscribió en su artículo 53, a los partidos Aprista y Comunista, prosiguiendo las persecuciones. Un

año antes de la dación de la Ley 8505, Benavides había anulado las elecciones presidenciales, donde salió elegido don Luis A. Eguiguren, antiguo constituyente.

Resulta cierto que el Partido Aprista Peruano celebró un acuerdo electoral con el Dr. Luis Antonio Eguiguren, Presidente del Partido Social -Demócrata, como candidato a la Presidencia de la República. Eguiguren triunfó en los comicios electorales rotundamente, sin embargo, la dictadura militar de Benavides anuló los comicios so pretexto que el candidato elegido lo había hecho con votos apristas. Siendo el voto secreto, el pretexto era inconsistente, pero la fuerza de las armas pudieron más que la Constitución y las leyes.

Víctor Villanueva recuerda de aquella época: "Benavides contaba con un Instrumento "legal" para la represión: La Ley de Emergencia, heredada de Sánchez Cerro, confeccionada a base de leyes similares de los estados totalitarios". (71) El Congreso Constituyente se disolvió, y le dió facultades legislativas al Poder Ejecutivo. El Poder, se concentró en la figura de Benavides.

"Benavides no contó con partido alguno que le sirviera de apoyo, ni siquiera trató de organizarlo. Le bastaba el apoyo que le prestaban las fuerzas armadas y su propia alcurnia de dictador.

Eran los tiempos en que Hitler y Mussolini brillaban como estrellas de primera magnitud en el panorama mundial". (72)

Con la Ley 8505, Benavides, mejoró y amplió el ámbito jurídico de acción que le dejó la Ley 7479. Esta ley se dió con el nombre de "Normas para la Defensa Social y Seguridad interior de la República". Sus considerandos fueron los siguientes:

"Que es deber primordial del Gobierno, garantizar la tranquilidad política y social y la paz interna de la República;  
Que la delincuencia político-social, tiene en la actualidad modalidades y manifestaciones que es preciso detener;  
Que la República debe estar legalmente capacitada para defender su organización y fines, y que esto no sería posible sino se expide oportunamente una ley que reprima las actividades punibles de quienes atenten contra esa organización y esos fines;  
Que para eficaz represión de los delitos políticos-sociales, deban establecerse procedimientos y penas que aseguren una defensa oportuna y cierta de la sociedad, como se ha procedido ya en muchas naciones que afrontan problemas análogos en defensa de la seguridad pública:"  
Se promulgó el 19 de febrero de 1937. Fué una ley contra el Partido Aprista, principalmente, conforme se comprueba en alguna de sus normas:  
"Artículo 1.-

Cometen delito contra la tranquilidad política y social de la República: 4to. Los que se asocien bajo doctrinas de carácter y tendencia internacional, sea cual fuere la clase y término de la asociación;

5to. Las personas, instituciones o partidos políticos que reciban subvención o mantengan relaciones con personas, instituciones, partidos políticos o gobiernos extranjeros, con el fin de propagar doctrinas de tendencia internacional, o alterar violentamente el orden político o social de la República"; (73)

La Ley 8505, estableció la misma pena, ya sea se tratase de delito consumado o de delito frustrado, cuando este obedecía a causas ajenas a la voluntad del actor o actores. No hay atenuantes. El Fuero competente, para los que cayeron dentro del ámbito de la ley, fué el Fuero Militar, que según el caso, fue la Zona de Policía o las Cortes Marciales, creadas durante la época de Sánchez Cerro.



### 2.3.2 Los efectos inmediatos

"A fin de perfeccionar los métodos represivos, Benavides contrató una misión de Policía Italiana, fascista, que trajo e implantó los más modernos sistemas de represión y tortura". (74)

Creó el Batallón de Asalto, mejorando la organización del ejército. Creó también, su guardia personal que sirvió para que en 1939, el General Antonio Rodríguez no pudiera hacerse del poder, ya que fue ametrallado por el jefe de la policía Luis Rizo Patrón, cuando pretendió derrocar a Benavides.

### 2.3.3 La promulgación de la Ley 8842 y el cierre de "La Prensa"

El 24 de abril de 1937, el Poder Ejecutivo, en mérito a las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso Constituyente, promulgó la Ley 8528, donde estableció la prohibición de propaganda de las doctrinas consideradas disociadoras. Este recorte de las libertades de pensamiento y expresión, se vio aún más recortado; el 21 de febrero de 1939, la dictadura promulgó la Ley 8842, donde dispuso que las empresas periodísticas estaban comprendidas, en la Ley de Emergencia.

Luis Alberto Sánchez recuerda de aquella época: "el régimen de Benavides había emitido un decreto ley regulando la prensa. Desde luego, se trataba de una disposición de tipo fascista; según ella, la libertad de expresión estaba rígidamente limitada por medidas policiales". (73) Esta Ley preparó el camino, para que, próximas las elecciones presidenciales, Benavides ordenara clausurar "La Prensa", de propiedad del candidato opositor a su favorito, don Manuel Prado.

"Benavides apoyó dedícidamente la candidatura de Manuel Prado hasta el extremo de ordenar la clausura de "La Prensa" que auspicia ba al candidato opositor doctor Quesada". (76)

#### 2.3.4 La Ley 9024

El 23 de noviembre de 1939, Benavides, mediante la Ley 9024, que promulgó el Código de Procedimientos Penales, suspendió el recurso de Habeas Corpus por aplicación de las Leyes de Emergencia y de Seguridad Interior. El artículo 360 de dicha ley estableció a la letra:

"No se aplicarán las disposiciones de este título respecto de las medidas que ejecuten las autoridades del Gobierno en ejercicio de las leyes siete mil cuatrocientos setentinueve y ocho mil quinientos cinco". Esta ley estuvo vigente durante todo el gobierno de don Manuel Prado. Fue derogada por la Ley 10221.

#### 2.3.5 La Ley 9034 (Ley de Imprenta)

En los últimos meses de su gobierno, Benavides, el 23 de noviembre de 1939, promulgó la Ley 9034, estableciendo un nuevo régimen de imprenta en el Perú. Esta ley sin embargo, en su artículo 4to. determinó que la Ley de Imprenta no interfería la aplicación de las Leyes 7479, 8505 y 8807.

### 2.4. La Ley 10221

#### 2.4.1 El Frente Democrático Nacional

El Perú vivía trece años de vigencia de leyes de excepción; en el mundo, la segunda guerra mundial destruía los ídolos fascistas.

Desde el fin del gobierno de Benavides, la opinión pública gradualmente hizo escuchar su voz de protesta contra el régimen injusto y anticonstitucional de las leyes de excepción.

El Dr. Basadre rescata la conferencia que dió el Dr. Fernando Tola, en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos, en el año de 1943; advirtiendo, sobre el silencio que ante ella guardaron los periódicos, en contraste con la repercusión que tuvo sobre su auditorio y entre los corrillos universitarios y extra-universitarios. Basadre nos explica:

"La tesis del Doctor Tola es que el Estado peruano, a partir de 1932, más o menos, ha creado un aparato de represión que está lejos de corresponder a los principios de Derecho político liberal y que es tiempo de desarmar esa estructura y volver a dichos principios. Coincide, en el fondo, con el propósito del diputado señor Tamayo a favor de la plena libertad de imprenta.

-prosigue el Dr. Basadre explicando sus causas- El aparato estatal contra el cual el doctor Tola insurge en su conferencia universitaria y que el diputado Tamayo trata de desmontar en parte con su proyecto, tiene sus propias causas o pretextos.

...Su origen está en el clima extraordinario de violencia que se formó hacia 1931, después de la amplísima libertad que el país gozó -el señor Tamayo lo sabe bien- inmediatamente antes". (77)

A diferentes niveles la nación pedía la derogación de las leyes de excepción. En Arequipa:

"Numerosos ciudadanos (Arequipeños), encabezados por Manuel J. Bustamante de la Puente, ex-miembro del Congreso Constituyente, y por el ex-Alcalde Julio Ernesto Portugal, suscriben allí un memorial en el que se demanda la derogatoria de las leyes de excepción.

En el Congreso, los diputados Osorio Gálvez, Javier Belaunde y Francisco Tamayo apoyan la exigencia. Es el punto de partida del Frente Democrático Nacional". (78)

En 1945 se terminaba el mandato del Presidente Prado, se convocó por ello a comicios electorales para el mes de Junio de ese año. El Frente Democrático Nacional nacido un año antes cohesionó el sentir popular.

Bustamante y Rivero, candidato de coalición y posteriormente Presidente de la República, escribió sobre aquellos comicios:

"Los comicios electorales de junio del 45 no fueron en el Perú una expresión rutinaria de la vida cívica del país. Tuvieron, ciertamente, un significado mucho más hondo i trascendental. Representaron la decisión de dar al proceso del sufragio un genuino sentido de voluntad popular i de romper con un pasado de escamoteos democráticos i prolongadas restricciones". (79)

Nos explica los efectos que tuvieron las leyes de excepción en la conciencia ciudadana:

"El dilatado imperio de leyes de emergencia i de fueros privativos especiales había recortado la estatura ciudadana, engendrando el temor que, traducido en abstención o en odio, apartaba a los unos de la actividad pública i encendía en los otros el fuego de la beligerancia". (80)

Y nos expone cuales fueron las consecuencias políticas de la segunda guerra mundial en las conciencias de nuestro país:

"Pero lo cierto es que la lección de la II Guerra Mundial despertó en las conciencias el claro imperativo de una más libre forma de existencia dentro de un molde republicano de

verdad. Queríamos renovar, empezar a ser república, vale decir, nación organizada donde el derecho i el deber estuviesen regidos por leyes preexistentes antes que por decisiones circunstanciales de la autoridad, i donde la función representativa emanase del voto ciudadano espontáneamente emitido i no de una elección prefabricada en las camarillas gubernamentales". (81)

Cuando los partidos políticos nombraron a Bustamante y Rivero como candidato de coalición, le enviaron una nota comunicándole su candidatura.

Este, contestó con un Memorandum desde la Paz, ciudad en donde se encontraba en esos momentos; el memorandum fue aceptado por los partidos políticos.

El 8 de junio de 1945, en su discurso-programa, explicó que era el Frente Democrático Nacional: "Y esa nota de unidad y fervor tuvo su origen en la proclamación de la candidatura presidencial hecha el 19 de marzo por el Frente Democrático Nacional, con la adhesión de otras fuerzas políticas de derecha y de izquierda, tales como las del Mariscal don Oscar R. Benavides, el Partido Demócrata y el Partido Comunista Peruano". (82).

Esta fórmula neutral fue además, promovida y secundada por el APRA.

#### 2.4.2 El ambiente político en que se promulgan las Leyes 10220 y 10221

Para las elecciones de 1945, los dos únicos candidatos fueron: el Dr. Bustamante y Rivero y, el Mariscal Eloy Ureta. El Mariscal Ureta venía de vencer, militarmente, a los Ecuatorianos.

En el mundo, mientras tanto, reinaba de nuevo la paz, después de 6 años de guerra total. "... acababa de sucumbir el nazismo. Las fuerzas democráticas han vencido tras largas y porfiada bata lla. Las dictaduras y los gobiernos castrenses estaban declinan do. Un General, por Frescos que estuvieran sus laureles bélicos, no tenía ya cabida en el panorama político mundial". (83)

"Por último, nuestro pueblo no era extraño, y antes bien, se sentía profundamente identificado con la nueva mentalidad democrática creada por la guerra exteriorizada en declaraciones de las grandes potencias aliadas y en actitudes colectivas de los Estados de América". (84)

La victoria aliada repercutió entonces, hondamente en la realidad política nacional. El Dr. Bustamante y Rivero, prometió en su discurso-programa, el 8 de junio de 1945:

"Se ha logrado, por fin la licencia necesaria para la aparición de órganos periodísticos de carácter electoral que difunden nuestros pos tulados. Pero subsisten desgraciadamente, otras disposiciones restrictivas legales o re glamentarias que, como las leyes de emergen cia y la prohibición de propaganda radial introducen lamentables recortes en el régimen de garantías establecido por nuestra Consti tución: "En el caso de favorecerme la elección, el Gobierno que yo presida ejercerá su dere cho de iniciativa principalmente respecto de los siguientes puntos: a) Restablecimiento de las garantías individuales otorgadas por la Constitución. Derogatoria de las leyes de emergencia y de los fueros especiales de origen político. Reforma de la imprenta". (85)

### 2.4.3 El restablecimiento de las garantías (Ley 10221)

Apenas se constituyó el gobierno del Dr. Bustamante y Rivero, el 28 de Julio de 1945, se promulgó la Ley N° 10221, que en sus dos únicos artículos dispuso lo siguiente:

Artículo 1.- Derógase los Decretos-Leyes N° 6926, 6929, 7060 y 7166; las Leyes N° 7479 -denominada de emergencia- 7491, 7542, 7546, 7709, 7720, 8505, 8528, 8842 y 8843; y el artículo N° 360 del Código de Procedimientos Penales, Ley N° 9024.

Artículo 2.- Derógase todas las disposiciones que se deriven de las leyes citadas".

Bustamante y Rivero al asumir el poder cumplió con el objeto del Frente Democrático Nacional, al restablecer las garantías constitucionales. Así lo expresó en el mensaje, que transmitió por radio al país, el 30 de abril de 1946:

"El movimiento encarnado en el Frente Democrático Nacional, tuvo, pues, por objeto restaurar la vigencia de las instituciones republicanas, la efectividad de las libertades individuales y el imperio de las garantías sociales consignadas en la Carta de 1933". (86)

### 2.4.4 La Ley 10220 (Ley de Amnistía)

El 28 de Julio de 1945, se promulgó la Ley 10220, que dispuso lo siguiente:

Artículo 1.- Concédese amnistía e indulto general a todos los militares y civiles sentenciados y procesados por Cortes Marciales o por fueros privativos, por razones políticas o sociales; y restitúyaseles los derechos de que hubiesen sido despojados.

Artículo 2.- Los miembros de los Institutos Armados que reunían, en el momento del proceso o la sentencia, los requisitos para el ascenso, quedan expeditos para su correspondiente promoción.

Artículo 3.- Las autoridades civiles y militares pondrán en inmediata libertad a todos los ciudadanos a quienes comprende los efectos de esta ley.

Artículo 4.- El Poder Ejecutivo dictará las disposiciones pertinentes para que las personas expatriadas por motivos políticos o sociales puedan regresar al país".

"Bustamante destruye todo el aparato represivo que organizó Prado.

El mismo día que asumió el poder promulgó una amplia ley de amnistía aprobada por el Congreso. Salieron todos los presos políticos que estaban en las cárceles; regresaron los desterrados, cesó la persecución. Se inicia así un régimen de auténtica democracia". (87)

Luis Alberto Sánchez refiriéndose a la Ley de Amnistía dice: "No quedaba presos en las cárceles, después de quince años de imperio de la malhadada "Ley de Emergencia" ya derogada; imperaban la Constitución y las Leyes ..." (88)

Unos años después, luego de ser derrocado, por el Gral. Odría, Bustamante y Rivero opinó sobre la ley de amnistía:

"Antes aún de que el Presidente de la República hubiese llegado al Palacio Legislativo para declarar instalada la Legislatura, el Congreso votó una ley de amnistía política amplia. Aunque procesalmente prematuro, el gesto, en sí, era explicable i hasta conveniente como iniciación de una política de apaciguamiento espiritual. Pero los alcances de la ley -de la que no tuve anuncio i cuyo texto no se me dió a conocer previamente- excedían los límites de lo razonable i jurídico. La amnistía no se concre



taba a mandar cortar los juicios pendientes por delitos políticos o a conceder el indulto a los condenados, sino que absolviendo a todos de culpa i pena, rehabilitaba a los militares en su carrera, los mandaba reinscribir en el escalafón con antigüedad retrospectiva y les reconocía derecho al reintegro de haberes i al ascenso lo mismo si hubiesen permanecido en la actividad. Dentro del ambiente de euforia que en aquellos días reinaba en la opinión pública, hube de promulgar de inmediato esa ley, políticamente justificable porque habría esperanzas a una correspondencia generosa; pero su secuela fue dañina, moral i económicamente. La disciplina del Ejército quedó maltratada i estimulada la tendencia a la subversión, ya que los oficiales incluidos en la amnistía resultaban ganando méritos al margen del esfuerzo profesional. Y el Tesoro Público debió pagar cuantiosas sumas devengadas a los flamantes acreedores. Si se tiene en cuenta que, prácticamente, todos o casi todos los delitos de subversión de las dos últimas décadas tuvieron su origen en el Apra i que, por lo mismo, los beneficiarios de la amnistía eran casi exclusivamente enjuiciados apristas, resultaba así la ley no solamente una expresión de demagogia política, sino "i esto era lo más grave una patente de impunidad frente al acto revolucionario i un premio a la delincuencia política".

(89)

C I T A S

- ( 1 ) CHIRINOS SOTO, Enrique ... El Perú frente a Junio de 1962  
Lima, Ediciones El sol, 1962, pág. 41.
- ( 2 ) BELAUNDE, Víctor Andrés ... Peruanidad.  
Lima, Ediciones Librería Studium, 1957, pág. 346.
- ( 3 ) GALVEZ José ... La cuestión de las Cortes Marciales  
Lima, Revista del Foro Año XIX, Enero-Diciembre 1932.
- ( 4 ) VILLANUEVA, Víctor ... El Militarismo en el Perú  
Lima, edición del autor, 1962, págs. 67, 68.
- ( 5 ) PAREJA PAZ SOLDAN, José ... Derecho Constitucional Peruano  
Lima, Ediciones del Sol, 1963, pág. 141.
- ( 6 ) DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931  
Lima, Empresa Editora La Opinión S.A., 1932, Sesión del 12  
de Diciembre de 1931, pág. 57.
- ( 7 ) CHIRINOS SOTO, Enrique; op. cit.; pág. 42.
- ( 8 ) PAREJA PAZ SOLDAN, José; op. cit.; pág. 142.
- ( 9 ) CHIRINOS SOTO, Enrique; op. cit.; pág. 44.
- ( 10 ) PAREJA PAZ SOLDAN, José; op. cit.; pág. 142.
- ( 11 ) DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931;  
op. cit.; Sesión del 11 de Diciembre de 1931, pág. 34.
- ( 12 ) Ibidem, Sesión del 8 de Diciembre de 1931, pág. 23.
- ( 13 ) Ibidem, Sesión del 11 de Diciembre de 1931, pág. 41.
- ( 14 ) BASADRE, Jorge ... Historia de la República del Perú  
Lima, Editorial-Universitaria, 1968, Tomo XI, pág. 225.
- ( 15 ) DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931;  
op. cit.; Sesión del 8 de Enero de 1932, pág. 634.

- (16) *Ibidem*, pág. 636.
- (17) *Loc. cit.*
- (18) *Ibidem*, pág. 638.
- (19) *Ibidem*, pág. 641
- (20) *Ibidem*, pág. 654.
- (21) *Ibidem*, pág. 675.
- (22) PAREJA PAZ SOLDAN, José; *op. cit.*; pág. 144.
- (23) BELAUNDE, Víctor Andrés; *op. cit.*; pág. 350.
- (24) BASADRE, Jorge; *op. cit.*; pág. 227.
- (25) *Ibidem*, pág. 228.
- (26) *Ibidem*, pág. 230.
- (27) PAREJA PAZ SOLDAN, José; *op. cit.*; pág. 144.
- (28) BASADRE, Jorge; *op. cit.*; pág. 224.
- (29) *Ibidem*, pág. 231.
- (30) *Ibidem*, pág. 235.
- (31) UGARTE DEL PINO, Juan vicent... Historia de las Constituciones del Perú  
Lima, Editorial Andino S.A., 1978, pág. 529.
- (32) PAREJA PAZ SOLDAN, José; *op. cit.*; pág. 258.
- (33) BASADRE, Jorge; *op. cit.*; pág. 259.
- (34) *Ibidem*, pág. 242.
- (35) *Ibidem*, pág. 245.
- (36) SEOANE, Juan ... Hombre y Rejas  
Lima, Edición Populibros Peruanos, 5ta. Serie, pág. 33.
- (37) *Ibidem*, pág. 38.
- (38) *Ibidem*, pág. 45.
- (39) *Ibidem*, pág. 49.

- (40) *Ibidem*, pág. 51.
- (41) THORNDIKE, Guillermo ... El año de la barbarie-Perú 1932  
Lima, Mosca azul editores, 1972, págs. 105, 106, 107.
- (42) HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl ... Obras Completas  
Lima, Editorial Juan Mejía Baca, 1977, Tomo II , pág. 46.
- (43) SEOANE, Juan; op. cit.; pág. 91.
- (44) *Ibidem*, pág. 116.
- (45) *Ibidem*, pág. 117.
- (46) BASADRE, Jorge; op. cit.; pág. 210.
- (47) HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl; op. cit.; Tomo V, págs. 87, 88,  
89, 90.
- (48) BASADRE, Jorge; op. cit.; pág. 225.
- (49) HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl; op. cit.; Tomo V, págs. 127, 132.
- (50) BASADRE, Jorge; op. cit.; pág. 263.
- (51) *Ibidem*, pág. 264.
- (52) THORNDIKE, Guillermo; op. cit.; págs. 111, 112, 113, 114.
- (53) BASADRE, Jorge; op. cit.; pág. 271.
- (54) *Ibidem*, pág. 278.
- (55) SEOANE, Juan; op. cit.; pág. 190.
- (56) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 76.
- (57) THORNDIKE, Guillermo; op. cit.; págs. 245, 246.
- (58) CHIRINOS SOTO, Enrique; op. cit.; pág. 12.
- (59) FLORES, Luis A. ... Entrevista por el Sr. Alfonso Tealdo  
en el Canal 5.

Apéndice en el libro "El año de la barbarie-Perú 1932" de  
Guillermo Thorndike, Lima, mosca azul editores, 1972, pág. 289.

- (60) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 69.
- (61) BASADRE, Jorge; op. cit.; pág. 283.
- (62) SANCHEZ, Luis Alberto ... Testimonio Personal  
Lima, Edición Villasas, Tomo II, pág. 464.
- (63) GARCIA BELAUNDE, Domingo ... El Habeas Corpus Interpretado  
Lima, Edición de la Pontificia Universidad Católica del Perú,  
1971, págs. 107, 108, 109.
- (64) DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931  
Lima, Empresa Editora La Opinión S.A., 1932, Sesión del  
27 de Setiembre de 1932, pág. 3863.
- (65) Ibidem, pág. 3851.
- (66) Ibidem, pág. 3863.
- (67) Ibidem, pág. 3864.
- (68) Ibidem, pág. 3865.
- (69) Ibidem, pág. 3866.
- (70) Ibidem, pág. 3868.
- (71) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 85.
- (72) Ibidem, pág. 91.
- (73) COMPILACION DE LA LEGISLACION PERUANA  
Lima, Edición de la Cámara de Diputados, 1952-1977; pág. 1079.
- (74) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 85.
- (75) SANCHEZ, Luis Alberto; op. cit.; pág. 781.
- (76) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 98.
- (77) BASADRE, Jorge ... Apertura  
Lima, Ediciones Taller, 1978; págs. 495, 496.
- (78) CHIRINOS SOTO, Enrique; op. cit.; pág. 60.

- (79) BUSTAMANTE I RIVERO, José Luis ... Tres años de lucha por la democracia en el Perú  
Buenos Aires, edición del autor, 1949, pág. 11.
- (80) Ibidem, págs. 12, 13.
- (81) Loc. cit.
- (82) Revista Peruanidad, N° 24, del mes de Junio de 1946, suplemento N° 1, pág. 7.
- (83) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 109.
- (84) Revista Peruanidad; op. cit.; pág. 7.
- (85) Ibidem, pág. 9.
- (86) Ibidem, pág. 21.
- (87) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 112.
- (88) SANCHEZ, Luis Alberto; op. cit.; pág. 772.
- (89) BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis; op. cit.; págs. 32, 33.

## CAPITULO III

### Las Leyes de Excepción entre 1949 y 1956

#### 3.1. La Ley 11049

##### 3.1.1 El golpe militar del General Manuel A. Odría y el Decreto Ley N° 10890

"La crisis ministerial de Junio de 1948, originada ... en el desacuerdo entre el Presidente de la República y el gabinete militar, plantea, en verdad, la crisis del régimen. Resistiéndose a sentirse prisionero del Apra, Bustamante llega, inclusive, a romper fuegos contra ella.

Pero se resiste también a caer en las redes que, por conducto del gabinete militar, le tienden los más enconados sectores antiapristas. Busca su propio camino". (1)

En julio, el comandante Alfonso Llosa G.P. se subleva en Juliaca; la rebelión la sofoca fácilmente el gobierno. El 3 de octubre de 1948, elementos del ala izquierda del Apra hacen la revolución en el Callao. Chirinos Soto manifiesta, que la orden no emanó del comando partidario, tomándolo a este, más bien por sorpresa. (2) La revolución del Callao no tuvo éxito, y el Apra se vió nuevamente en problemas.

Bustamante y Rivero ante los hechos subversivos, declara al partido aprista "fuera de la ley", clausurando inmediatamente sus locales y periódicos, e inicia la persecución de sus líderes, quienes se asilan u ocultan.

Veinticuatro días más tarde, el 27 de octubre de 1948, la guarnición de Arequipa se levanta en armas, encabezada por el General Manuel A. Odría, a quien, mientras fue Ministro de Gobierno, encumbraron ante la opinión pública los diarios antiapristas. "Pronto se plegó la guarnición de Lima y poco después, los mismos jefes que telegrafiaron a Bustamante manifestándole su adhesión, cambiaban de parecer y hacían lo propio con el general Insurrecto". (3)

Se instaló una Junta Militar de Gobierno presidida por Odría, iniciándose una nueva etapa, en el país. Para Víctor Villanueva, esta etapa fue de terror, porque, con Odría "se persigue, se encarcela, se tortura, se confisca; es decir, se cometen todos los atentados posibles contra los derechos que acuerda la Constitución y aún contra los derechos humanos que respetan todos los países civilizados". (4)



La Junta Militar de Gobierno desde que asume el gobierno, no estuvo dispuesta a admitir ningún brote de violencia y el 1 de noviembre de 1948, mediante el Decreto Ley N° 10890, decretó: "Por mandato constitucional, quedan fuera de la ley, el Partido Comunista Peruano y la Alianza Popular Revolucionaria Americana o Partido del Pueblo, no permitiéndoles el ejercicio de actividad política alguna". El argumento principal fue el artículo 53 de la Constitución, que prohíbe la existencia de partidos políticos con carácter internacional.

El diario "El Comercio" en su edición del día Miércoles 3 de noviembre editoriaizó, con respecto al D.L. N° 10890:

"La medida de que se trata ha de ser recibida en el país con general satisfacción, porque está destinada a defender eficazmente el sistema de nuestra República Democrática de la grave amenaza de los partidos internacionales cualquiera que sean las denominaciones que adopten y los Programas que exhiban: y se inspira en el Acuerdo tomado en la Conferencia Internacional Americana de Bogotá en contra de la política disolvente del comunismo y de todo otro régimen totalitario, en resguardo de la seguridad y defensa del Continente, y en la clara prescripción del artículo 53 de nuestra Carta Fundamental, que prohíbe la existencia legal de los partidos políticos internacionales". (5)

El General Odría en su mensaje a la Nación, el 28 de Julio de 1949, como Presidente de la Junta Militar de Gobierno, manifestó lo siguiente respecto del Apra explicando su proceder:

"Puedo denunciar, como Presidente del Perú, los veintitrés años de existencia del aprismo como una cadena de delitos contra todos los derechos y todos los deberes; contra los

individuos y contra las instituciones; contra el pasado y contra el porvenir. Esta ola de crímenes no pudo ser contenida ni por la generosidad de los últimos Gobiernos. Los Presidentes Sánchez Cerro, Benavides, Prado y Bustamante, concedieron al aprismo, en varias oportunidades fórmulas de entendimiento nacional. Pero siempre el afán absorbente y hegemónico de los dirigentes totalitarios, y, sobre todo, el de su jefe supremo, frustró el acercamiento y el Apra, en última instancia, anuló cada intento de tratarse con convivencia con sus nuevas traiciones porque su tendencia siempre la llevó a vivir al margen de la ley, dentro del frenético propósito de apoderarse íntegra y absolutamente de todos los resortes del gobierno nacional, para someter así al Perú a su aplastante tiranía, de tan definido tipo nazi-comunista". (6)

La lucha política entre el gobierno y el Apra, explica las leyes de excepción que se promulgaron luego.

### 3.1.2 El Decreto Ley N° 10893

A los pocos días de declarar fuera de la ley, al Partido Comunista y al Apra, la Junta Militar de Gobierno, el 4 de noviembre, dictó el Decreto Ley N° 10893, estableciendo penas excepcionales para los autores y cómplices de los delitos de rebelión, sedición o motín, y dispuso que los inculcados sean juzgados sumariamente por cortes marciales. Tan draconiana norma estableció en su artículo primero: "Los autores y cómplices y los que de cualquier otra manera aparecieran responsables de los delitos flagrantes de rebelión, sedición o motín, cometidos por militares o por civiles, o por ambos juntos, previstos en la Sección Cuarta del Libro Segundo del Código de Justicia Militar, y los cometidos contra la Seguridad y Tranquilidad Públicas indicadas en la Sección Séptima, Octava y Décima del Código Penal Común, serán juzgados sumariamente por Cortes Marciales".

En su artículo quinto se señaló el plazo de la instrucción, en tres días prorrogables a otros tres días, la sentencia debía expedirse en un plazo no mayor de seis días más, como máximo. En su artículo décimo se estableció que contra la sentencia pronunciada por la Corte Marcial, no procedía apelación ni ningún otro recurso, debiendo ser ejecutada de inmediato.

Con respecto a las penas el mencionado Decreto Ley, permitía aumentar hasta el máximo las mismas, y aún acrecentarlas, pudiendo las Cortes Marciales llegar a condenar a la pena de muerte.

El diario "El Comercio" el viernes 5 de noviembre de 1948, editorializó con relación al D.L. N° 10893; dijo:

"Esta medida es grave para quienes piensan alterar el orden público, pero nada tienen que temer de ella los que anhelan la tranquilidad política y la paz social en el país; y de desear sería que las Cortes Marciales no tuvieran que funcionar en el porvenir. Pero, mientras exista un partido como la Alianza popular revolucionaria americana, organizado para la demagogia y la lucha de clases, con el fin de llegar a la captura violenta del Poder, no puede garantizarse que tal cosa suceda; y resulta, entonces, elemental deber de prudencia en el Gobierno premunirse de las armas que necesita para contener a quienes no descansan en su empeño de atentar contra la estabilidad de las instituciones de la República y en su intento de socavar las bases de la nacionalidad". (7)

### 3.1.3 El Decreto Ley N° 11049

"Desde noviembre en adelante, todos los meses la Junta renovaba el decreto de suspensión de garantías individuales que, de acuerdo a la Constitución, tiene treinta días como plazo máximo de vigencia.

Suspendidas las garantías, el gobierno podía violar domicilios, desterror o practicar detenciones sin poner a los detenidos, dentro de las veinticuatro horas, a disposición del juez". (8)

El 4 de julio de 1949 apareció el consabido decreto de suspensión de garantías, sin embargo, el primero de julio había sido dictado el Decreto Ley N° 11049, llamado "Ley de Seguridad Interior de la República" que se publicó en el diario oficial "El Peruano", recién el día 5 de agosto de 1949.

La Ley de Seguridad Interior de la República tuvo el siguiente considerando:

"Que las disposiciones de las leyes penales comunes y privativas no contemplan las nuevas formas de la delincuencia político-social o no establecen sanción suficiente para reprimirla, ni dan al procedimiento la celeridad necesaria para una pronta y eficaz punición; Que el Decreto-Ley N° 10893, dictado para defender la paz social y la seguridad pública, debe ser complementado convenientemente de modo que comprenda todos los casos de la delincuencia político-social y su eficaz penalidad, así como el adecuado procedimiento al que deben ceñirse los Jueces y Tribunales en cargados de la investigación y juzgamiento; Que frente al avance de la delincuencia político-social se hace necesario dotar a la sociedad de los medios legales indispensables para su defensa y para las de las Instituciones Tutelares del Estado, cuya organización democrática es preciso sostener dictando la Ley de Seguridad Interior de la República";

En su artículo primero tipificó el delito contra la seguridad y tranquilidad pública, destacándose la amenaza verbal, o por escrito o por cualquier otro medio; la propagación en el interior o exterior de la República de noticias falsas; la propagación de doc-

trinas que propugnen la lucha para llegar al poder; la asociación con fines de propagar una doctrina declarada por la ley como internacional; el recibir subvención del extranjero para destruir el orden interno; el llevar o transportar armas o explosivos, así como su importación o fabricación; la formulación a nombre de Sindicatos de peticiones extrañas a sus fines; la producción de huelgas; la incitación a que los miembros de las Fuerzas Armadas le falten el respeto a sus superiores; la de proporcionar locales para que se puedan reunir los partidos proscritos por las leyes; la explosión sin permiso, de bombas o petardos, y el efectuar sin permiso de las autoridades, manifestaciones públicas.

Las penas por estos delitos podían ser, desde la multa hasta la expatriación, según la gravedad del delito. El delito consumado era considerado al igual que el delito frustrado.

En su artículo tercero se tipificó los delitos contra la organización y paz interna de la República, destacándose, el atentado contra el jefe de Estado, sus Ministros, miembros de las Fuerzas Armadas o cualquier funcionario público, con fines políticos; el asalto al domicilio o cualquier lugar público o privado con fines políticos o sociales; el intento de rebelión, sedición o motín; la incitación a la destrucción de cualquier servicio público; y cualquier acto terrorista.

Las penas variaban desde la pena de penitenciería hasta la pena de muerte.

Los Fueros competentes para juzgar los delitos señalados en los Arts. 1 y 3, eran el Prefecto, la Zona de Policía, o las Cortes Marciales.

No procedía ni la libertad provisional, ni la condena y liberación condicional.

Finalmente, se prohibió expresamente, la propaganda en cualquier medio de comunicación masivo, de las doctrinas comunistas y apristas.

Esta ley de excepción disponía además, en su artículo 31:

"Por los fines que persigue este Decreto-Ley y por la conveniencia de prevenir la consumación de los delitos de que trata, queda facultado el Ministerio de Gobierno y Policía para adoptar las disposiciones preventivas que crea necesarias a fin de garantizar la tranquilidad política y social y la organización y paz interna de la República; no pudiendo intervenir la autoridad judicial correspondiente, sino cuando los delincuentes hayan sido puestos a su disposición".

Este artículo fue el motivo de justificada protesta en solo ciertos sectores que no se dejaron atemorizar por la dictadura. La mayoría de diarios (El Comercio, La Prensa, etc.) optaron por el silencio; la excepción fue el diario arequipeño "El Deber", quien protestó por la ley de excepción. La actitud de los periodistas fue decidida desde el principio: "Desde el Primer Congreso Nacional de Periodistas efectuado en Lima, en octubre de 1950, meses después apenas de la inauguración constitucional de Odría, la Federación de Periodistas del Perú demandó la derogatoria de la Ley de Seguridad. Ese voto se repitió en todos los Congresos de Periodistas celebrados a lo largo del ochenio, y a él se adhirieron, paulativamente, otras entidades profesionales ..." (9)

El Colegio de Abogados de Lima, en la sesión de su Junta Directiva del 25 de agosto de 1949, consideró que no debía pronunciarse so-

bre esta ley, porque podría ser utilizado por los partidos políticos. (10)

Para cualquier demócrata, la promulgación de esta ley anticonstitucional fue el triunfo de la fuerza contra la razón.

Víctor Villanueva califica a la Ley de Seguridad Interior "como un instrumento pseudo-legal que era la negación de todas las conquistas democráticas de la humanidad de todos los derechos que acuerda la Constitución del Estado a la Sociedad y al individuo". (11)

Chirinos Soto manifiesta con respecto a dicha ley: "... es una de las mayores monstruosidades jurídicas que se ha producido nunca en la historia de nuestro país. Supera largamente, el escarrio de la Constitución, a sus antecesoras: La Ley de Emergencia de Sánchez Cerro, y la 8505 de Benavides". (12)

Pero, ¿por qué calificativos tan duros?; porque el Decreto Ley 11049 desconocía el derecho del Habeas Corpus, concedía a las autoridades políticas facultades de juez (Art. 31) pudiendo adoptar, sin limitación ninguna, medidas en defensa del orden público sin que pueda intervenir la autoridad judicial; en la práctica además, se desconocía el derecho de defensa. Ante tanta iniquidad, resulta extraño por decir lo menos, la tardía reacción de la mayoría de instituciones celosas de las leyes y la democracia.

#### 3.1.4 La elección del General Odría como Presidente Constitucional y la Ley 11490

Luego de desterrar a todos los políticos conspiradores, que tuvieron alguna actuación en los intentos subversivos, la Junta Militar

de Gobierno no podía perennizarse en el ejercicio del mando. Entonces respetando la vigencia de la Constitución de 1933, llamó a elecciones generales al pueblo. A pesar del llamamiento, los miembros de la Junta Militar no estaban dispuestos a apartarse del poder, y prepararon los comicios electorales de la manera más favorable hacia ellos.

Como señala Chirinos Soto:

"El gobierno tenía, en la mano, absolutamente todos los triunfos de la baraja: el estatuto de elecciones elaborado y promulgado por la misma Junta Militar a la medida de las aspiraciones de su Presidente; los jurados electorales íntegramente adictos, designados a dedo desde Palacio; el Apra y el comunismo fuera de la ley; el ex-Presidente Bustamante y Rivero así como calificados personajes de su régimen en el destierro; absoluta sumisión de las autoridades de la República desde prefectos y subprefectos hasta los miembros de los consejos municipales; el silencio, temeroso o cómplice, de los grandes diarios; y, por si fuera poco, la Ley de Seguridad que lo autorizaba a todos los atropellos". (13)

Solo hubieron dos candidatos para las elecciones presidenciales, el Gral. Odría y el Gral. Montagne. Sin embargo para que Odría fuera candidato, tenía que cumplir con el Art. 137 de la Constitución, que establece terminantemente, que es ineligible a la presidencia de la República "el ciudadano que por cualquier título ejerce la Presidencia de la República al tiempo de la elección". Odría por lo tanto, debía renunciar a la Presidencia de la Junta Militar de Gobierno, por lo menos seis meses antes del 2 de julio de 1950, fecha señalada para la elección.



La comedia de acatamiento a la Constitución empezó, con la renuncia de Odría el primero de junio a la Presidencia; era la "bajada al llano", asumió su cargo el General Zenón Noriega con el compromiso de devolverlo antes de dos meses, el 28 de julio de 1950.

"La Prensa" en su edición del 2 de junio de 1950, publicó la carta de renuncia al cargo de Presidente del Gral. Manuel A. Odría:

"Lima, 31 de mayo de 1950

Sr. General Zenon Noriega A.; Ministro de Guerra  
Señor Ministro:

Debiendo postular mi candidatura a la Presidencia Constitucional de la República, atendiendo al pedido de los pueblos del Perú y cumpliendo el ofrecimiento que hice en mi Mensaje a la Nación, el 15 de mayo de 1950, de dejar el Poder antes de solicitar mi inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones, hago renuncia del cargo de Presidente de la Junta Militar de Gobierno que durante 19 meses he ejercido. Al apartarme de las altas funciones que he desempeñado debo agradecer a todos los miembros de la Junta Militar su patriótica y valiosa colaboración, merced a la cual han podido culminar los fines de la Revolución Restauradora de Arequipa e iniciar la obra de engrandecimiento nacional hoy en plena realización.

Siendo Ud. señor Ministro, el que debe asumir la Presidencia de la Junta Militar de Gobierno por disposición del Decreto Ley N° 10894, os hago entrega de mi renuncia.

Formulé mis mejores votos para que el más completo éxito culmine las funciones, de su alta investidura, reitero a Ud. señor Ministro, las seguridades de mi más distinguida consideración, Fdo. Gral. de Brigada Manuel A. Odría". (14)

A los pocos días de la "bajada al llano" de Odría, en Arequipa, el pueblo se levanta los días 13, 14 y 15 de junio de 1950. El ejército responde masacrando a los insurrectos.

En Lima, el gobierno ordena la prisión del General Ernesto Montagne, candidato a la Presidencia de la Liga Nacional Democrática, acusándolo de haber intervenido en los acontecimientos de Arequipa.

El cuadro de los comicios no se pudo presentar más favorable para Odría:

"Denegada la inscripción de la candidatura de Montagne por el sumiso Jurado Nacional de Elecciones, con el mismo candidato de oposición en la cárcel, ensangretada Arequipa, con Jornada reducida al silencio, en esas condiciones que sin exageración, hay que calificar de oprobiosas, se efectuaron las llamadas elecciones de 1950. No hay nada que elegir. Odría era el candidato único. No podía sino vencer". (15)

Elegido Odría, el 28 de julio de 1950 prestó juramento ante el Congreso como Presidente Constitucional de la República.

El primero de setiembre, el Congreso promulgó la Ley N° 11490, convirtiendo en leyes a todos los decretos de la dictadura, legalizando así su actuación anterior. En su artículo único se estableció:

"Son leyes de la República todos los Decretos-Leyes expedidos por la Junta Militar de Gobierno, desde el 1 de noviembre de 1948 hasta el 27 de julio de 1950, comprendidos entre los números 10889 y 11488, inclusive, quedando, en consecuencia, sujetas a lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución del Estado".

### 3.2. El Habeas Corpus del Dr. José Luis Bustamante y Rivero

#### 3.2.1 Antecedentes

Después de julio de 1949, se interpusieron los recursos de habeas corpus, por los periódicos "La República" y "Jornada", contra el D. L. N° 11049; los jueces se limitaron a decir "que ellos no estaban

facultados para declarar la Inconstitucionalidad de las Leyes, y que, por consiguiente, tenían que aplicar las leyes aún cuando fuesen contrarias a la Constitución". (16)

Resulta digno de destacarse el dictamen del Fiscal, Dr. Villegas, sobre la procedencia del Habeas Corpus interpuesto por el Dr. Barreda Laos, propietario del diario "La República"; en donde sostuvo:

"El artículo 63 de la Constitución garantiza la libertad de prensa y la libre emisión del pensamiento, bajo la responsabilidad que concierne a los autores y editores de las publicaciones, responsabilidad que conforme al artículo 64 de la misma Constitución, corresponde hacer efectiva a los Tribunales Ordinarios.

Pues bien, la Junta Militar de Gobierno, invocando las facultades legislativas de que ella se investió al derrocar el régimen constitucional en octubre de 1948, ha suprimido la libertad de prensa y ha arrebatado a los Jueces y Tribunales Ordinarios la jurisdicción que les corresponde, invistiendo de la facultad de conocer de los delitos de prensa a las autoridades políticas, quienes sin más que una investigación policial, pueden imponer las penas que juzguen procedentes. Basta el enunciado de lo que en el fondo es la llamada Ley de Seguridad Interior de la República, para adquirir el convencimiento de que sus disposiciones son violatorias de la Constitución del Estado". (17)

Con una virilidad patriótica, dispuesto a defender la Constitución y las leyes de la República hasta sus últimas consecuencias, el Dr. Villegas no vaciló en dictaminar:

"Examinemos las disposiciones de la Constitución y veremos como la llamada Ley de Seguridad Interior de la República no puede subsistir porque es violatoria de ellas. Además de los artículos 63 y 64 citados, tenemos el 236, que exige la ratificación por una segunda legislatura de la ley con que se intenta modificar la Constitución, y con la Ley de Seguridad Interior de la República

se modifica la Constitución porque virtualmente se suprime las garantías contenidas en los artículos 63 y 64". (18)

Tan contundentes argumentos no fueron suficientes para convencer al Tribunal Supremo, y el habeas corpus fue desestimado.

Unos años después, a fines de 1955 acorralado por la opinión pública, Odría declara que la Ley de Seguridad Interior sólo será aplicada contra comunistas y apristas.

"El doctor Bustamante y Rivero manifiesta entonces su propósito de volver al país. Incurriendo en contradicción y adelantándose a cualquier resolución de los tribunales, el gobierno expresa, por boca de Esparza Zañartu que "no ha permitido ni permitirá" el retorno del ex-mandatarío". (19)

Bustamante y Rivero, por intermedio de su abogado el Dr. Luis Bedoya Reyes, entabla la acción de habeas corpus.

### 3.2.2 La Resolución del Tribunal Correccional

El Dr. García Rada, Presidente del segundo Tribunal Correccional, recuerda la interposición del recurso de Habeas Corpus:

"Fue remitido al Tercer Juzgado de Instrucción que estaba de turno y el doctor Carlos Carranza Luna practicó la investigación del caso. De vuelta el expediente, lo estudiamos y encontramos que el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor David Aguilar Cornejo, había expresado que el Gobierno no dejaba entrar al doctor Bustamante porque lo consideraba peligroso para el orden público y se encontraba comprendido dentro de la Ley de Seguridad Interior de la República.

Por su parte el Ministro de Gobierno señor Esparza Zañartu -hombre fuerte del régimen y que gozaba de la plena confianza de Odría- dijo:

"el Gobierno no permite ni permitirá" el ingreso del doctor Bustamante por considerar que su presencia creaba un clima de intranquilidad, agitación y alarma". (20)

Luego de efectuada la instrucción, elevado el expediente al Tribunal Correccional, los vocales debían decidir sobre el sentido de su resolución final. Mientras tanto, el Gral. Odría mandó llamar uno a uno a los vocales, conminándolos a fallar en contra de Bustamante. El viernes 25 de noviembre de 1955, se expidió la resolución del Tribunal Correccional; los fundamentos fueron los siguientes:

"Que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior de la República N° 11049, faculta al Ministro de Gobierno dictar las medidas convenientes para "prevenir la consumación de los delitos de que trata" y adoptar "las medidas preventivas que crea necesarias a fin de garantizar la tranquilidad política y social de la República". Esta ley -agrega la resolución- es de carácter especial y restrictiva, y confiere al Ministro amplias facultades para aplicar cualquier medida preventiva que crea necesario, sin determinar cual pueda ser esta y tampoco limita esta facultad en modo alguno; que el coacter el libre tránsito en la República, lo que constituye "una limitación preventiva", declara expresamente que "restringe", mientras dure su vigencia, los derechos que la garantía constitucional consagra, que esta medida es restrictiva de las libertades que consagra la Constitución y no constituye una expropriación, la cual no puede ser aplicada sin juicio previo. En cuanto a la Ley de Seguridad Interior de la República, considera el Tribunal que no puede dejar de aplicar la Ley 11049 ni discutir su constitucionalidad sino que, al contrario, "tiene la obligación ineludible de aplicarlas"; que el Habeas Corpus tiene como finalidad restablecer el Imperio de la ley, pero no cuando se practican actos al amparo de una ley. Por mayoría de votos, declara improcedente el recurso y manda archivar lo actuado". (21)

El Dr. García Rada en su voto singular expresó:

"Que la Ley de Seguridad de la República es la ley de excepción en el derecho común peruano y como tal debe ser aplicada en forma restrictiva, es decir dentro de la esfera de su ordenamiento.

Examinando la ley se encuentra que el artículo 31 concede facultades muy amplias al Ministro de Gobierno para prevenir la comisión de los delitos contemplados en los artículos 1 y 2; pero para su aplicación crea un verdadero fuero privativo, estableciendo un procedimiento especial, regulando su tramitación en el capítulo 5to.

Que en consecuencia para que esta ley sea de aplicación, es requisito indispensable adoptar las disposiciones especiales de emplazamiento ante la autoridad administrativa e instaurar un proceso con las garantías y apelaciones que allí se establece; que esta ley no es de aplicación, pues el propio Ministro de Gobierno reconoce que el doctor Bustamante no fue oportunamente emplazado ni se le había seguido el proceso preceptuado en esta ley.

Que, por otra parte, esta norma tiene como finalidad prevenir la comisión de los delitos previstos en ella y el Ministro de Gobierno manifiesta que ese delito lo constituye la publicación del Manifiesto a la Nación; que tal publicación era hecho consumado, en el cual no había nada que prevenir. Que, por esta segunda consideración, tampoco consideraba de aplicación la ll a m a d a L e y d e S e g u r i d a d e l a R e p u b l i c a, por lo que el precepto constitucional que garantiza el libre tránsito dentro y fuera de la República se encontraba vigente.

Concluía porque se declarara fundado el recurso y se procediera conforme a ley contra los responsables de este hecho delictuoso". (22)

Ante el fallo adverso, Bedoya Reyes Interpuso recurso de nulidad.

El expediente fue elevado a la Segunda Sala de la Corte Suprema, com p u e s t a p o r l o s v o c a l e s, doctores, Sayán Alvarez, Lengua, Tello Vélez, Ponce Sobrevilla y Gazats.

### 3.2.3 La Resolución de la Corte Suprema

El Fiscal en su dictamen, toma parte de los argumentos del Tribunal Correccional y, se apoya en la vigencia de la Ley N° 11049, -en especial del Art. 31-, y omite pronunciarse sobre la anticonstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior.

Por otro lado se apoya en el artículo 360 del Código de Procedimientos Penales, promulgado por Benavides, pero derogado el 28 de julio de 1945 por Bustamante. Finalmente consideraba improcedente el recurso de Habeas Corpus -NO HABER NULIDAD-.

La defensa escrita del doctor Bedoya Reyes y más tarde su informe oral ante la Corte Suprema, se fundamentó en la vigencia del principio constitucional que garantiza el libre tránsito en la República.

"Planteaba el dilema entre la vigencia de la Constitución y el arbitrio de un solo hombre. Glosaba la resolución mayoritaria haciendo ver que, en ningún caso, el doctor Bustamante había sido sometido a la Ley 11049. Destacaba la anticonstitucionalidad de la referida ley de Seguridad Interior de la República ...Anotaba los errores en que había incurrido el Fiscal de la Suprema de aplicar la analogía y la interpretación extensiva en el campo penal, en el cual rige el principio de la sumisión a la ley escrita; más aún, el Fiscal hacía mención del artículo 360 del C.P.P. que había sido derogado ..." (23). Pese a tan brillante defensa, la Segunda Sala de la Corte Suprema, declaró improcedente el recurso de habeas corpus. Los fundamentos fueron los siguientes:

"La Constitución en su artículo 67 reconoce como garantía el libre tránsito dentro de la República, así como entrar y salir de ella, pero la

Ley de Seguridad Interior restringe este precepto constitucional, en los casos y con las formalidades previstas en ella. Estudia si existe contradicción entre una y otra y concluye en que no la hay, pues el mismo artículo 67 que garantiza el libre ingreso al territorio nacional agrega "con las limitaciones que establezcan las leyes penales, sanitarias y de extranjería"; que la 11049 es ley penal por cuanto define los delitos político-sociales, fija penas y establece el fuero en que deben ser sancionados.

En consecuencia, la misma Constitución admite que una ley penal pueda restringir el derecho que ella consagra y ese es el caso de la 11049. En cuanto a su vigencia nadie la pone en duda y en el mismo Parlamento se han presentado proyectos para modificarla o derogarla, lo que implícitamente constituye un reconocimiento de su constitucionalidad. La declaratoria de inconstitucionalidad que admite el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil, sólo puede ser ejecutada en proceso civil, por ser norma consignada en un cuerpo de leyes que regula las relaciones de la vida civil; que ninguna disposición ha extendido esta facultad a otros campos del ordenamiento legal y para su aplicación en ellos, sería necesario que alguna ley lo estableciera o la Constitución lo declarara. Que el Poder Judicial concluye la resolución carece de la facultad de declarar inconstitucional una ley, porque sería "la forma más amplia de participar en la función legislativa". Declararon no haber nulidad en la resolución que declara improcedente el recurso de Habeas Corpus". (24)

Los vocales Sayán y Gazats, agregaron sus propios fundamentos manifestando:

"que los puntos de derecho concretados en los fundamentos de la resolución al dilucidarse el recurso de Habeas Corpus del Dr. Bustamante y Rivero, resuelvan la cuestión debatida en el terreno jurídico en que se ha planteado, sin que el sentido y el valor permanente de las normas constitucionales y legales, tal como quedan definidas, puedan ser opacadas por las



interpretaciones circunstanciales que se han generado sobre tan delicado asunto; que no es incompatible reconocer la vigencia de la ley once mil cuarentinueve con el concepto general opuesto a que su contenido en todo o en parte siga rigiendo, pues, algunas de sus disposiciones carecen hoy de los fundamentos que señala la filosofía jurídica para que las leyes reflejen el sentimiento de la colectividad". (25)

Concluyan, que la resolución emitida solo se había pronunciado sobre la vigencia de la Ley de Seguridad Interior, y no en cuanto a las medidas dictadas al viaje del doctor Bustamante y Rivero.

"Por su parte el doctor Tello Vélez agregó con fundamento que: el Código Penal al sancionar al funcionario que fuera de los casos de la ley, obligue a una persona a cambiar de domicilio, contiene una limitación al derecho constitucional, por lo cual esta disposición no es ilimitada, sino que también la limita la ley penal". (26)

Chirinos Soto escribió por esos días en el diario "La Prensa":

"Al pronunciarse sobre el recurso de habeas corpus interpuesto por el doctor José Luis Bustamante y Rivero, el más alto tribunal de la República ha invocado, como norma jurídica aplicable, la aberración jurídica que se contiene en el artículo 31. Así como el Ministro de Gobierno "creyó necesario" impedir el ingreso de Bustamante y Rivero ¿puede creer necesario, "a fin de garantizar la tranquilidad política y social y la organización y paz interna de la República", desconocer los resultados de las elecciones? ¿o variar nuestra forma republicana de gobierno? ¿o destituir a los señores vocales de la Corte Suprema? Ellos, que amparándose en el artículo 31 han justificado la violación de los derechos humanos en la persona de Bustamante y Rivero, deberían contestar a estas preguntas. Deberían saber que se han convertido en cómplices de las arbitrariedades que, en el futuro, puedan cometerse". (27)

El fallo causó indignación general en la nación, a lo que se vió obligado Odría a mediados de enero de 1956, a dictar una ley de amnistía política, permitiendo el regreso de todas las personas a quienes se había prohibido la entrada al país.

Entonces, el doctor Bustamante acogiéndose a esta ley pudo regresar, siendo recibido en triunfo por decenas de miles de ciudadanos en el aeropuerto de Lima y en la Plaza San Martín.

### 3.3. La Ley 12654

#### 3.3.1 La Declaración del 20 de Julio de 1955

El mismo año en que se tramitaba el Habeas Corpus de Bustamante y Rivero, a los jóvenes redactores de "La Prensa", se les ocurre redactar el documento conocido como "la declaración del 20 de julio de 1955", en donde se demanda la derogatoria de la Ley de Seguridad Interior de la República, la reforma del estatuto de elecciones, y la amnistía política general. El documento se publicó en la edición del diario "La Prensa" del día 20 de julio de 1955:

#### DECLARACION

"Prescindiendo de toda preocupación en favor de tal o cual determinada candidatura y ante el peligro de que se falsifique la voluntad del electorado y se burle el escrupuloso respeto que se debe a la Constitución de la República y a la profunda aspiración democrática del pueblo del Perú los ciudadanos que suscriben se han unido para declarar que lucharán;

a.- Por la derogatoria de la Ley de Seguridad Interior y de toda otra disposición que recorte, vulnere o menoscabe el ejercicio de los derechos ciudadanos;

b.- Por la sustitución del Estatuto Electoral en vigencia, que es un instrumento calculado para facilitar elecciones "dirigidas", por otro que garantice la plena libertad en el proceso electoral y la absoluta limpieza de los escrutínios; y,

c.- Por la amnistía política-general. Se han unido también para apelar al hondo sentido de dignidad del país y para invitarlo a que se pliegue a la campaña que se inicia por el restablecimiento de las libertades públicas y por la creación de las condiciones dentro de cuyo marco tenga el Perú elecciones veraces en 1956, y, en consecuencia, una salida democrática y estable para sus problemas políticos.

Lima, 20 de Julio de 1955"

La suscribieron representantes de distintos matices políticos, hombres como Pedro Beltrán, Luis Alayza Paz Soldán, Mario Alzamora Valdez, Víctor Aspillaga, Luis Bedoya Reyes, Fernando Belaunde Terry, Ismael Biulich Flores, Roger Cáceres, Enrique Cipriani, Luis Jaime Cisneros, Hector Cornajo Chavez, Enrique Chirinos Soto, José María de la Jara y Ureta, Luis A. Flores, Manuel Mujica Gallo, Mario Polar, Pedro Roselló, Arturo Salazar Larraín.

Luego de convocadas las elecciones presidenciales para el siguiente año, la declaración del 20 de julio fue la señal para la movilización cívica.

Días después, el 28 de julio se pronuncian los estudiantes universitarios, siguiendo el ejemplo de los redactores de "La Prensa", pidiendo: la derogatoria de la Ley de Seguridad Interior de la República, Amnistía Política General, Reforma del Estatuto Electoral, y exigiendo además, Libertad Sindical y Reforma Universitaria. (28)

Unos meses después, en el Primer Congreso Nacional de Abogados celebrado en Lima, del 17 al 23 de octubre de 1955, se declaró a

la Ley de Seguridad Interior, anticonstitucional, antijurídica y antidemocrática, exigiendo, la derogación de la Ley 11045, y una amnistía política general.

A partir de la declaración del 20 de julio de 1955 la batalla se plantea nítidamente:

"de un lado, el gobierno con el recién nacido partido oficialista, llamado Partido Restaurador; al frente, un vasto arco de opinión que se extiende desde las vecindades del Apra y, pasando por elementos adictos al ex Presidente Bustamante y Rivero, llega hasta Pedro Beltrán, el antiguo líder de la Alianza Nacional. En el medio, deseoso de no comprometerse al principio, se mantiene el pragmatismo que, precisamente a mediados de 1955, lanza la candidatura presidencial de Manuel Prado por intermedio de Manuel Cisneros Sánchez". (29)

### 3.3.2 La Coalición Nacional y la dimisión de Esparza Zañartu

Pedro Roselló toma pie de la Declaración del 20 de julio de 1955 y funda la Coalición Nacional. El 6 de diciembre de ese año Roselló llama a una reunión en el Teatro Segura. "Allí, según su propia frase, rompe la cortina del miedo, y ataca sin ambages al gobierno restaurador". (30)

Luego se dirige a Arequipa, donde el gobierno, para impedir el mitin de la Coalición Nacional, atropella al pueblo arequipeño. Herida en lo más vivo Arequipa reacciona declarándose en huelga general, y exige la dimisión de Esparza. En vísperas de navidad Alejandro Esparza Zañartu dimite, perdiendo Odría a su colaborador más valioso. Pero ¿quién es Esparza?

"Esparza es el hombre de las conspiraciones. El que las descubre o las inventa pero, en todo caso, las tiene sobre el tapete. Es el hombre de los allanamientos de domicilio, los arrestos, las prisiones, los destierros, la insolente intervención de la correspondencia y los teléfonos. Cada día la relación de la vida en Palacio que publican los periódicos da cuenta de la entrevista que, puntualmente, celebran Odría y Esparza como para notificar al país de la estrecha solidaridad entre el Jefe del Estado y el funcionario encargado de atemorizar y reprimir a la ciudadanía". (31)

Con la dimisión de Esparza se quiebra el espinazo de la dictadura.

### 3.3.3 La Ley 12552

A mediados del mes de enero de 1956, ante la presión pública, se modifica la Ley de Seguridad Interior de la República, mediante la Ley N° 12552.

La Ley N° 12552, sustrae de la jurisdicción de los tribunales militares, a los autores de delitos penados bajo la Ley 11049, salvo cuando el delito imputado sea el de atentado por motivos políticos contra la vida o el domicilio de cualquier miembro de las Fuerzas Armadas, Ministros de Estado, funcionarios públicos, o sus familiares.

El resto de las infracciones previstas en la Ley N° 12552, fueron de competencia de los tribunales penales ordinarios.

Asimismo, el procedimiento seguido en los procesos por aplicación de la Ley N° 12552, se lleva de acuerdo al Código de Procedimientos Penales, con las modificaciones contenidas en esta ley. La Instruc-

ción debía durar sólo 5 días improrrogablemente, en cuyo plazo debía elevarse al Tribunal Correccional con el dictamen del agente fiscal, y el informe del juez instructor. Recibido el escrito de acusación del Fiscal, el Tribunal señalaba la fecha de la Audiencia Pública en un plazo máximo de tres días.

Podía interponer el inculpado, recurso de nulidad ante la Corte Suprema, lo cual es garantía de imparcialidad frente a los excesos cometidos por los Tribunales militares.

Finalmente se modificaba el aberrante artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, obligando al Ministro de Gobierno y Policía, a poner "a cualquier detenido a disposición del Juez competente dentro de las veinticuatro horas".

La lucha por la derogatoria de la Ley N° 11049 había ganado terreno, pero aún la dictadura era omnipotente. De todas formas, el Poder Judicial recuperaba su autoridad perdida, frente al Poder Ejecutivo, y de nuevo las normas del Código de Procedimientos Penales recuperaron su vigencia.

Justo un mes después de promulgada la Ley N° 12552, el 16 de febrero de 1956, se produjo el alzamiento de Merino en Iquitos; el motín sofocado rápidamente dió pie para que Odría mandase cerrar el diario "La Prensa", donde se quiso publicar en primera página, el manifiesto de Merino; además asaltó el Club Nacional para extraer a viva fuerza de allí a Pedro Roselló, líder de la Coalición Nacional.

La dictadura redujo a prisión a Pedro Beltrán, director de "La Prensa"; y a más de cuarenta redactores, obreros y empleados, a Roselló, y a otros de la oposición.

Tras veinte días de silencio reaparece "La Prensa" sin censura, y unos días después, recobra la libertad Beltrán y los dirigentes de la oposición. "La opinión democrática recupera entonces el diario que le sirvió de vocero y que no había de cejar un instante hasta alcanzar la completa derrota de la dictadura". (32)

### 3.3.4 La derogatoria de la Ley de Seguridad Interior de la República

A mediados de Junio de 1956, se realizan las elecciones presidenciales; Odría postrado en su lecho de enfermo, no pudo actuar para evitar que estas se llevasen a cabo. Se presentan tres candidatos, el doctor Hernando Lavalle, independiente, Manuel Prado, por el Movimiento Democrático y, Fernando Belaunde Terry, por el Frente Nacional de Juventudes. Las elecciones del 17 de junio dan como vencedor a Manuel Prado, quien representa la experiencia y la voluntad inquebrantable de alcanzar el objeto propuesto; además reconocido conductor de la victoriosa campaña contra el Ecuador.

"Poco antes de las seis de la tarde del 28 de julio de 1956, el ciudadano Manuel Prado se ciñó la banda bicolor que lo distingue como Presidente Constitucional de la República. La recibió de manos del poeta José Galvez, recién electo Presidente del Senado, a quien, en tal calidad, correspondía presidir la primera sesión del nuevo Congreso". (33)

Se termina un período de larga dictadura; era el fin de una lucha iniciada años antes, sin cuartel, entre un pueblo que ansiaba democracia y un régimen que pretendía perpetuarse en el disfrute del poder.

El primer acto que realizó el Congreso recién electo, fue aprobar la Ley N° 12654, derogando la Ley de Seguridad Interior de la República:

"Artículo 1.- Derógase el Decreto Ley 11049 llamado de Seguridad Interior de la República y la ley modificatoria 12552, así como los Artículos 7, 95, 96, 97, 98 y 99 del Estatuto Electoral, contenido en la Ley 11172".

y dictando una amnistía política general:

"Artículo 2.- Concédese amnistía e indulto político y, en consecuencia, declárase cortados los juicios y extinguidas la acción penal, respecto de todos los civiles y militares procesados o condenados por Cortes Marciales, fueros privativos, consejos de guerra de cualesquiera clase, militares, navales, de aeronáutica y de policía y de tribunales ordinarios por causas político-sociales".

La Ley N° 12654 derogó también el Decreto Supremo de 4 de octubre de 1948, y el Decreto Ley N° 10890, donde se declaró fuera de la ley al Partido Aprista, terminando para el Apra una larga etapa de discriminación y clandestinidad:

"Artículo 3.- Derógase el Decreto Supremo de 4 de Octubre de 1948 que declaró fuera de la ley al Partido del Pueblo o Partido Aprista Peruano y el Decreto Ley 10890 que modificó y amplió el anterior, privándolo de sus derechos legales no siendo partido político de organización internacional.  
Derógase asimismo los Decretos-Leyes 10893, 10900, 10904 y 11028 y la Ley 11490 en cuanto a fuerza de ley a las disposiciones anteriores.



Asimismo el nuevo Ministro de Gobierno y Policía, Jorge Fernandez Stoll, dispuso de inmediato que cesara la persecución de ciudadanos, el secuestro de la correspondencia, la intervención de los teléfonos; y la exigencia de visa consular a los peruanos que vuelven del extranjero. Al inicio del nuevo período de libertad, el júbilo de toda la nación fue inmenso.

C I T A S

- ( 1 ) CHIRINOS SOTO, Enrique ... El Perú frente a Junio de 1962  
Lima, Ediciones del Sol, 1962, págs. 78, 79.
- ( 2 ) *Ibidem*, pág. 79.
- ( 3 ) VILLANUEVA, Víctor ... El Militarismo en el Perú  
Lima, edición del autor, 1962, pág. 121.
- ( 4 ) *Ibidem*, pág. 125.
- ( 5 ) DIARIO "EL COMERCIO", Lima, edición del miércoles 3 de  
Noviembre de 1948, pág. 3.
- ( 6 ) *Ibidem*, edición del 28 de Julio de 1948, págs. 10, 12.
- ( 7 ) *Ibidem*, edición del 5 de Noviembre de 1948, pág. 3.
- ( 8 ) CHIRINOS SOTO, Enrique; op. cit.; págs. 82, 83.
- ( 9 ) *Ibidem*, págs. 83, 84.
- (10) REVISTA DEL FORO, Lima, edición del Colegio de Abogados de  
Lima, año 1949, págs. 407, 408.
- (11) VILLANUEVA, Víctor; op. cit.; pág. 126.
- (12) CHIRINOS SOTO, Enrique; op. cit.; pág. 83.
- (13) *Ibidem*, pág. 87.
- (14) DIARIO, "LA PRENSA", Lima, edición del 2 de Junio de 1950,  
pág. 3.
- (15) CHIRINOS SOTO; op. cit.; pág. 91.
- (16) *Ibidem*, págs. 84, 85.
- (17) GARCIA BELAUNDE, Domingo... El Habeas Córpus Interpretado  
Lima, Edición de la Pontificia Universidad Católica, 1971,  
págs. 111, 112.

- (18) *Ibidem*, pág. 112.
- (19) CHIRINOS SOTO, Enrique; *op. cit.*; pág. 105.
- (20) GARCIA RADA, Domingo ... Memoria de un Juez  
Lima, Editorial Andina S.A., 1978, pág. 172.
- (21) *Ibidem*, págs. 182, 183.
- (22) *Ibidem*, pág. 183.
- (23) *Ibidem*, pág. 187.
- (24) *Ibidem*, págs. 187, 188.
- (25) GARCIA BELAUNDE, Domingo; *op. cit.*; págs. 171, 172.
- (26) GARCIA RADA, Domingo; *op. cit.*; pág. 188.
- (27) CHIRINOS SOTO, Enrique, diario "La Prensa", Lima, edición del 14 de enero de 1956.
- (28) DIARIO "LA PRENSA", Lima, edición del 28 de Julio de 1955.
- (29) CHIRINOS SOTO, Enrique; *op. cit.*; págs. 107, 108.
- (30) *Ibidem*, pág. 108.
- (31) *Ibidem*, pág. 103.
- (32) *Ibidem*, pág. 117.
- (33) *Ibidem*, pág. 111)

## CAPITULO IV

### ¿Pueden darse Leyes de Excepción en el Futuro?

#### 4.1. Los orígenes de la Asamblea Constituyente de 1978

##### 4.1.1 El Estatuto de Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada

El 3 de octubre de 1968, después de 12 años donde la nación vivió en democracia -salvo el golpe militar del año 1962- la Fuerza Armada derroca al entonces Presidente Constitucional, arquitecto Fernando Belaúnde Terry, miembro del partido "Acción Popular".

Al asumir el poder político, la Junta Militar, del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, justificó su proceder en un manifiesto a la nación, fechado el 2 de octubre de 1968, que decía:

"Poderosas fuerzas económicas, nacionales y extranjeras, en complicidad con peruanos indignos, detentan el poder político y económico, inspirados en lucrar desenfrenadamente, frustrando el anhelo popular en orden a la realización de las básicas reformas estructurales, para continuar manteniendo el injusto orden social y económico existente...

La marcha económica del país ha sido negativa... Han quedado comprometidos nuestros recursos en condiciones de notoria desventaja para el país, lo que determina su dependencia de poderes económicos, lesionando nuestra soberanía y dignidad nacionales...

La ambición incontrolada dentro del ejercicio de las actividades inherentes a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el desempeño de los cargos públicos ... han generado actos de inmoralidad que el pueblo ha repudiado...

La culminación de los desaciertos ha tenido lugar en el uso incontrolado y doloso de inconstitucionales facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, así como a la seudo solución, entreguista, dada al Problema de la Brea y Pariñas, ... Es por eso que la Fuerza Armada, cumpliendo su misión constitucional, defiende una de sus fuentes naturales de riqueza, que al ser peruana debe ser para los peruanos". (1)

Para los opositores al régimen militar que asumía el gobierno, las verdaderas causas del golpe estuvieron, en las acusaciones que sobre contrabando se preparaban contra importantes oficiales de las Fuerzas Armadas. (2) Otros pensaron, que mediante el golpe de estado, se pretendía frustrar las elecciones generales que debían efectuarse el año siguiente, impidiendo de esta manera, la ascensión al poder del aprismo -basados en el histórico enfrentamiento entre el aprismo y el ejército- con Víctor Raúl Haya de la Torre a la cabeza. (3)

El 3 de octubre de 1968, se dictó el Decreto Ley N° 17063, conocido con el nombre del "Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada", mediante el cual, el gobierno militar comunicó a la nación, las causas, ya expuestas en el manifiesto, del golpe de estado (Art. 1), los objetivos del gobierno revolucionario (Art. 2) y, la estructura que asumiría el Estado, durante el nuevo gobierno de facto; además dispuso, que el gobierno revolucionario actuaría de acuerdo al Estatuto por encima de la Constitución:

"Artículo 5.-"

El gobierno revolucionario actuará conforme a las disposiciones del presente Estatuto y a las de la Constitución del Estado y Leyes y demás disposiciones, en cuanto sean compatibles con los objetivos del Gobierno Revolucionario".

Es decir, supeditó la vigencia de la Constitución, a su compatibilidad con los objetivos del Gobierno Revolucionario, situación completamente distinta a los golpes militares efectuados en los últimos cincuenta años.

El Dr. De Belaunde López de Romaña considera:

"En 1968 la situación es distinta. La insurrección armada no se dirige sólo al cambio de funcionarios, sino también a la modificación de un sistema. Ello es claro en el manifiesto revolucionario, en el Estatuto y en las posteriores manifestaciones del gobierno. La Constitución está supeditada jerárquicamente a los objetivos del gobierno revolucionario y a su Estatuto". (4)

Sin embargo, los "objetivos del gobierno revolucionario" no se hallaban definidos, en ningún texto legal y sólo fueron conocidos unos años después cuando en 1976 se hizo de conocimiento público el

"plan inca". (5) Esto produjo indiscutiblemente un vacío jurídico, que se reflejó en la inseguridad jurídica de aquellos años.

El Estatuto empero, promulgado para servir de base a un nuevo sistema legal, redujo por primera vez en el Perú a la Constitución, a un rol supletorio, y produjo en el ordenamiento legal un disloque que quebró la estructura del ordenamiento jurídico peruano.

El Dr. Cornejo Chávez justificando esta ruptura manifestó:

"Pero incluso para quienes, como el Gobierno actual, piensan que la revolución puede marchar hasta cierto punto del camino sin derogar toda la Constitución, el acatamiento de ella tiene, necesariamente, un límite: el que marcan los objetivos esenciales de la propia revolución, aquellos que justifican su propia existencia. Porque pedirle a una revolución -cualquiera que ella sea, siempre que sea verdadera- que se sujete a la vieja Constitución es, no sólo pedirle que renuncie a ser revolución, es decir, que se suicide, sino esperar de ella el milagro, que jamás podrá hacer hombre alguno, de demoler un orden robusteciéndolo, de lograr la justicia manteniendo la injusticia, de cambiar el futuro sin modificar el presente. Y es a esto que responde el artículo 5 del Estatuto del Gobierno Revolucionario, según el cual no está en vigencia la Constitución promulgada hace 41 años en cuanto se oponga a los objetivos de la revolución". (6)

Pero no sólo encontró eco este planteamiento entre los políticos que apoyaron al régimen militar; también el Poder Judicial avaló la posición del gobierno. El Dr. García Salazar, Presidente de la Corte Suprema, dijo lo siguiente en su memoria de marzo de 1974:

"Entonces, si el derecho viene a ser la realidad en acción y el ideal es siempre obtener la justicia, esta debe primar en todo caso sobre aquel y establecerse por las vías de la interpretación jurisprudencial a fin de lograr el sano equilibrio

que debe normar la relación socio-jurídica actual, por ser fuente indiscutible del derecho, porque en el momento histórico que vivimos, según el Estatuto que nos rige ninguna ley pueda ser incompatible con los altos fines de la Revolución, ni la misma Constitución, que sólo queda vigente en cuanto sus disposiciones se compatibilicen y sirvan de nexo o entroncamiento a la concreción de sus fines.

El fin inobjetable es la obtención de la justicia, y la justicia social y económica, aún sobre el derecho, pues ésta como acabo de decirlo, no puede servir para amparar la injusticia ni la alteración del orden en ningún caso". (7)

Fue el reconocimiento expreso, de parte del Tribunal Supremo de la República, de la "revolución" como fuente de Derecho y del Estatuto Revolucionario como norma fundamental. Pero, aún cuando todavía no tenemos la perspectiva histórica, que nos permita un juicio imparcial de los hechos, es necesario anotar, que todas las medidas de represión se justificaron en este artículo. (8) Así la clausura de los locales del partido "Acción Popular" como la deportación de sus dirigentes y el cierre de sus publicaciones, fueron la aplicación explícita del artículo 5 del Estatuto.

Sobre el uso y la aplicación del artículo 5 de esta Ley de Excepción, resulta sumamente ilustrativo el artículo publicado por el Dr. Alberto Borea Odría, en donde demuestra, en un ensayo corto pero profundo, que los efectos reales que provocó la aplicación del artículo 5 sobre la Constitución en las reformas efectuadas hasta el año de 1978, fueron muy reducidos y que solo se utilizó para justificar la represión. En este ensayo llega a las siguientes conclusiones:



"4to En consecuencia, la Constitución ha tenido una función de legitimización que no ha perdido por virtud del artículo 5 del Estatuto. 5to. Los únicos casos en que los actos del gobierno han estado en claro conflicto con la parte programática de la Constitución, han sido los actos de represión, los cuales sí han estado justificados por el artículo 5 de los Estatutos.

6to. Desde que sólo los casos claramente inconstitucionales han sido las medidas de represión, y las Cortes no han validado estas acciones, sino que han amparado las acciones de habeas corpus, la Supremacía del Estatuto sobre la constitución tampoco ha sido confirmada jurídicamente".

(9)

Basó sus conclusiones en el hecho concreto, que el gobierno revolucionario solo sustentó las leyes de expropiación de la industria pesquera y de los periódicos, en el artículo 5 del Estatuto Revolucionario.

Sea como fuere, aún resulta prematuro adelantar un juicio sobre este fenómeno constitucional. La ciencia histórica le dará en el futuro, al Derecho Constitucional, los elementos necesarios para extraer las conclusiones válidas desde el punto de vista objetivo.

#### 4.1.2 La convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1978

Luego de nueve años de régimen militar, en donde se iniciaron una serie de reformas con miras a modificar la estructura social, económica y política de la nación, el 4 de octubre de 1977, mediante el Decreto Ley N° 21949, se convocó a elecciones para elegir representantes a una Asamblea Constituyente.

Había llegado el momento histórico de volver a reconstruir la estructura del ordenamiento legal peruano; la Constitución de nuevo tendría la máxima jerarquía legal.

En los considerandos del decreto ley el régimen de facto estableció los motivos de la convocatoria:

"Que es necesario institucionalizar las transformaciones estructurales que se vienen llevando a cabo desde el 3 de Octubre de 1968, así como definir la estructura del Estado, el ejercicio del pluralismo político y económico y los mecanismos de participación de la población y asegurar la plena vigencia de los Derechos Humanos, a través de una nueva Constitución Política, como paso previo e indispensable a la transferencia del Poder;  
Que es conveniente, por tanto, convocar a elecciones para conformar una Asamblea Constituyente encargada de la dación de la nueva Carta Política;"  
(10)

A pesar de convocar a una Asamblea Constituyente, cuyo poder soberano proviene del voto popular, el gobierno de facto le señaló límites a su función:

"Art. 2.- La Asamblea Constituyente tendrá como exclusiva finalidad la dación de la nueva Constitución Política del Estado, la que contendrá esencialmente, entre otras, las disposiciones que institucionalicen las transformaciones estructurales que vienen llevando a cabo el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada". (11)

El partido político "Acción Popular", se abstuvo de participar en los comicios electorales que se celebraron el 4 de junio de 1978. El APRA, obtuvo la primera mayoría y el Partido Popular Cristiano la segunda, entre ambos obtuvieron más del 50% de la representación en la Asamblea Constituyente.

La Asamblea Constituyente se instaló el 28 de Julio de 1978 y concluyó sus funciones, casi un año después, el 12 de Julio de 1979, al promulgar la nueva Constitución Política.

#### 4.2. La Constitución de 1979

##### 4.2.1 El anteproyecto presentado por la comisión principal sobre el derecho de excepción y los primeros debates

La comisión principal presentó en el título de Garantías Constitucionales bajo el artículo 306, el anteproyecto sobre el derecho de excepción; textualmente decía:

"Cuando lo exija la seguridad del Estado, puede el Poder Ejecutivo suspender, total o parcialmente, en todo o en parte del territorio nacional, los derechos declarados en los incisos 8, 10 y 11 del artículo 2 y párrafo g) del inciso 23) del mismo artículo. Si la suspensión de garantías se decreta durante el funcionamiento del Congreso, el Poder Ejecutivo le dará inmediata cuenta de ello.

El plazo de suspensión de garantías no excederá de 30 días. La prórroga requiere nuevo decreto. La Ley determinará las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías".  
(12)

El artículo 306 presentado por la comisión principal fue copia fiel, del artículo 70 de la Constitución de 1933.

El primero de junio de 1979, se inició el debate sobre este artículo. En esa oportunidad, el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos, opuso una tesis contraria a la de la comisión principal; dicha tesis hacía necesaria la consulta, al Poder Legislativo, de la suspensión de las garantías constitucionales decretadas por el Poder Ejecutivo:

"El señor VELIZ LIZARRAGA.- Solamente, señor Presidente, para ver el artículo 306, relativo a la suspensión de garantías. Nos preocupa que solamente en la redacción del artículo se da la facultad al Poder Ejecutivo; hemos

visto por experiencia que el Poder Ejecutivo ha hecho mal uso de esta suspensión y en realidad ha abusado del poder. Por eso, recogiendo el dictamen de la Comisión Villarán, creemos que se debe también incluir en la redacción que intervenga el Poder Legislativo; por eso, en el sustitutorio que estamos enviando decimos que el decreto de suspensión de garantías requiere el voto del Consejo de Ministros y debe ser sometido al Congreso, y si éste se halla en receso, a la Comisión Permanente. Si cualquiera de las Cámaras o la Comisión Permanente, en su caso, desaprueba el decreto, se restablecerán las garantías suspendidas; y los 30 días adicionales también seguirán el mismo trámite". (13)

El Partido Popular Cristiano, en el mismo debate, propuso considerar los estados de emergencia y de sitio, en dicha norma:

"El señor POLAR.- ... el artículo correspondiente al 306, no es sino en cierta forma una resolución, de lo que actualmente establece nuestra Constitución, que puede resultar quizá insuficiente, porque no se han considerado ni el estado de emergencia, ni el estado de sitio, por eso yo invito aquí a todos los grupos políticos, para que expresen sus puntos de vista sobre el particular..." (14)

En la siguiente sesión del día 4 de Junio de 1979, prosiguió el debate. En esa oportunidad, un representante de la minoría insistió sobre la necesidad de consultar al Poder Legislativo sobre la suspensión de las garantías, empero, consideró, a diferencia de la tesis sostenida en la sesión anterior, que el Poder Ejecutivo podría decretar la suspensión de garantías la primera vez sin aprobación del Congreso, más no así la segunda:

"El señor MALPICA.- ...esto resulta sumamente peligroso Señor Presidente, porque como nos consta a todos hace muy poco tiempo se prorrogó por 14 meses la suspensión de garantías, y en diversas oportunidades en la Historia del Perú, se ha prorrogado mediante Decretos sucesivos por 6 o más meses; yo sería partidario de que los primeros 30 días de suspensión de garantías, sean por simple Decreto del Poder Ejecutivo pero que, los siguientes requieran aprobación del Congreso, muchas gracias, Señor Presidente". (15)

La mayoría, mediante un representante del Partido Popular Cristiano, consideró, que el derecho de excepción no debía estar contenido dentro del título de Garantías Constitucionales:

"El señor RAMIREZ DEL VILLAR.- ... qué es el estado de sitio, qué es el estado de suspensión de garantías, régimen de excepción, o como quiera llamárseles también, evidentemente este último no corresponde a este lugar, porque es justamente el caso en que se suspenden las garantías, en el caso en que el Poder Ejecutivo asume facultades prácticamente dictatoriales durante un término perentorio pero que no constituye ni juega absolutamente en este capítulo, de suerte que éste debiera estar o entre las atribuciones del Poder Ejecutivo o terminando la parte relativa a Derechos Humanos". (16)

En la sesión del 6 de junio de 1979, se aprobó el título sobre Garantías Constitucionales, pero quedó reservado el artículo 306 sobre la suspensión de garantías para ser considerado en un capítulo aparte. El anteproyecto del artículo 306 regresó a la comisión principal, y luego de una semana y media, se volvió a presentar para su debate al plenario de la Asamblea Constituyente.

#### 4.2.2 El debate general y la aprobación del régimen de excepción

En efecto el 15 de Junio de 1979, se realizó el debate general sobre el artículo 306 presentado por la comisión principal para su aprobación al plenario de la Asamblea Constituyente. En esta sesión se debatió extensamente el asunto de la suspensión de garantías. De acuerdo a la práctica parlamentaria adoptada, cada partido político dispuso de un tiempo, en el cual su representante, podía hacer uso de la palabra. La minoría se pronunció en contra de este dispositivo. Genaro Ledesma, líder del FOCEP manifestó en el debate:

"El señor LEDESMA.- Señor Presidente. El proyecto que se pone en debate, reproduce la vieja institución de la Constitución de 1933, de suspender las garantías constitucionales para facilitar la consumación del abuso, del atropello, de la represión. La Constitución de 1933 ha sido conocida por nuestro pueblo, no tanto como el Estatuto de las Garantías y de las libertades, ni siquiera como la Carta Magna, sino que, cada vez que nuestro pueblo escuchó de la Constitución Política del Estado, era cuando el Gobierno, usando las facultades de suspender las garantías, procedía a suspenderlas, y luego de la suspensión venía el apresamiento, especialmente de dirigentes sindicales, de luchadores sociales, venía el allanamiento de los domicilios, venía inclusive la deportación. (...)

Por eso, señor Presidente, volver en la nueva Constitución, a reproducir la misma institución que faculta al Poder Ejecutivo la suspensión de garantías, es retroceder a las épocas de la represión más dura, y el Estado desencadenará la represión, la persecución, la violencia y la violación de derechos humanos, amparándose en que está aplicando la Constitución Política del Estado...

Por eso, el FOCEP, todos y creo que vamos a manifestar en nuestra oportunidad cada uno, estamos contra este artículo constitucional,

contra este proyecto, y pedimos en forma enfática el rechazo de este artículo, para que las libertades por lo menos, esas pocas libertades que va a contener la nueva Constitución, se mantengan incólumes a pesar de los estados de emergencia económicas, políticos, que pueda atravesar la vida política del país".  
(17)

Igualmente el líder del Partido Obrero Marxista Revolucionario, el señor Napurí, y el representante del Partido Comunista, el señor Olivera Vila, se pronunciaron en contra de esta norma de excepción, para su no inclusión en la nueva Constitución.

Otro representante de la minoría, el señor Véliz Lizárraga, insistió nuevamente en la tesis de su partido, sostenida en la sesión del primero de Junio:

"El señor VELIZ LIZARRAGA - (...) Señor Presidente, el Frente está en total desacuerdo con la redacción, nos unimos a que no se trate este artículo dentro de la Constitución, pero en último caso, si es que la mayoría está de acuerdo con la suspensión de garantías, creo que aquí debe intervenir el Congreso para ratificar lo que el Ejecutivo suspenda, es decir, si el Ejecutivo suspende las garantías, inmediatamente debe poner en conocimiento del Congreso esta suspensión; y si las dos terceras partes del Congreso, lo aprueba, entonces puede continuar con la suspensión, y si no está en funcionamiento el Congreso, entonces se debe poner en conocimiento de la Comisión Permanente; si la Comisión Permanente rechaza, entonces se levanta inmediatamente la suspensión de garantías..."  
(18)

Por la mayoría defendió la inclusión de esta norma de excepción, el señor Ramírez del Villar, del Partido Popular Cristiano, sosteniendo en su intervención, la tesis de dividir el régimen de excepción en dos grados, en el estado de emergencia y en el estado de sitio:

"El señor RAMIREZ DEL VILLAR.- ... el Estado de emergencia y el Estado de sitio, tenemos que graduar en qué consiste el uno y en qué consiste el otro, y aquí señor Presidente es donde tenemos que tener presente algunos hechos que son fundamentales; las situaciones que se presentan son generalmente de orden político, no son susceptibles de una definición jurídica, tienen que quedar siempre libradas a la apreciación política del momento en que se producen; en segundo lugar se pueden determinar las causas, en forma bastante general pero no con una precisión rigurosa que permitiera establecer cartabones más allá de los cuales vendrían necesariamente el abuso; de otro lado señor Presidente, si va a ver dos grados, es preciso establecer en qué grado funciona o hasta qué grado debe intervenir la defensa del orden interno por el órgano correspondiente, que es el policial, cuándo esa alteración del orden interno, es de tal naturaleza y de tal gravedad que sobrepasa la fuerza o la posibilidad de que solo guarda la policía, y tenga que recurrirse a la Fuerza Armada.

En tercer lugar señor Presidente, habría que precisar igualmente el plazo que se señale para estos estados de emergencia y la necesidad en todas las oportunidades, de que el Congreso si está reunido, sea informado por el Poder Ejecutivo, y si no lo está o si está en receso, lo haga a la Comisión Permanente que se crea en esta Constitución y que no la hubo en el año 1933; esto qué significa señor Presidente, que el control político de la Cámara continua desde el momento que ella puede, o censurar al Ministro que decretó un Estado de sitio o un Estado de Emergencia que era impertinente y que no requería de este extremo, o puede simplemente suspenderlo y declarar lo contrario..." (19)

Luego de exponer cómo el Congreso sigue ejerciendo el control político contra el Poder Ejecutivo, aún durante el régimen de excepción, explicó seguidamente, las diferencias que existen para el Derecho Constitucional entre el estado de emergencia y el estado de sitio:



"... entre el estado de emergencia y el estado de sitio, doctrinariamente hay una enorme diferencia, porque mientras en el estado de emergencia se tratan de alteraciones del orden social o económico, de catástrofe o de conmociones populares, que puedan poner en riesgo la paz interior de la República, en el estado de sitio ya significa que prácticamente la jurisdicción militar asume el control de la situación, que es el caso típico de la guerra de la invasión o de la guerra civil, en que evidentemente los derechos de los ciudadanos tendrán que ser necesariamente suspendidos ante el riesgo eminente que esas cosas pueden determinar;" (20)

En la sesión siguiente del 19 de Junio de 1979, se aprobó el artículo 306 sobre el régimen de excepción en un capítulo aparte. En aquella fecha luego de leídos los derechos susceptibles de ser suspendidos, a pedido del Dr. Héctor Cornejo Chávez representante por la Democracia Cristiana, se efectuó la votación obteniendo mayoría y dándose por aprobado el artículo 306.

El artículo aprobado contuvo dos rasgos distintos, al texto que promulgó oficialmente la Asamblea Constituyente el 12 de Julio de 1979.

El primero, relativo a que lo que se suspendían eran "derechos", y no "garantías", como consta del texto final; esta consideración de carácter doctrinario motivó un interesante debate que analizaremos luego; y el segundo rasgo distinto, fue el referido al plazo máximo que podría decretarse el estado de emergencia: este no podría exceder de treinta días. (21)

Como consta del texto promulgado por la Asamblea Constituyente, el plazo fue aumentado a sesenta días. ¿En qué sesión se debatió este aumento del plazo?; ¿Fue constitucional la modificación del

plazo del estado de emergencia?; ¿quién modificó el plazo del estado de emergencia?

#### 4.2.3 La aprobación de la redacción final del régimen de excepción

Luego de aprobado el artículo 306, la comisión principal, lo envió a la comisión de redacción. La comisión de redacción presentó el artículo sobre el régimen de excepción, el cinco y el seis de Julio al plenario de la Asamblea Constituyente, sólo para aprobar su redacción, por cuanto, el régimen de excepción se aprobó en la sesión del 19 de Junio de 1979.

El artículo que presentó la comisión de redacción, contuvo dos cambios, el primero, suspendiendo las "garantías" y no los derechos.

En la sesión del seis de Julio, Enrique Chirinos Soto, miembro del Partido Aprista y de la comisión de redacción, defendió la modificación introducida:

"El señor CHIRINOS SOTO.- Señor Presidente, como traté de explicar ayer, hay dos escuelas, La escuela del doctor Valle Riestra sostiene que lo que se suspende son los derechos. La escuela del doctor Ramírez del Villar, quien desgraciadamente no está presente, sostiene que lo que se suspende son las garantías. En definitiva, se suspenden el habeas corpus y el amparo que hacen efectivos los derechos que se pueden suspender, vale decir, la libertad de reunión, de tránsito, la inviolabilidad de domicilio. Señor Presidente, después de pensarlo mucho, creo, y he conversado con el doctor Valle Riestra sobre el asunto, creo que lo que se suspende son las garantías y no los derechos. De manera que mantendría el texto como está". (22)

El Dr. Valle Riestra representante aprista, que sostenía la tesis contraria, fundamentando su posición manifestó:

"El señor VALLE RIESTRA.- Señor Presidente, pero permítame argumentar porque creo que el asunto es delicado; no se trata de una escuela que haya formado yo, no he creado ninguna, yo pertenezco más bien al pensamiento de tratadistas como Sánchez Viamonte o Bidart, que sostienen que lo que existe en la Constitución son los derechos, el derecho de inviolabilidad de domicilio, el derecho de libre circulación, etc. y que lo demás, si fueran garantías, no necesitarían protección, que las únicas garantías que existen en la Constitución son el habeas corpus y el amparo; tan es así que en los textos internacionales que vienen desde la Revolución Francesa hasta hoy, pasando por las Naciones Unidas y la OEA, no se habla de "declaraciones de garantías", sino de "declaraciones de derechos", son la "declaración de los derechos del Hombre", la "declaración de los derechos del ciudadano", los protocolos de derechos políticos y sociales. De tal manera que es derecho la facultad que es la que es suspendida; el habeas corpus y el amparo no son suspendidos, podrán ser restringidos en el momento que hay una suspensión de un derecho. Y no es tan sólo doctrina sino que ya está incorporada a las Constituciones como la más moderna Constitución, luego de la nuestra, que es la Española, habla de la suspensión de los Derechos y Libertades; y dice: que los derechos reconocidos en tales y cuales artículos podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción y creo que también el propio texto que hemos aprobado fluye claramente esto, porque el Título I no habla de Garantías sino de derechos y deberes fundamentales de la persona que es lo que es suspendible en determinadas cláusulas y finalmente, como lo veremos en el capítulo que seguidamente se examinará referido al habeas corpus y al amparo, se le llame garantía constitucional, por qué, porque es el capítulo referido al habeas corpus y al amparo, y si en esta Constitución en el capítulo uno hablamos de derechos y en el capítulo penúltimo hablamos de garantías; pues lo que estamos suspendiendo son los derechos y no las garantías;

quiere decir que esta Constitución sin decirlo se ha incorporado a la tesis de Sánchez Viamonte, coincidente con la Constitución Española..." (23)

Es interesante anotar la posición del Dr. Ruiz Eldredge, del Partido Socialista Revolucionario, quien agrega un argumento original para sustentar la tesis del Dr. Chirinos Soto:

"El señor RUIZ ELDREDGE.- Señor Presidente, ... el preámbulo toma una posición de un naturalista; dice que hay derechos universales anteriores al Estado. Todo eso quiere decir que son anteriores a la Constitución y de tal manera no pueden ser suspendidas, de acuerdo pues con esa escuela de un naturalista asumida por la mayoría, y que se ha votado y que se ha aprobado ya..." (24)

Triunfó finalmente, la tesis sostenida por los constituyentes Chirinos Soto, y Ramírez del Villar. Cuando se aprobó la redacción final del artículo se consideró, que lo que se suspenden son las garantías y no los derechos.

En realidad se suspenden los derechos, conforme lo declara la misma Constitución en el artículo comentado, porque al distinguir de acuerdo a la doctrina moderna, el derecho, como la facultad del individuo frente al Estado, de la garantía, es decir, del medio que establece la Constitución para proteger el derecho, técnicamente no es correcto referirse a las garantías citando los artículos donde se señalan derechos. Ahora, si bien es cierto que se suspenden, desde nuestro punto de vista, los derechos, al suspenderse los derechos, las garantías, en lo relativo a los derechos suspendidos, pierden su sustanto, no tienen derechos que proteger por lo tanto quedan suspendidas implícitamente. En definitiva se suspenden ambos.

El segundo cambio que introdujo la comisión de redacción, fue la de aumentar el plazo que podría decretarse al estado de emergencia, de treinta a sesenta días. (25)

Cabe aclararse, que cuando un artículo luego de aprobado por la Asamblea Constituyente pasa a la comisión de redacción, es solo para corregir errores de carácter formal, pero sin alterar la norma aprobada. La comisión de redacción no es un instituto deliberante sino, técnico.

Desde la aprobación del artículo 306, en la sesión plenaria del 19 de Junio de 1979, hasta la aprobación de la redacción final, el 6 de Julio del mismo año, ningún partido político pidió la reconsideración del artículo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 39 del Reglamento de la Asamblea Constituyente; según este artículo, toda reconsideración tiene que ser presentada en la siguiente sesión, a la que se trató el asunto.

Por lo tanto podemos afirmar que desde nuestro punto de vista, la comisión de redacción extralimitándose en sus funciones, modificó el plazo del estado de emergencia aumentándolo a sesenta días; el plenario, por causas difíciles de explicar no se percató de la modificación introducida, aprobando la redacción del artículo, en los siguientes términos:

"El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, decreta, por plazo determinado, en todo o parte del territorio y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

a.- Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que

afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede suspender las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, que se contemplan en los incisos 7, 9 y 10 del artículo 2 y en el inciso 20 g del mismo artículo 2. En ninguna circunstancia se puede imponer la pena de destierro. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. La prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República.

b.- Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, o guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con especificación de las garantías personales que continúan en vigor. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio el Congreso se reúne en pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso" (26)

La modificación introducida por la comisión de redacción, y su posterior aprobación por la Asamblea, reviste características peculiares que sería interesante investigar; empero, consideramos, que la aprobación de la redacción por la Asamblea Constituyente, constitucionalizó la extralimitación de funciones en que incurrió la comisión de redacción.

#### 4.2.4 Las observaciones formuladas por el gobierno de facto a la Constitución de 1979

El mismo día que fue promulgada la Constitución de 1979, el Presidente de la República, formuló observaciones a la carta constitucional. Dentro de las observaciones formuladas, observó el artículo 231 referido al régimen de excepción.

"El Presidente de la República:  
Considerando que la Asamblea Constituyente ha excedido la función específica que le señaló el Decreto Ley 21949, al haber incorporado a la Constitución Política del Perú determinadas Disposiciones Generales y Transitorias que son actos de gobierno...observa la puesta en vigencia del Capítulo VIII del Título IV... porque el anticipo de su vigencia no es posible debido a que su aplicación tiene que estar necesariamente referida a la vigencia integral del texto constitucional. POR TANTO, con las observaciones procedentes, se devuelva a la Asamblea Constituyente.

Lima, 12 de Julio de 1979  
(Fdo.) Gral. Div. E.P. Francisco Morales  
Bermúdez Cerrutti, Presidente de la República"  
(27)

Dado el carácter de gobierno de facto, el Presidente de la República basado en el Decreto Ley que convocó a la Asamblea Constituyente, se arrogó prerrogativas "de facto", para formular las observaciones.

Resulta sumamente curioso el hecho inexplicable, de la observación de la vigencia del artículo 231 de la Constitución Política que no se hallaba vigente. El Presidente de la República, no consideró lo que la misma Constitución dispuso en su primera disposición general y transitoria:

"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 Capítulo 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".

Entonces el régimen de excepción no entró en vigencia luego de promulgada la Constitución el 12 de julio de 1979, sino recién estará vigente cuando se instale el gobierno constitucional el próximo 28 de Julio de 1980.

Por eso, el día trece de Julio, es decir, al día siguiente de formuladas las observaciones por el Presidente de la República, la Asamblea Constituyente aprobó por unanimidad, la siguiente moción donde reconoce la vigencia del artículo 70 de la Constitución de 1933:

**"LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

**CONSIDERANDO:**

Que la Asamblea Constituyente ha cumplido con la tarea que le fue encomendada por el pueblo, para sancionar y promulgar la Nueva Constitución del Estado;

Que la Asamblea Constituyente ha estado y está animada por el propósito de facilitar la transferencia del poder a la civilidad, según compromiso de honor asumido por las Fuerzas Armadas;

Que por su naturaleza el texto de la Constitución no puede ser objeto de observaciones;

(...) Que mientras no entre en vigencia el Capítulo VIII del Título IV sobre "Régimen de Excepción" está vigente el artículo 70 de la Constitución de 1933 sobre suspensión de garantías; (...)

**ACUERDA:**

La Constitución Política del Perú ha quedado sancionada y promulgada el 12 de Julio de 1979, y sólo puede ser reformada por el procedimiento prescrito en el artículo 306 de la misma. Comuníquese

Aprobado por unanimidad, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Constituyente, a los trece días del mes de Julio de mil novecientos setenta y nueve". (28)



Luego de aprobada esta moción, firmada por los 100 representantes, la Asamblea Constituyente quedó disuelta, empero, antes dejó constancia de su soberanía e independencia con respecto al régimen de facto.

#### 4.3. Notas finales

##### 4.3.1 Algunos Comentarios

La Historia del Perú en los últimos cincuenta años, nos muestra períodos donde la lucha política fue intensa, siendo la característica común: la radicalización de las posiciones políticas, la intransigencia al diálogo, y, la utilización de medios violentos para la consecución de los fines políticos.

Por otro lado, en este período de nuestra Historia, la lucha política en el Perú, recibió la influencia poderosa de doctrinas radicales de origen externo. La historia peruana no fue ajena a fenómenos foráneos como: la aparición del fascismo, o la victoria aliada en la segunda guerra mundial, o a la guerra de Corea con sus implicancias económicas, o a la revolución cubana con su influencia política a través de las guerrillas. El Perú como nación, pese a no estar implicada directamente, se nutrió de aquellos conflictos.

Entonces, con la aparición de nuevos partidos políticos inspirados en doctrinas internacionales, en un país como el nuestro donde la nación todavía no alcanza a definir sus instituciones, provocó una reacción violenta del ejército; que en nuestro país, además de celador de nuestras fronteras, es también "el defensor de los valores de la nacionalidad". Esta característica de "defensor de los

valores de la nacionalidad", se ha convertido para el ejército, en un poderoso instrumento de justificación, de sus actos de represión, en contra aún de la nación.

La reacción violenta del ejército necesitó para la Historia, de una justificación legal, o en otras palabras, que se encuadrara dentro de la ley. Es en ese momento cuando se promulgan las leyes de excepción. Las leyes de excepción fueron y son, fenómenos políticos, antes que legales, que caracterizan a los regímenes militares que han gobernado en el país, en los últimos cincuenta años.

En la Asamblea Constituyente de 1979, se pretendió erradicar, por lo menos desde el punto de vista constitucional, los regímenes de facto, estableciendo una serie de normas que atajen en definitiva esta situación. Pero no solo se prohibió que regímenes de facto asuman el gobierno de la nación, sino que además, se le otorgó al gobierno constitucional los instrumentos constitucionales que le permitan defenderse ante las situaciones de excepción; he ahí la razón por la que se legalizó la dictadura.

La nueva Constitución de 1979, representa un avance con relación a la de 1933.

En la nueva Constitución, el derecho de excepción tiene un tratamiento acorde a la doctrina moderna, y a la realidad nacional. Empero, eso no significa un recorte drástico de las libertades políticas, sino la graduación necesaria, según las circunstancias excepcionales. Por eso existen el estado de emergencia, y el estado de sitio. El primero menos drástico que el segundo, por causa de fenómenos menos graves. El segundo solo es aplicable a conflictos bélicos de carácter interno o externo.

El régimen de excepción en la Constitución de 1979, prohíbe, a diferencia de la Constitución de 1933, expresamente la pena de destierro, tan proclives a utilizarla los regímenes de facto; además, prohíbe que cualquier ciudadano sea sometido a "tribunales de excepción o comicios especiales creadas al efecto" (Inciso e artículo 2); vicio común a todas las leyes de excepción de los regímenes de facto.

Durante el régimen de excepción, el Poder Ejecutivo no adquiere tampoco facultades ilimitadas como pareciera ser, porque, el Congreso, dispone del control político para evitar los excesos del Poder Ejecutivo.

La Cámara de Diputados dispone, según la Constitución de 1979, de la facultad de interpelar y aún censurar al Consejo de Ministros; es decir, si la Cámara de Diputados no está de acuerdo con el decreto del régimen de excepción, podrá censurar al Consejo de Ministros motivando su renuncia a los cargos. Es más, la facultad del Presidente Constitucional a disolver la Cámara de Diputados, no es aplicable durante el régimen de excepción, evitándose así, que el Poder Ejecutivo quede sin el control político del Poder Legislativo.

En conclusión, la nueva Constitución Política de 1979, le otorga al gobierno Constitucional, las armas necesarias para controlar el orden público ante fenómenos políticos anormales, haciendo innecesarias las leyes de excepción.

Entonces, si el Perú vive los próximos años de acuerdo a la Constitución Política de 1979, no volverán a repetirse las leyes de excepción.

#### 4.3.2 La redacción apropiada para el artículo 231 de la Constitución Política de 1979

El debate que se suscitó en la Asamblea Constituyente, sobre si lo que se suspendían eran los derechos o las garantías, trajo como consecuencia una peligrosa incongruencia al interior del artículo 231, que ya fue señalado en páginas anteriores.

Según nuestro parecer el artículo 231, debió quedar redactado en los siguientes términos:

"El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, decreta, por plazo determinado, en todo o parte del territorio y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan;

a.- Estado de emergencia, en caso, de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede suspender las garantías constitucionales relativas a los derechos de libertad y seguridad personales, de inviolabilidad del domicilio, de libertad de reunión y de tránsito en el territorio, que se contemplan en los incisos 7, 9 y 10 del artículo 2 y en el inciso 20g del mismo artículo 2. En ninguna circunstancia se pueda imponer la pena de destierro.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. La prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República.

b.- Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, o guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con especificación de los derechos personales que continúan en vigor. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso".

C I T A S

- ( 1 ) MANIFIESTO DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DE LA FUERZA ARMADA  
Lima, publicado el 3 de Octubre de 1968, en el diario oficial "El Peruano."
- ( 2 ) Ver el artículo "La Constitución del Perú y el Art. 5to. del Estatuto del Gobierno Militar de 1968", de Alberto Borea Odría, aparecido en la Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 33, 1978
- ( 3 ) Loc. cit.
- ( 4 ) DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMANA, Javier... Algunas consideraciones en torno a los Gobiernos de facto y a las vigencias constitucionales  
Lima, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, número 32, 1974, pág. 108.
- ( 5 ) Es un compendio de estudios muy vagos sobre la realidad nacional, donde declarativamente se enumeran "acciones" a seguir para corregir aquellos fenómenos descritos que retardan el desarrollo del país.
- ( 6 ) CORNEJO CHAVEZ, Héctor... Revolución y Derecho  
Lima, publicado en el diario "El Comercio" en su edición del 8 de setiembre de 1974.
- ( 7 ) GARCIA SALAZAR, José... Memoria del Presidente de la Corte Suprema  
Lima, diario oficial "El Peruano", edición del 19 de marzo de 1974.

- ( 8 ) BOREA ODRÍA, Alberto... La Constitución del Perú y el Art. 5 del Estatuto del Gobierno Militar de 1968  
Lima, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú N° 33, 1978, pág. 16.
- ( 9 ) Ibidem, pág. 18.
- (10) NORMAS LEGALES  
Lima quinto bimestre de 1977, Número 86, pág. 225.
- (11) Loc. cit.
- (12) Tomado del Anteproyecto de Constitución Política, preparada por la comisión principal de la Asamblea Constituyente  
Lima, versión mecanográfica del Congreso.
- (13) Versión extraoficial mecanográfica, tomada del Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978.
- (14) Loc. cit.
- (15) Loc. cit.
- (16) Loc. cit.
- (17) Loc. cit.
- (18) Loc. cit.
- (19) Loc. cit.
- (20) Loc. cit.
- (21) Loc. cit.
- (22) Loc. cit.
- (22) Loc. cit.
- (23) Loc. cit.
- (24) Loc. cit.

- (25) Comisión de redacción: Vega García, Rafael (PPC);  
Towsend Ecurra, Andrés (APRA); Tovar Freire, Federico (PPC);  
Lázaro Gutierrez, Victoriano (FOCEP); Chirinos Soto, Enrique  
(APRA); Moretti Ricardi, Carlos (DC); León de Vivero, Fernando  
(APRA).
- (26) Loc. cit.
- (27) OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA A LA NUEVA CONS-  
TITUCION DEL PERU-1979  
Lima, Ediciones "El Carmen", 1979.
- (28) MOCION APROBADA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE POR UNANIMIDAD  
Lima, Ediciones "El Carmen", 1979.

## CONCLUSIONES

1. Las leyes de excepción fueron contrarias a la Constitución Política de 1933, al suspender los derechos constitucionales y el habeas corpus, quedando los derechos individuales y las libertades políticas del ciudadano sin defensa judicial; además, mediatizaron al Poder Judicial, al crear fueros especiales que ejercieron la función jurisdiccional de acuerdo a las normas excepcionales.
2. La Ley 7479 -Ley de Emergencia- fue antijurídica, porque contradujo el carácter de temporalidad de las normas de excepción al permanecer vigente por espacio de 13 años y medio; y fue anticonstitucional, porque desconoció la vigencia de la Constitución Política de 1933, en todo lo relativo a los derechos individuales y sociales.

La Ley 8505 -Normas para la Defensa Social y Seguridad Interior de la República-, al igual que la Ley 7470, fue antijurídica y anticonstitucional, porque perfeccionó los medios represivos creados a partir de la Ley 7479, y transformó al Estado en un ente omnipotente, con legalidad para encarcelar, amordazar y deportar.

La Ley 11049 -Ley de Seguridad Interior de la República- también antijurídica y anticonstitucional, fue más nefasta aún que las Leyes 7479 y 8508. Por su artículo 31, el Ministerio de Gobierno y Policía pudo detener a los sospechosos que juzgó conveniente, sin ponerlos a disposición del Poder Judicial. Es decir,



por su carácter preventivo, no fue necesario delinquir sino que bastó que la autoridad creyera que se iba a delinquir, para motivar la intervención policial.

La arbitrariedad y el despotismo llegaron a su máximo grado durante la vigencia de la Ley 11049.

3. Las Leyes de excepción que se promulgaron entre 1930 y 1956, reflejan el encono con que se llevó la lucha política, entre, por un lado, el partido aprista constituido en el vocero beligerante de un sector ávido de rápidas conquistas sociales, y, por otro lado, el ejército como la institución tutelar de los "valores nacionales", que se encargó de mantener el "status quo" de la nación.
4. El Decreto Ley N°17063, que dejó de lado a la Constitución Política de 1933, fue el punto de partida de reformas económico-sociales; y, al fin del requiebrajamiento sistemático de la Constitución Política de 1933, iniciado antes de su promulgación en 1932.
5. Las cuatro leyes de excepción estudiadas tienen materialmente carácter constitucional, porque modificaron durante su vigencia, de facto, a la Constitución Política de 1933.
6. En la Constitución Política de 1979, luego de aprobado el régimen de excepción, la comisión de redacción extralimitándose en sus funciones modificó el plazo del estado de emergencia que el Poder Ejecutivo podía decretar, aumentándolo de treinta a sesenta días.

La Asamblea Constituyente sin que ninguno de sus miembros se percatase, aprobó la redacción que se le presentó, constitucionalizando esta modificación introducida por la comisión de redacción.

7. El régimen de excepción en la Constitución Política de 1979 le permitirá al próximo gobierno "de jure", contar con un instrumento idóneo para conjurar las situaciones excepcionales. Sin embargo, no podemos afirmar que nunca más se promulgarán leyes de excepción, porque estas, son un fenómeno propio de los regímenes de facto y no, de los gobiernos democráticos.

LEGISLACION

- Decreto Ley N° 6926, dictado con fecha 12 de Noviembre de 1930.  
Decreto Ley N° 6927, dictado con fecha 12 de Noviembre de 1930.  
Decreto Ley N° 6929, dictado con fecha 13 de Noviembre de 1930.  
Decreto Ley N° 7060, dictado con fecha 24 de Marzo de 1931.  
Decreto Ley N° 7161, dictado con fecha 26 de Mayo de 1931.  
Decreto Ley N° 7166, dictado con fecha 28 de Mayo de 1931.  
Ley N° 7479, promulgada con fecha 9 de Enero de 1932.  
Ley N° 7490, promulgada con fecha 2 de Marzo de 1932.  
Ley N° 7491, promulgada con fecha 7 de Marzo de 1932.  
Ley N° 7542, promulgada con fecha 7 de Julio de 1932.  
Ley N° 7546, promulgada con fecha 15 de Julio de 1932.  
Ley N° 7709, promulgada con fecha 14 de Enero de 1933.  
Ley N° 7720, promulgada con fecha 29 de Marzo de 1933.  
Ley N° 8505, promulgada con fecha 19 de Febrero de 1937.  
Ley N° 8528, promulgada con fecha 24 de Abril de 1937.  
Ley N° 8842, promulgada con fecha 21 de Febrero de 1939.  
Ley N° 8843, promulgada con fecha 28 de Febrero de 1939.  
Ley N° 9024, promulgada con fecha 23 de Noviembre de 1939.  
Ley N° 9034, promulgada con fecha 23 de Noviembre de 1939.  
Ley N° 10220, promulgada con fecha 28 de Julio de 1945.  
Ley N° 10221, promulgada con fecha 28 de Julio de 1945.  
Decreto Ley N° 10890, dictado con fecha 1 de Noviembre de 1948.  
Decreto Ley N° 10893, dictado con fecha 4 de Noviembre de 1948.  
Decreto Ley N° 11049, dictado con fecha 1 de Julio de 1949.

Ley N° 11490, promulgada con fecha 1 de Setiembre de 1950.

Ley N° 12552, promulgada con fecha 18 de Enero de 1956.

Ley N° 12654, promulgada con fecha 28 de Julio de 1956.

Decreto Ley N° 17063, dictado el 3 de Octubre de 1968.

## BIBLIOGRAFIA

### **ANTEPROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA-1979**

Lima, publicación de la Asamblea Constituyente, tomada en el Congreso.

**BASADRE, Jorge... Historia de la República del Perú**

Lima, Editorial Universitaria, 1968.

**BASADRE, Jorge... Apertura**

Lima, Ediciones Taller, 1978.

**BELAUNDE, Víctor Andrés... Peruanidad**

Lima, Ediciones Librería Studium, 1957.

**BIDART CAMPOS, Germán J. ... Derecho Constitucional**

Buenos Aires, Ediciones Ediar, 1966

**BIELSA, Rafael ... Derecho Constitucional**

Buenos Aires, Editorial Depalma, 1959.

**BIELSA, Rafael ... Estudios de Derecho Público**

Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950.

**BOREA ODRÍA, Alberto ... La Constitución del Perú y el Art. 5 del Estatuto del Gobierno Militar de 1968**

Lima, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 33, 1978.

**BORJA CEVALLOS, Rodrigo ... Derecho Político y constitucional**

Quito, Editorial casa de la cultura ecuatoriana, 1971.

**BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis ... Discurso-Programa**

Lima, Revista "Peruanidad", N° 24, del mes de Junio de 1946, Suplemento N° 1.

BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis ... Tres años de lucha por la democracia en el Perú

Buenos Aires, edición del autor, 1949.

COMPILACION DE LA LEGISLACION PERUANA

Lima, Edición de la Cámara de Diputados, 1952-1977.

CORNEJO CHAVEZ, Héctor ... Revolución y Derecho

Lima, publicado en el diario "El Comercio", en su edición del 8 de setiembre de 1974.

CHIRINOS SOTO, Enrique ... El Perú frente a Junio de 1962

Lima, Ediciones del Sol, 1962.

DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMARA, Javier ... Algunas consideraciones en torno a los gobiernos de facto y las vigencias constitucionales

Lima, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, número 32, 1974.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931

Lima, Empresa Editora "La Opinión S.A.", 1932.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1978

Lima, versión mecanográfica extraoficial tomada en el Congreso.

DIARIO "EL COMERCIO", Lima, ediciones de 1948-1956.

DIARIO "LA PRENSA", Lima, ediciones de 1948-1956.

FERRERO REBAGLIATI, Raúl ... Derecho Constitucional

Lima, Ediciones Librería Studium, 1963.

FLORES, Luis A. ... Entrevista por el Sr. Alfonso Tealdo en el Canal 5

Apéndice en el libro "El año de la barbarie-1932" de Guillermo Thorndike, Lima, mosca azul editores, 1972.

GALVEZ, José ... La cuestión de las Cortes Marciales

La Revista del Foro, año XIX, Lima, Enero-Diciembre 1932.

GARCIA BELAUNDE, Domingo ... El Habeas Corpus interpretado

Lima, edición de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1971.

GARCIA BELAUNDE, Domingo ... El Constitucionalismo peruano y sus problemas

Lima, edición de la Pontificia Universidad Católica, 1970.

GARCIA RADA, Domingo ... Memorias de un Juez

Lima, Editorial Andina S.A., 1978.

GARCIA SALAZAR, José ... Memoria del Presidente de la Corte Suprema

Lima, diario oficial "El Peruano", edición del 19 de marzo de 1974.

GONZALES CALDERON, Juan ... Curso de Derecho Constitucional

Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda., 1943.

HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl ... Obras Completas

Lima, Editorial Juan Mejía Baca, 1977.

LA REVISTA DEL FORO, Años XVII, XVIII, XIX, Lima, edición del Colegio de Abogados.

LINARES QUINTANA, Segundo V. ... Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional Argentino y comparado

Buenos Aires, Editorial Alfa, 1956.

MANIFIESTO DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DE LA FUERZA ARMADA

Lima, diario oficial "El Peruano", edición del 3 de Octubre de 1968.

MOCION APROBADA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1978 POR UNANIMIDAD

Lima, Ediciones "El Carmen", 1979.

NORMAS LEGALES

Lima, quinto bimestre de 1977, número 86.

OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA A LA NUEVA CONSTITUCION  
DEL PERU-1979

Lima, Ediciones "El Carmen", 1979.

PAREJA PAZ SOLDAN, José ... Derecho Constitucional Peruano

Lima, Ediciones del Sol, 1963.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos ... El Constitucionalismo, sus problemas

Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1957.

SANCHEZ, Luis Alberto ... Testimonio Personal

Lima, Edición Villasana.

SANCHEZ, Luis Alberto ... Visto y vivido en Chile

Lima, Editoriales Unidas S.A., 1975.

SEOANE, Juan ... Hombres y rejas

Lima, Edición populibros peruanos, 5ta. serie.

THORNDIKE, Guillermo ... El año de la barbarie-Perú 1932

Lima, Mosca Azul editores, 1972.

UGARTE DEL PINO, Juan Vicente ... Historia de las Constituciones  
del Perú

Lima, Editorial Andina S.A., 1978.

VILLANUEVA, Víctor ... El militarismo en el Perú

Lima, edición del autor, 1962.