

Perú: Estados de excepción y Régimen Jurídico

Este trabajo fue presentado por el autor en el Seminario "Regímenes de Excepción en los Países de la Región Andina", realizado en Lima entre los días 23 y 25 de abril de 1986.

Es conocido el fundamento doctrinario de los estados de excepción, mecanismo constitucional para dejar en suspenso la vigencia de ciertos derechos o garantías constitucionales. El sustento de la denominada "dictadura constitucional" es asimilable, como se sabe, al principio de la legítima defensa utilizado en el derecho penal. Vale decir, la legitimidad de la utilización de un medio violento generador de un daño cuando se trata de repeler un acto violento e ilegítimo. A ello se agrega el requisito de la proporcionalidad pues, como es bien sabido, el medio utilizado para repeler la agresión debe ser proporcional a las circunstancias y de ninguna manera superior a la agresión que se busca repeler. En resumen, los derechos constitucionales —o algunos de ellos— no serían absolutos sino relativos lo cual, en palabras de Bidart, "... justifica cierta restricción cuando un interés colectivo lo exige".

El derecho internacional ha fijado normas bastante claras referidas a las circunstancias requeridas para el establecimiento de los estados de excepción (1) así como una enumeración taxativa de ciertos derechos declarados "inderogables": vale decir, que no pueden ser materia de suspensión(2). Las constituciones de los diferentes países han expresado, en mayor o

menor medida, una estructura lógica semejante. La vida política y social de nuestros países, sin embargo, ha discurrido más por los tormentosos caminos de la convulsión y la dictadura que por la estricta vigencia de las normas que amparan la vigencia del estado de derecho. La declaratoria de estados de excepción ha servido usualmente, así, para garantizar la estabilidad de regímenes cuestionados por importantes sectores de la población o como cartabón para arrasar con derechos ciudadanos fundamentales. La historia del Perú, en tal sentido, no ha sido muy aiferente de la de la mayoría de los países latinoamericanos.

1.— Antecedentes

Puede resultar ilustrativo recordar que en los casi 50 años que tuvo de vida la Constitución de 1933 se decretaron innumerables estados de excepción y se pusieron en vigor dos leyes generales de excepción. Sólo en los últimos 20 años de vida de dicha Constitución —vale decir, hasta 1980—se decretaron más de 50 estados de excepción.

Como es conocido, la historia política peruana y su expresión en el derecho constitucional ha estado llena de tropiezos de significación. La reiterada explicitación en la historia de nuestras Constituciones de un tipo de organización de Estado liberal y de un conjunto de derechos constitucionales en correspondencia a dicho tipo de Estado, no ha tenido por lo general un correlato en la vida misma del país. La brecha entre la realidad y el derecho formalmente otorgado a la población ha sido ancha y

peligrosa llegando a una muy seria y profunda escisión entre la sociedad civil y el Estado. Dentro de ese contexto el funcionamiento efectivo de una organización democrática de la sociedad ha tendido a ser epidérmico y efímero. Epidérmico por cuanto la misma organización de la sociedad global trazaba diferencias económicas y sociales muy agudas entre la población; esa simple situación configuraba, de por sí, un cuadro de cercenamiento de un conjunto de derechos para los sectores mayoritarios de la población (particularmente para el campesinado indígena). Efímero por cuanto la vigencia formal de los regímenes constitucionales —aún con todas sus limitaciones— ha sido largamente superada por formas de ejercicio del poder extra-constitucionales.

En efecto, en los últimos 50 años —para referirse a un período histórico no muy distante— durante más de 30 años se ha vivido en situación de excepción y de extra-constitucionalidad. En los años restantes han existido regímenes civiles que con cierta frecuencia han hecho uso de los preceptos de “suspensión de garantías”, a que los facultaba la Constitución. Una breve revisión histórica de estas cinco décadas es útil para situar el tema que nos ocupa.

1.1 Ley de Emergencia de 1932 y Leyes complementarias (1932-1945)

Un hito importante en dicho período fue la Ley de Emergencia dictada en enero de 1932 durante el gobierno del Presidente Sánchez Cerro. Dicha ley —que mantuvo su vigencia hasta 1945— permitió el desafuero de parlamentarios de grupos de oposición (de los partidos apris-

ta y descentralista) del Congreso Constituyente que se había instalado en 1931 y que habría de promulgar en 1933 una nueva Constitución.

Durante los siguientes doce meses, turbulentos política y socialmente, se dictaron otras leyes dentro del marco de la Ley de Emergencia y que afectaban derechos y principios constitucionales fundamentales. Destacan, entre ellas, la ley 7491 de marzo de 1932 por la cual se estableció, con carácter de retroactividad, la pena de muerte⁽³⁾. A las pocas semanas se dictaron otras leyes (la 7542 y la 7546) por las cuales se establecieron las Cortes Marciales destinadas a juzgar sumariamente a los implicados en la insurrección aprista ocurrida por esos días en la norteña ciudad de Trujillo. Varios centenares de personas fueron juzgadas sumariamente y fusiladas. Dichas leyes contravenían claramente lo establecido en la aún vigente Constitución de 1920 que prohibía que los civiles fueran juzgados por los Tribunales Militares. En la Constitución de 1933 esta prohibición se eliminó.

Al año siguiente se promulgó, después de dos años de debates, la Constitución de 1933. En ella se estableció un conjunto de derechos constitucionales y de garantías para hacerlos valer, que no fueron puestos en vigencia sino doce años adelante cuando, al acceder al gobierno el Presidente Bustamante y Rivero en 1945, se derogó la Ley de Emergencia y se dio una Ley de Amnistía.

En los años que siguieron a Sánchez Cerro y cuando ya estaba teóricamente vigente la nueva Constitución, en lugar de reducirse la

amplitud de la Ley de Emergencia, el gobierno de Benavides acrecentó su importancia⁽⁴⁾.

1.2 Ley de Seguridad Interior (1949-1956)

En 1945, al acceder al poder el Presidente Bustamante, uno de los primeros actos del Congreso fue, como ha quedado señalado, derogar las leyes de excepción dictadas en los años previos y disponer a la vez una amnistía política bastante amplia. La primavera democrática duró poco tiempo pues en 1948, luego del golpe militar encabezado por el General Odría, se puso fuera de la ley a dos importantes partidos políticos (el APRA y el Partido Comunista). Se dictó, asimismo, una norma general de excepción denominada "Ley de Seguridad Interior de la República" (Decreto Ley 11049) destinada a juzgar "todos los casos de delincuencia político-social".

La gama de delitos previstos en dicha norma era extraordinariamente amplia. Iba desde "propalar noticias falsas" hasta "adherir a doctrinas foráneas". El delito consumado merecía la misma calificación que el delito frustrado. Las penas para la mayor parte de los delitos allí previstos iban desde la multa hasta la expatriación pero, "...cuando se atentare contra la organización del Estado y la paz interna de la República..." se podía aplicar la pena de muerte. El fuero competente era el Fuero Militar y los procedimientos sumarios. Un aspecto crucial de dicha ley consistió en facultar al Ministerio de Gobierno y Policía (hoy Ministerio del Interior) a tomar todas las "disposiciones preventivas" destinadas a impedir que se cometan los delitos tipificados en dicha ley. Esas "disposiciones preventivas", que no requerían que el detenido pasase a disposición del juez, dieron lugar a un sinnúmero de arbitrariedades cometidas por el poder central por medio de detenciones, allanamientos de domicilio, deportaciones de ciudadanos, etc.

La presión ciudadana y el resquebrajamiento del régimen del General Odría llevó a que se dictaran —recién en 1956— ciertas modificaciones a la Ley de Seguridad Interior restringiendo parcialmente la jurisdicción militar y estableciendo la aplicabilidad del Código de

Procedimientos Penales. Con el advenimiento de un régimen constitucional en julio de 1956 uno de los primeros actos del Congreso recién instalado fue derogar la Ley de Seguridad Interior y sus modificaciones así como dictar una amnistía política.

1.3 Otras normas (1961-1963)

Posteriormente no se volvieron a dictar leyes generales de excepción o de emergencia como las que se dieron en 1932 ó 1949. No por ello la vida social empezó a transcurrir como un lecho de rosas. Se pasó a emplear como procedimiento regular, tanto por gobiernos civiles como castrenses, el de la "suspensión de garantías constitucionales" acogiéndose, para ello, a lo establecido en el artículo 70^o de la Constitución de 1933⁽⁵⁾. Otras veces se recurrió a la represión sin que sobre la base de ella hubiera una suspensión de garantías constitucionales. En este período, sin embargo, se dictan algunas normas que tocan al tema que nos ocupa.

En enero de 1961, cuando ocupaba la Presidencia Manuel Prado, se dictó una ley (la 13488) mediante la cual se ilegalizó al Partido Comunista y, a la vez, se amplió las penas contra los que atentaren "contra la organización democrática de la República... y el sistema representativo de gobierno". Circunstancia agravante era que se atentare contra los Institutos Armados. Las penas previstas sólo eran de prisión. Era esa la primera reacción en el terreno legal contra los efectos que pudiera tener en el Perú la revolución cubana que marcaba, por esos meses, un punto de viraje importante.

El gobierno de Prado fue interrumpido en julio de 1962 —cuando le faltaban escasos 10 días para concluir su mandato— por un golpe militar, instaurándose un régimen de facto que se prolongaría hasta julio de 1963. Algunos meses antes de las elecciones generales a las que convocó el gobierno castrense se suspendió las garantías constitucionales en todo el país deteniéndose a más de 1.000 dirigentes políticos de izquierda que fueron enviados a un centro penal localizado en las entrañas de la selva peruana. Durante el mismo régimen militar se dicta una norma, nunca publicada, denominada

“Reglamento del Servicio General de Guarnición” (Decreto Supremo N° 14-CCFA de abril de 1963) sobre cuya importancia volveremos más adelante.

1.4 Las guerrillas y el movimiento popular.

Durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968) ocurrieron hechos políticos de envergadura. De un lado, la creciente ola de movilización campesina que se manifestó en muy importantes tomas de tierras en el centro y sur del país. Por otro lado, el movimiento guerrillero que estalló en diversas zonas del país en el año 1965. El movimiento laboral, por su parte, adquirió especial fuerza tanto en el sector obrero (en especial en la rama metalúrgica) así como en el de los empleados bancarios.

Dentro de dicho cuadro general son de destacar, por su orden de magnitud, dos tipos de medidas que apuntaban a hacer frente a dichas situaciones de conflicto haciendo uso ante todo de la fuerza cuando la complejidad de las situaciones ameritaba respuestas que tomaran en cuenta, fundamentalmente, los aspectos sociales y políticos que se situaban en su base. En lo que respecta al movimiento guerrillero el Congreso dictó —a propuesta del Ejecutivo— la Ley 15590 (agosto de 1965) mediante la cual se establecía que constituía delito de traición a la patria el pretender alterar por la violencia el orden constitucional. Para sancionar dichos delitos se estableció la pena de muerte otorgándosele jurisdicción a los Consejos de Guerra organizados conforme al Código de Justicia Militar⁽⁶⁾.

La suspensión de garantías —otra de las medidas complementarias ligadas a la represión del movimiento guerrillero— fue utilizada, asimismo, para actuar frente al movimiento campesino y el de los empleados bancarios. Frente a los campesinos, se actuó con particular dureza. Dada su ubicación localizada se optó por efectuar la suspensión de garantías sólo en las partes del país tocadas por el movimiento. En el caso de los empleados bancarios, las luchas que venían desarrollando hacia 1964 coincidieron con desgraciados sucesos en el Estadio Nacional de Lima en donde murieron

más de 300 personas. El gobierno culpó de dicha tragedia a la izquierda, decretó la suspensión de garantías en todo el país y autorizó el despido de los dirigentes bancarios (en una cifra que llegó a los 600 a los pocos días). En menor medida algo semejante ocurrió con el movimiento metalúrgico.

1.5 El régimen militar de 1968 y la Constitución

Luego del golpe militar de octubre de 1968 que derrocó a Belaúnde y llevó a la Presidencia al General Velasco, la primera norma que se dictó fue el denominado “Estatuto del Gobierno Revolucionario” (Decreto Ley 17063) que constituía una mezcla de declaración de principios y estructura de funcionamiento del nuevo régimen. En su extensamente aplicado Artículo 5° se estableció que el gobierno actuaría de acuerdo a la Constitución, leyes y demás disposiciones “en cuanto sean compatibles con los objetivos del Gobierno Revolucionario”. Esta disposición permitió, sin duda, que se introdujeran algunas modificaciones importantes en el ordenamiento social vigente hasta ese entonces. Dicha norma, sin embargo, fue simultáneamente instrumento para las acciones represivas del régimen⁽⁷⁾. La aplicación más cruda de esta disposición extra-constitucional vino años más adelante cuando en 1977 el gobierno autorizó, luego de un paro nacional muy grande, a despedir trabajadores (Decreto Supremo N° 10 - 77 - TR) lo que trajo como consecuencia el despido de 3.498 obreros y empleados, la mayor parte de ellos dirigentes sindicales. El argumento de fondo era que el paro había sido realizado durante un “estado de emergencia”. Varios principios de la Constitución, entre ellos el de irretroactividad de las leyes, estaban puestos en cuestión⁽⁸⁾.

Durante los doce años de régimen militar (1968-1980) si bien no se dictó una norma general de excepción (que se asemejara a las dictadas en 1932 ó 1949), ello no quiere decir que no se pasó por situaciones de excepción de diversa índole, particularmente los decretos de suspensión de garantías y/o de “estado de

emergencia” que se dictaron en diferentes momentos.

En diversas ocasiones se utilizó el mecanismo de las denominadas “reorganizaciones”(9) de empresas del Estado o de sectores de la administración pública y lo que se denominó “estados de emergencia” aplicables a determinados sectores productivos(10). El sentido general de esas normas fue, en mayor o menor medida el mismo: hacer frente a la organización de los trabajadores, restringir el derecho de huelga y hacer frente a las reivindicaciones laborales.

La libertad de expresión, por su lado, sufrió diversas restricciones y dificultades. Poniendo de lado la expropiación de los diarios de circula-

maneras los derechos al trabajo, y a la libertad de expresión sufrieron menoscabo. Asimismo, el derecho a la libertad individual, tantas veces transgredido por detenciones arbitrarias y por las más de 80 deportaciones producidas a lo largo de esos años. De más está mencionar que la manera, muchas veces desmedida, con que se actuó frente a reclamaciones del movimiento popular produjo cantidad de muertos y heridos en manifestaciones, tomas de fábricas y de fundos, etc. Durante este lapso, por último, se le dio impulso notable al Fuero Militar que, progresivamente, fue asumiendo jurisdicción sobre delitos que no eran militares y que habían sido cometidos por civiles.

Durante los doce años de gobierno militar en Perú, aunque no se dictó una norma general de emergencia o de excepción, se dieron otro tipo de normas y se aplicó una política que en muchos casos se tradujo en violaciones de importantes derechos humanos.

2.- Régimen constitucional y Estados de Emergencia.

La Constitución de 1933, vigente en el Perú hasta el 28 de julio de 1980, establecía en su Art. 70^o la institución de la suspensión de garantías constitucionales(12). La ley que —de acuerdo a lo establecido en el último párrafo de dicho artículo— habría de determinar “...las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías” nunca se dictó. Como ha sido señalado, durante parte importante del período en que estuvo formalmente vigente dicha Constitución se aplicaron leyes generales de excepción (1932-1945 y 1949-1956) que hacían irrelevante la utilización del mecanismo de la “suspensión de garantías”.

En otros períodos políticos, en particular durante los últimos años del régimen militar iniciado en 1968, la suspensión de garantías tendió a ser parte de una política más o menos habitual de enfrentar las convulsiones sociales(13). Dentro de ello, se fue asignando un rol cada vez más importante a la Fuerza Armada. En efecto, cuando se decretaban las suspensiones de garantías durante el régimen militar se citaba no sólo la norma específica de la Constitución (Art. 70^o) sino la contenida en otra disposición de la Constitución (Art. 213^o) referida a la Fuerza Armada. Incluir esta disposición no fue en absoluto indiferente a la amplitud que se le fue dando progresivamente a los Estados de

ción nacional ocurrida en 1974 —que ameritaría todo un desarrollo especial— durante el decenio castrense diversos órganos de prensa sufrieron allanamientos, requisas sin mandato judicial de ediciones en circulación y clausuras. Esta tendencia se hizo más notoria cuando la crisis económica —y por ende la protesta social— se fue haciendo más grave a partir de 1976(11).

En consecuencia, durante los doce años de gobierno militar aunque no se dictó una norma general de emergencia o de excepción, se dieron otro tipo de normas y se aplicó una política que en muchos casos se tradujo en una violación de importantes derechos humanos. De diversas

Excepción ni a lo que ocurriría más adelante al redactarse la nueva Constitución en la que se formalizaron las atribuciones de la Fuerza Armada en las situaciones de excepción.

En realidad la calificación de los “estados de emergencia” se inició durante el régimen militar sin sustento jurídico conocido, ya que la Constitución facultaba al Poder Ejecutivo sólo a decretar la suspensión de garantías, fue en julio de 1972, cuando se produjo un fuerte movimiento estudiantil y popular de protesta en la ciudad de Puno, que no sólo se suspendió las garantías sino que, además, se declaró el departamento de Puno en “Estado de Emergencia”. En noviembre de 1973 ocurrió lo mismo en Cusco. En febrero de 1975, ante los sucesos que siguieron a la huelga de la Guardia Civil, se hizo lo mismo pero, esta vez, para todo el territorio nacional. A partir de allí muchas suspensiones de garantías estuvieron acompañadas de esa declaración de “Estado de Emergencia”. Desde julio de 1976 hasta agosto de 1977 todo el país se encontró, de pronto, en “Estado de Emergencia” lo que se repitió durante mayo de 1978 —cuando se celebraban las elecciones para la Asamblea Constituyente— y en los primeros dos meses de 1979. Se trataba, en efecto, de una novísima institución jurídica no prevista en la Constitución ni en ninguna norma legal conocida.

Al parecer ello se hacía sobre la base de una norma —nunca publicada— dictada a principios de la década del 60 (abril de 1963) denominada “Reglamento de Servicio Nacional de Guarnición” (Decreto Supremo Nº 14-CCFA). Su no publicación, como resulta evidente, enervaba su vigencia por cuanto el artículo 132º de la Constitución de 1933 establecía que la “ley” (en sentido lato) es obligatoria desde el día siguiente de su promulgación y publicación. Una norma de carácter general, como parecía ser dicho Decreto Supremo, no podía entrar en vigencia mientras no fuera publicada no obstante lo cual se recurría a ella para decretar los novedosos “estados de emergencia”.

La Asamblea constituyente elegida en 1978 “constitucionalizó” los estados de emergencia pasando a ser éstos el manto bajo el cual se apli-

ron las suspensiones de garantías o de derechos —según la interpretación por la que se opte. Se formalizó, asimismo, el papel de las Fuerzas Armadas durante los estados de excepción hasta ese entonces sustentado en el ignoto reglamento castrense de 1963. La disposición contenida en la Constitución de 1979 (Art. 231º) resulta, en ese sentido, bastante clara⁽¹⁴⁾. Parecería que el régimen militar habría tenido algo que ver en la redacción que se dio a los dispositivos referidos a las situaciones de excepción.

Como se desprende del texto constitucional (Art. 231º) se prevee dos estados de excepción: el Estado de Emergencia y el Estado de Sitio. En ambos casos la situación de excepción la decreta el Poder Ejecutivo quien da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente. La primera situación —Estado de Emergencia— se aplica a los casos “...de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. La segunda se refiere, más bien, a situaciones de “...invasión, guerra exterior, o guerra civil o peligro inminente de que se produzcan...”. La amplitud del Estado de Sitio es mucho mayor ya que dentro de dicha situación de excepción se debe especificar “...las garantías personales que continúan en vigor”, dentro del Estado de Emergencia, por el contrario, sólo se puede suspender las garantías (o derechos) taxativamente enumerados (libertad individual, inviolabilidad de domicilio, libertad de reunión y libertad de tránsito en el territorio nacional). Hay que recordar que otra disposición constitucional impide la expatriación de ciudadanos en una situación como ésta (Art. 2º inc. 9º).

Interesa hacer algunas digresiones a partir del texto constitucional. En primer lugar que la “suspensión de garantías” es facultativa dentro de un Estado de Emergencia; vale decir cabe la posibilidad de que al decretarse el Estado de Emergencia no se suspendan las cuatro garantías (o derechos) taxativamente enunciados sino alguna o algunas de ellas. Al menos teóricamente cabe la posibilidad, incluso, que se decrete un Estado de Emergencia sin suspensión de garantías lo que haría en buena medida irrelevante la situación de excepción. Como ha seña-

lado Burneo⁽¹⁵⁾, sin embargo, "...los gobernantes han optado, generalmente, por hacer uso del máximo autoritarismo que la Constitución les permite" suspendiendo —casi como cuestión de rutina— las cuatro garantías (o derechos) previstos en el Art. 231º.

En segundo lugar, cabe detenerse en el papel asignado a la Fuerza Armada en el texto constitucional. En el artículo 231º se establece, en efecto, que "en Estado de Emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República" (Art. 231º inc. a in fine).

La importancia de esta norma merece algunos comentarios. De un lado, destaca como innovación dentro del régimen constitucional. En efecto, la Constitución de 1933 no preveía la posibilidad de la delegación de facultades del Poder Ejecutivo —responsable del control de orden interno a través de las Fuerzas Policiales— en la Fuerza Armada. Como ha quedado señalado, el nuevo texto constitucional lo que hace es formalizar lo que había venido ocurriendo durante el gobierno militar cuando se decretaban las "suspensiones de garantías": otorgarle el control del orden interno a las Fuerzas Armadas. En consecuencia los anti-constitucionales "comandos político-militares" a los que se recurría durante el gobierno militar para manejar las zonas declaradas "en emergencia", adquieren constitucionalidad (al menos en lo referente al control del orden interno).

Por otro lado, cabe anotar que la redacción de la norma admite la posibilidad de que se decrete un Estado de Emergencia otorgándole el control del orden interno a las Fuerzas Armadas sin que sea un requisito indispensable suspender parcial o totalmente las garantías constitucionales previstas en el Art. 231º. Esta circunstancia no se ha presentado en los años que lleva de vigencia la Constitución de 1979 ya que cuando se le ha asignado a la Fuerza Armada el control del orden interno siempre ha ido ello vinculado a la suspensión de las garantías constitucionales. Nada impide, sin embargo, que se presente en el futuro dentro de un hipotético cuadro de "militarización" constitucional del orden interno.

Por último, resulta relevante decir algo acerca del plazo previsto para la duración de un Estado de Emergencia: 60 días. Ello duplica el plazo señalado en la Constitución de 1933 para la suspensión de garantías. Al igual que en la anterior Constitución, vencido el plazo éste puede ser prorrogado, cuantas veces sea necesario, por un simple Decreto del Poder Ejecutivo. Al fijarse este plazo en la norma constitucional ocurrió un asunto de ribetes anecdóticos pero que tuvo relevancia de fondo. Al aprobarse en la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente el Capítulo sobre Régimen de Excepción, se acordó que el plazo de vigencia de los Estados de Emergencia fuera de 30 días. De acuerdo a la mecánica de funcionamiento de la Asamblea, el texto pasó luego a la "Comisión de Redacción" para volver, finalmente, a una sesión plenaria que debía ratificar su trabajo. Lo curioso del asunto es que el texto, al volver a la sesión plenaria apareció modificado en este asunto sustancial: el plazo había sido duplicado. La Comisión de Redacción, pues, se había excedido en sus funciones. Sin embargo, el texto así modificado fue ratificado por la Asamblea. Al parecer en ese momento nadie notó el cambio que se había introducido. Pero, a fin de cuentas, la Asamblea aprobó el texto que fue el que entró en vigencia el 28 de julio de 1980.

El Estado de Sitio, de otro lado, requiere un conjunto de supuestos especialmente graves para que pueda decretarse: invasión, guerra exterior o guerra civil o "peligro inminente de que se produzcan". Esta es una institución especialmente represiva mediante la cual se suspenden todos los derechos constitucionales salvo aquellos que, por mención expresa, quedan en vigencia⁽¹⁶⁾. Preocupa, por cierto, que algunos de los supuestos requeridos para el establecimiento de un Estado de Sitio, tales como el de "guerra civil" o "peligro inminente" de que se produzca, a falta de una definición clara, se prestan a peligrosas interpretaciones subjetivas. En este caso, al igual que en los Estados de Emergencia, el Estado de Sitio es decretado por el Poder Ejecutivo pero por un plazo máximo de 45 días y requiriéndose de la aprobación del Congreso para prorrogarlo.

Como se ha dicho al principio de este texto, los antecedentes en el Perú de los estados de excepción permiten notar cómo muchas veces ellos estuvieron acompañados de la extensión de la jurisdicción militar sobre la población civil. Como ha sido señalado ello ocurrió no sólo durante la vigencia de leyes generales de excepción sino también bajo regímenes constitucionales. Así, durante el primer gobierno de Belaúnde se dio jurisdicción a los tribunales militares sobre quienes resultaren sindicados como “guerrilleros”(17).

Desde 1968 se vivió en una permanente ampliación de la jurisdicción militar tanto mediante nuevas normas legales que creaban nuevas figuras delictivas o que ponían bajo la jurisdicción militar delitos que antes eran procesados en el fuero común como a través de una ampliación por vía jurisprudencial que el propio fuero castrense hacía de sus propias atribuciones. Las innovaciones por la vía legal estuvieron principalmente orientadas a someter a la jurisdicción militar ciertos delitos, sabotaje a la reforma agraria(18), sabotaje a las telecomunicaciones y atentados políticos(19) y los atentados utilizando bombas y explosivos(20). Además se amplió sustancialmente, por la vía jurisprudencial, la competencia del fuero militar ya que una serie de actos de clara índole política —manifestaciones en la vía pública y huelgas magisteriales, por ejemplo— fueron subsumidos dentro de los delitos de “ultraje a la nación, a sus símbolos representativos y a los institutos armados”. Como resulta evidente, esta ampliación por la vía jurisprudencial daba a la autoridad no sólo un instrumento para hacer frente a situaciones de crisis y de movilización social sino también para proteger a los uniformados ante eventuales requerimientos en los tribunales ordinarios por actos cometidos contra civiles. Tal vez por estas circunstancias, en el texto de la nueva Constitución se estableció que la justicia militar no es aplicable a los civiles salvo en el caso de guerra exterior (Art. 282º) señalándose, además, que los miembros de las Fuerzas Armadas o Policiales están sometidos al fuero privativo sólo en los casos de delito de función. La aplicación que se ha hecho de esta norma,



*Fernando Belaúnde Terry,
ex Presidente del Perú*

sin embargo, ha dejado mucho que desear ya que si bien los civiles no han sido sometidos a la justicia militar, varios casos de personal uniformado en los que indiscutiblemente se trataba de casos de delito común, fueron asumidos por el fuero militar sobre la base de una muy discutible derivación resuelta por la Corte Suprema, instancia encargada de dirimir las contiendas de competencia en estos casos.

Pues bien, instalado en julio de 1980 el régimen constitucional luego del interregno castrense, la evolución de los acontecimientos siguió un curso especialmente complejo y tortuoso en el terreno de los estados de excepción. El mismo día en el que se realizaban las elecciones generales en mayo de ese año y de las que habría de salir triunfador Fernando Belaúnde, un destacamento del autodenominado Partido

Comunista Peruano, más conocido como "Sendero Luminoso" destruyó las ánforas electorales en un pequeño pueblo de Ayacucho. La existencia y accionar de este grupo en los siguientes años tanto en la zona de Ayacucho como en el resto del Perú resultó siendo, a la larga, gravitante para lo que ocurriría en el terreno de los estados de excepción y de la vigencia de los derechos constitucionales. En efecto, de los 56 Decretos declarando Estados de Emergencia dictados durante el gobierno del Presidente Belaúnde, 46 de ellos tenían directa relación con circunstancias en las que se habrían producido acciones de Sendero Luminoso. Al resto de Decretos no nos vamos a referir ya que a ellos puede aplicarse lo dicho frente a otras situaciones en la que los gobiernos echaron mano del mecanismo de los estados de excepción para hacer frente a conflictos laborales o sociales.

Ya que no se trata aquí de hacer un análisis a fondo sobre Sendero Luminoso, lo que escapa a los alcances de este trabajo, nos limitamos a señalar aspectos centrales de lo que diversos comentaristas han dicho ya al respecto. En primer lugar, que se trata de un grupo político que si bien adhiere formalmente al maoísmo (en una corriente próxima a la denominada "banda de Shangai") tiene dentro de sus formulaciones ideológicas un conjunto de elementos que complejizan bastante el panorama. A una suerte de "milenarismo campesinista" se agrega un estilo en su accionar y en su relación con la población nítidamente autoritario. El maoísmo, pues, parecería ser sólo el revestimiento formal de una concepción ideológica que se asienta en los ingredientes de autoritarismo que pueden existir en una sociedad como la peruana derivados de su proceso de integración nacional no resuelto ni concluido.

En segundo lugar, el método de accionar de Sendero Luminoso permite constatar una clara opción por exclusivizar el aspecto militar menospreciando, en su práctica, otras formas de acción. Si a ello agregamos la carencia de una política de alianzas (políticas o sociales) se entiende cómo en su accionar armado no sólo ha realizado acciones de sabotaje u otras, que po-

drían eventualmente ser asimilables a la guerrilla, sino que han recurrido al terrorismo expresado en diversas manifestaciones (asesinatos de autoridades en localidades rurales, amedrentamiento de poblaciones, reclutamiento forzoso de combatientes, etc.). Debe destacarse, de otro lado, que en su composición es resaltante el papel de la juventud así como su extracción rural o urbana pauperizada lo que no llama mucho la atención en un país en el que el sistema parece no ofrecerle nada a dichos sectores. Por último, otra de sus particularidades conocidas es la de no tener nexos internacionales con ningún país socialista. Han denunciado por igual —y atacado en más de una ocasión sus sedes diplomáticas en Lima— a la Unión Soviética, la República Popular China, Cuba y Albania así como a la izquierda legal en el Perú a la que acusan de "cretinismo parlamentario".

El surgimiento de Sendero Luminoso tiene, sin embargo, una particularidad de índole regional conocida: la zona de Ayacucho: Surgido en la década del 70 como una escisión de la fracción pro-china del Partido Comunista (dividido previamente en la década del 60 al calor de la pugna chino-soviética), su liderazgo y accionar se asienta primero en el movimiento estudiantil en Huamanga y, posteriormente, en un trabajo clandestino en las zonas rurales. El cuadro general que presentaba y presenta Ayacucho es, como es sabido, uno de los más pobres del Perú, lo que constituía, como resulta evidente, una tierra fértil para un discurso que partía de un supuesto de hecho: había poco que perder.

En efecto, en el departamento de Ayacucho y provincias vecinas, en donde habitan poco más de 500.000 personas, se perciben uno de los ingresos per-cápita más bajos del Perú —lo cual ya es decidor de la situación— y la carencia de electricidad, agua potable y desagüe afecta casi al 94% de la población de la zona. La esperanza de vida llega sólo a los 45 años cuando el promedio nacional es de 58 años. Todo ello como resultante de una concepción especial del "desarrollo" en la que la agricultura y, en especial, la serranía sufrieron durante décadas el abandono oficial ocupando el último lugar en

las prioridades en la asignación de recursos. Así, por ejemplo, entre 1968 y 1980 esa zona recibió, en promedio, únicamente el 0,60% de la inversión pública nacional. Dentro de ese contexto, la desesperanza campesina y las ansias de cambiar las cosas han sido un claro caldo de cultivo para el accionar senderista.

Si bien las primeras acciones de sabotaje de Sendero en 1980 no llamaron mucho la atención, en los meses siguientes éstas se acrecentaron. Así, entre 1980 y 1982 se le atribuyeron 1.378 acciones armadas. Cuando inició acciones más osadas —como las ejecuciones de autoridades locales o el asalto a la cárcel de Ayacucho en 1982— las fuerzas policiales empezaron a responder en términos semejantes: detenciones arbitrarias, torturas y las primeras ejecuciones extrajudiciales (cuando se asesinó a tres detenidos sospechosos de terrorismo que se encontraban hospitalizados). Ello se daba ya dentro de los primeros “Estados de Emergencia” decretados por el nuevo régimen constitucional en uso del dispositivo correspondiente de la Constitución de 1979. En octubre de 1981 se decretó el primer Estado de Emergencia para cinco provincias de Ayacucho por 60 días sin que ese primer Decreto se prorrogara: en dicha ocasión se suspendieron —como había de ser luego la regla— los cuatro derechos a los que se refiere el Art. 23¹⁰ de la Constitución. A partir de marzo de 1982 siguieron una sucesión de Estados de Emergencia vinculados directamente a la situación que se vivía en esa zona de la serranía del Perú⁽²¹⁾.

En 1981 el gobierno dictó, en uso de atribuciones legislativas que le delegó el Congreso, la Ley Antiterrorista (Decreto Legislativo 046) que fue cuestionada desde su inicio por los juristas tanto por entrar en contradicción en algunos aspectos con la Constitución del Estado (al crear el “delito de opinión”, por ejemplo) como por la tipificación que hacía del delito de terrorismo en términos demasiado generales e imprecisos que contrariaban el principio de la legalidad. Las cosas, sin embargo, adquirieron ribetes especialmente dramáticos y violentos a partir de los primeros días de 1983 luego de que el gobierno entregara (el 30 de di-

ciembre de 1982) el control del orden interno de las zonas en conflicto a las Fuerzas Armadas a través de un “Comando Político-Militar” que se creó para el efecto. Con ese paso el gobierno renunció a explorar respuestas que no fueran sólo armadas frente a un problema con múltiples aristas y complejidades como el que Sendero Luminoso expresaba, iniciándose, así, una nueva y oscura etapa en la lucha antisubversiva.

La decisión adoptada por el gobierno constitucional en diciembre de 1982 tuvo implicancias muy serias. Dicha medida significó la puesta en práctica de un mecanismo constitucional que, como se ha visto, tuvo su génesis durante los “estados de emergencia” dictados previamente por el gobierno militar sin ningún sustento constitucional. El “control del orden interno”, pues, pasaba a manos de la Fuerza Armada pero, esta vez sí, con amparo constitucional. Sin embargo, la interpretación que desde el inicio se le dio a esta atribución, así como la forma en que se ejecutó, llevó a una situación decididamente anticonstitucional en la cual ninguna autoridad civil —político, judicial e, incluso, policial— quería responder por lo que ocurría en lo que se dio en llamar “zonas de emergencia”. Se llegó, así, a la “abdicación de la autoridad democrática” a la que hizo alusión en su informe Americas Watch⁽²²⁾.

El gobierno constituyó, como se ha señalado, un “Comando Político-Militar” al que en la práctica se le invistió de todos los poderes constituyéndose lo que Valdez ha descrito con precisión como “... un Estado en la zona de emergencia con sus propias reglas de juego, al interior del Estado formal”⁽²³⁾. En efecto, si bien la Constitución admite la posibilidad de que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno cuando lo disponga el Presidente de la República, la institución del “Comando Político-Militar” —heredada del régimen militar— no tenía ni tiene basamento constitucional alguno. Nada autoriza al Presidente de la República a que abdique de sus atribuciones o de las que son propias de las autoridades políticas que le están subordinadas (Prefectos, Sub-prefectos, Gobernadores, etc.) ni mucho

menos a que genere las condiciones para cercenar las posibilidades de acción independiente del Poder Judicial o del Ministerio Público. Esta opción parecía expresar, más bien, una concepción de estrategia contra-insurgente vigente en muchos mandos militares consistente en que cuando se cede a las Fuerzas Armadas el control del orden interno ellas deben operar "sin interferencias", en función de sus propios procedimientos y teniendo como único basamento los reglamentos y manuales castrenses. Como se sabe, estos manuales contra-insurgentes en nuestro continente expresan, a nivel de lo que se ha dado en denominar "ideología operativa", la doctrina de la seguridad nacional. En consecuencia, se llega a una situación —explicitada por algunos mandos militares— en la que ya no regiría la ley ni el estado de derecho.

De hecho en las "zonas de emergencia" los Ministros del Interior se desligaron a partir de enero de 1983 de toda responsabilidad, el Poder Judicial pasó a ser una instancia por completo marginal y sujeta al poder castrense y el Ministerio Público, un aparato en esencia inoperante. El estado de derecho, en fin, había sido sustituido por una suerte de régimen de facto que ocupaba un espacio que el propio régimen constitucional le cedió. En resumen, se trataba de una evidente y grave desnaturalización de un estado de excepción que, por su propia naturaleza, se ubica dentro de los marcos del estado de derecho y no fuera de él.

Como el actual Presidente de la República, Alan García, señaló en su momento, se combatió a "la barbarie con la barbarie". La violencia pasó a ser la única arma de respuesta al accionar senderista y la guerra sucia un método de acción por parte de quienes se supone estaban actuando en nombre de la Constitución y del estado de derecho. De hecho las cuatro garantías o derechos que taxativamente estaban en suspenso dentro del Estado de Emergencia fueron largamente rebasados por una realidad en la que lo cotidiano pasaron a ser las ejecuciones extrajudiciales, la detención-desaparición de personas por obra de agentes de seguridad, las detenciones arbitrarias y la tortura.

Dentro de ese contexto el Comando Político-Militar lo era y lo podía todo, filtrando la información que salía de la "zona de emergencia" y subordinando a las autoridades civiles. Algunos ejemplos ilustran esto.

Así, los "comunicados militares" pasaron a ser durante una importante etapa la única fuente de información de lo que ocurría sin que su propio texto lograra ocultar por completo lo que venía pasando. Por ejemplo, entre el 6 de mayo y el 8 de junio de 1983 el Comando Político-Militar emitió 19 comunicados o "partes de guerra" en los que se daba cuenta de la muerte de un total de 374 "delincuentes subversivos", 66 civiles y 2 policías. En los comunicados no se reportó los nombres de los supuestos "delincuentes subversivos" ni se hizo mención alguna sobre heridos o prisioneros. De hecho en muy sospechosos "enfrentamientos" casi nunca resultaba personal uniformado lesionado ni se conseguía hacer prisionero a ningún "delincuente subversivo".

Otro aspecto importante a destacar es el de las restricciones impuestas por el Comando al Poder Judicial y al Ministerio Público. En todo ese período no se hacían levantamientos judiciales de los cadáveres de las personas muertas en los reales o supuestos enfrentamientos como lo establece el Código de Procedimientos Penales ni tampoco se practicaban las autopsias que manda la ley para los casos de muerte violenta. El manejo que el Comando hizo del caso de los ocho periodistas muertos en enero de 1983 en Uchuraccay resulta, en ese sentido, bastante demostrativo de lo que ocurría. El entonces jefe del Comando, Gral. Clemente Noel, dispuso que un Juez que no tenía jurisdicción (el de Huamanga) la asumiera no obstante que los hechos se produjeron en otra jurisdicción. En esas condiciones se practicó una supuesta diligencia de exhumación de los cadáveres sin seguir las más elementales formalidades establecidas en la legislación procesal penal, sin citar al Fiscal Provincial y sin la presencia del Escribano.

Dentro de ese contexto de "guerra sucia" en el que las restricciones impuestas a la autoridad para una situación de emergencia quedaron

como letra muerta, las acciones de garantía previstas en la Constitución, particularmente el Habeas Corpus, además de resultar usualmente inoperante, han sido escasamente utilizadas por la población. En efecto, dentro de un cuadro en el que se reportaban más de 1.500 desapariciones sólo en los años 1983 y 1984, en el que las ejecuciones extrajudiciales y en el que las fosas comunes eran de conocimiento público, se presentaron en el período 1982-1984 sólo 14 acciones de Habeas Corpus en el distrito judicial de Ayacucho⁽²⁴⁾. En el procesamiento de estas acciones hubo, por lo general, una tramitación poco entusiasta —por decir lo menos— y en los dos o tres casos en que el juez intentó

La violencia era la única arma de respuesta frente al accionar de Sendero Luminoso; y la guerra sucia fue el método de acción por parte de quienes se supone estaban actuando en nombre de la Constitución y el estado de derecho.

ingresar a un recinto militar, no se le permitió el acceso no obstante la inexistencia de normas que le den una suerte de “extraterritorialidad” a las instalaciones militares. Como consecuencia de dichas negativas, en ningún caso se abrió proceso penal por delito de resistencia a la autoridad o contra la administración de justicia. La abdicación de la autoridad democrática hecha en las alturas recibía, así, una rúbrica ratificatoria por los subordinados.

La situación del Ministerio Público no fue muy distinta. De hecho fue escaso el apoyo que recibió de la autoridad para actuar; antes bien, se le planteaban permanentes y cotidianas dificultades para realizar sus labores de investi-

gación de las denuncias que recibía, particularmente sobre desaparecidos. Los Fiscales a nivel local se han encontrado, así, entorpecidos en su labor sin encontrar a nivel de la máxima autoridad —el Fiscal de la Nación— una actitud consistente y efectiva en la perspectiva de cautelar los derechos humanos y hacer respetar la legalidad como es su función constitucional. La excepción, sin duda, la constituyó la breve gestión de Alvaro Rey de Castro quien como Fiscal de la Nación en 1984 ordenó se abriera proceso penal contra miembros de la Marina por la desaparición de un periodista, la ejecución extrajudicial de cinco campesinos evangelistas y de otros 50 pobladores en la localidad de Pucayacu. Poco se pudo hacer para que el Estado de Emergencia, sin embargo, discurriera por los canales constitucionales no obstante que en forma expresa dicho Fiscal se dirigió en junio de 1984 al Jefe del Comando Político-Militar de ese entonces, Gral. Adrián Huamán, recordándole que en la zona de emergencia sólo estaban suspendidos cuatro derechos y que mantenían plena vigencia otros derechos que el Fiscal de la Nación le pasó a enumerar. Nada cambió, sin embargo, luego de ello; la aplastante lógica de una concepción antisubversiva parecía estar por encima de cualquier razonamiento jurídico o democrático.

Las particularidades de una situación de violación de derechos humanos y de guerra sucia dentro de un régimen constitucional son, probablemente, unas de las explicaciones de por qué algunos pocos casos de uniformados responsables de crímenes pasaran a consideración del Poder Judicial. La Constitución es muy clara en el sentido de indicar que sólo por delitos de función los miembros de las Fuerzas Armadas y/o Policiales serán juzgados por el fuero privativo militar. Las eventuales contiendas de competencia las debe dirimir, de acuerdo a la misma Constitución, la Corte Suprema, pero ésta, en las pocas contiendas que se han visto obligadas a dirimir, ha evacuado una jurisprudencia más bien contradictoria y en algunos casos contrapuesta a lo que establecen el Código Penal y el Código de Justicia Militar al considerar “delito de función”, por ejemplo, a los supues-



Alan García

tos responsables de la ejecución extrajudicial de 50 civiles y de su entierro en una fosa común clandestina en Pucayacu en un fallo que muchos han considerado prevaricador. El círculo, pues, parece cerrarse en una suerte de dramática coherencia por abdicar de la autoridad civil y de la legalidad y por avalar un Estado de Emergencia en el que se puso de lado al estado de derecho.

En las postrimerías del régimen de Belaúnde se dictó una ley, la 24150, que habría de "legalizar" la figura discutiblemente constitucional del Comando Político-Militar otorgándole un conjunto de funciones de la mayor importancia que trasciende, obviamente, el "control del orden interno" al que alude el Art. 231º de la Constitución. La propia ley de alguna manera reforma la Constitución al establecer

que cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno éste "... es asumido por un Comando Político-Militar" lo que, obviamente, va más allá de la Constitución. Ello sería de escasa relevancia si no se hubiera precisado, simultáneamente, la vastedad de áreas que quedan sujetas a la autoridad del Comando Político-Militar las que trascienden la esfera de lo estrictamente policial o castrense. En la práctica se constituye al Comando en gobierno local con lo que la abdicación que de facto se había venido dando se reviste de un ropaje jurídico. Dentro de las atribuciones del Comando se fijan, entre otras, la de coordinar la labor del sector público y no público en la zona de emergencia, solicitar el cese, nombramiento o traslado de funcionarios cuando a juicio del Comando incurran en negligencia, abandono o vacancia en el cumplimiento de sus funciones. El propio texto legal reconoce que a partir de él las autoridades militares están asumiendo las atribuciones de las autoridades civiles ya que establece (Art. 11º) que al cesar el control del orden interno por las Fuerzas Armadas "... las autoridades civiles del territorio correspondiente, reasumirán de pleno derecho sus respectivas funciones y atribuciones". A confesión de parte relevo de prueba.

La norma en cuestión avanza más allá al referirse en su confuso artículo 10º a la jurisdicción penal competente para los miembros de las Fuerzas Armadas o Policiales que se encuentren prestando servicios en una zona de emergencia. Luego de establecer que se encuentran sometidos al Código de Justicia Militar se señala que "*las infracciones tipificadas en el Código de Justicia Militar que cometan en el ejercicio de sus funciones son de competencia del fuero privativo militar, salvo aquellas que no tengan vinculación con el servicio*" (subrayado nuestro). La intencionalidad de la norma —dentro del contexto de su elaboración y aprobación— estaba clara y ostensiblemente dirigida a sustraer de la justicia ordinaria a los uniformados responsables de violación a los derechos humanos en las zonas de emergencia. La redacción que finalmente se dio a la disposición que comentamos desdibuja —tal vez involuntariamente—

te— ese propósito ya que se refiere expresamente a las “infracciones tipificadas en el Código de Justicia Militar”. En la medida en que en dicho Código no se tipifican delitos como el homicidio ni mucho menos el homicidio calificado (caso de las ejecuciones extrajudiciales) o los delitos contra la libertad individual (caso de la detención-desaparición de personas), dichas infracciones no serían de competencia del fuero militar ya que se encuentran tipificadas única y exclusivamente en el Código Penal. Adicionalmente, si de remitirse al Código de Justicia Militar se trata, éste establece en su artículo 324 que cuando se trata de delitos no contemplados en dicho Código, sólo es aplicable la jurisdicción castrense cuando tanto el inculcado como la víctima sean, ambos, militares. Lamentablemente, yendo más allá de estas normas y reposando tal vez más en las intenciones subyacentes de la ley 24150, la Corte Suprema haciendo aplicación de ella ha dirimido ya a favor de la justicia militar un caso de homicidio calificado en el que es clara la responsabilidad de un sub-oficial de Ejército (el caso de Accomarca ocurrido en agosto de 1985).

El cambio de gobierno ocurrido en julio de 1985 al asumir la Presidencia de la República Alan García Pérez despertó esperanzas en varios terrenos en un país acosado por la incertidumbre, la crisis económica y social y sumido en la desesperanza. Uno de esos terrenos era el de los derechos humanos y el de la vigencia del estado de derecho. Anuncios promisorios y las primeras medidas adoptadas en setiembre de 1985 contra oficiales del Ejército en conexión a otra fosa común hallada en esos días en Pucayacu con siete personas que habrían sido detenidas en el mes de agosto y a la masacre de toda una población (Accomarca) ocurrida en ese mismo mes, alimentaron esa esperanza. Estos anuncios y decisiones influyeron, de hecho, en la forma en que los mandos uniformados se habrían de seguir desenvolviendo ya que hasta ese entonces se encontraban bastante ajenos a cualquier control por la autoridad civil. Si bien las denuncias por torturas y desapariciones se siguieron y siguen produciendo, éstas son bastante inferiores en número a las que se daban anteriormente, lo

que, por cierto, no debe de servir de consuelo, pues quiere decir que, si bien algo puede haber variado, subsisten problemas de fondo. Adicionalmente, el nuevo gobierno anunció que haría frente al problema subversivo no sólo con la acción militar sino que ella iría acompañada de inversiones y recursos para el desarrollo.

Dentro de este panorama, al que hay que agregar el anuncio y posterior nombramiento de una Comisión de Paz, algunos problemas importantes quedaron y quedan pendientes en cuanto a la vigencia del estado de derecho en las denominadas zonas de emergencia. Observando hacia atrás muchos se preguntan si la impunidad por los delitos contra los derechos humanos cometidos por sectores uniformados resulta ser una forma sólida y coherente de enfrentar este álgido problema. Mirando prospectivamente hay que mencionar la preocupación de que se sigan dando casos de violación grave de derechos humanos. Destaca, por cierto, la propuesta de realizar inversiones para el desarrollo en las denominadas zonas de emergencia pero no es claro el papel que jugarán en su planificación y ejecución las células básicas de la sociedad andina: las comunidades campesinas. Asimismo debe señalarse que parece haberse otorgado escaso énfasis al restablecimiento del papel de la autoridad judicial y, en general, de las instituciones no necesariamente articuladas en torno a la guerra o a la inversión pública.

De todas formas no deja de llamar la atención que si bien una norma cuestionada y cuestionable como la ley 24150 continúe en vigencia —sin que, aparentemente, exista la intención de derogarla—, se dictó mediante un dispositivo de inferior rango (un Decreto Supremo) una norma que resulta contradictoria con algunas de las atribuciones otorgadas al Comando Político-Militar en dicha ley. En efecto, en enero de 1986 (Decreto Supremo 003-86-PCM) se creó una “Comisión Especial del Plan de Desarrollo de la Zona de Emergencia” presidida por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación e integrada, entre otros, por los jefes político-militares de las sub-zonas de emergencia. A dicha Comisión se le otorga, entre otras atribuciones (Art. 4º), las funciones de coordinar

la implementación, ejecución y evaluación del plan y programas de desarrollo coordinando, asimismo, las acciones de los organismos estatales y no estatales. Dichas funciones —palabras más, palabras menos— las tiene asignadas el Comando Político-Militar —entre muchas otras— en la ley 24150.

3.— Conclusiones

El curso de los acontecimientos es acelerado y a veces contradictorio en este terreno, por lo que se hace un tanto difícil efectuar predicciones sobre lo que pueda ocurrir en el futuro reciente. Existen, sin embargo, aspiraciones

El pleno funcionamiento de las instituciones democráticas y las de la sociedad civil es la mejor garantía para contrabalancear las tendencias autoritarias que inevitablemente se desencadenan dentro del contexto de un Estado de Emergencia.

muy concretas de quienes quieren ver que el estado de derecho no se vulnere en el Perú mediante la perpetuación de estados de excepción que, dentro del contexto hasta aquí expuesto, son un riesgo permanente de militarización de la sociedad.

No es del caso hacer aquí una enumeración larga y detallada de condiciones puntuales y precisas que permitirían impedir que los estados de excepción en el Perú se conviertan en instrumento para el abuso del poder y la violación de los derechos humanos. Lo sustancial es afirmar algunos criterios y principios básicos que deben ser tomados en consideración.

a.— Recurrir a un Estado de Emergencia re-

quiere la presencia de una amenaza grave, efectiva y consistente para el Estado. A partir de allí, la *proporcionalidad* de la medida en términos de vastedad de derechos suspendidos y de la duración de la misma resultan ser elementos capitales para verificar la legitimidad o no del estado de excepción;

b.— Si bien ésta es una función que por mandato constitucional le corresponde al Poder Ejecutivo, el hecho de que éste deba “dar cuenta” al Congreso —como lo establece claramente el artículo 231º de la Constitución— no debe consistir en una simple remisión del decreto correspondiente para su posterior archivo. Por el contrario, el “dar cuenta” debe entenderse como el punto de partida de una efectiva acción del Parlamento para que cumpla una de sus funciones esenciales cual es la de fiscalizar los actos de la administración;

c.— El Estado de Emergencia deja vigentes un conjunto de derechos si es que se hace una aplicación rigurosa del mismo. Esto debe ser respetado de tal forma que un estado de excepción no se convierta en cartabón para violar todos los derechos a los que el ciudadano tiene formalmente derecho. Es importante, en tal sentido, que se de una reiterada, masiva y amplia información a la ciudadanía de cuáles son los derechos que quedan en suspenso dentro de un estado de excepción;

d.— La mejor garantía de que un estado de excepción no se convierta en base para el abuso de poder no es tanto la eventual buena intención del gobernante, ya que el mero decreto desata una maquinaria habituada a ejercitar abusivamente sus funciones en esas circunstancias. La mejor garantía es el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas y las de la sociedad civil que se convierten en el más eficaz mecanismo para contrabalancear las tendencias autoritarias que inevitablemente se desencadenan dentro del contexto de un Estado de Emergencia;

e.— Dentro de las instituciones que deben merecer especial impulso durante un Estado de Emergencia está el Poder Judicial, así como la posibilidad de que los ciudadanos interpongan las acciones de garantía (Habeas Corpus) a

que tienen derecho. El Poder Judicial debería jugar una función clave no sólo en cuanto a cautelar la vigencia de los derechos no suspendidos sino, adicionalmente, en lo referente a que en aquellas circunstancias en que una persona se ve afectada en un derecho que sí ha sido materia de la suspensión (por ejemplo, la libertad individual) el Poder Judicial examine la racionalidad de la medida administrativa en dicho caso individual. Vale decir, si las razones que llevaron a dictar la situación de excepción resultan aplicables al caso concreto;

f.— Regular el papel de las Fuerzas Armadas

dentro de un Estado, de Emergencia resulta esencial. Es fundamental en tal sentido, garantizar que ellas se encuentren en efecto su bordinadas al poder constitucional expresado, por cierto no sólo en el Presidente de la República, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, sino al conjunto de instituciones constitucionales. Para tal efecto, la derogatoria de la ley 24150 y su eventual sustitución por otra que regule en términos acordes con la Constitución las atribuciones de las Fuerzas Armadas cuando éstas asuman el control del orden interno, resulta indispensable.

NOTAS

- (1) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a las "... situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente..." (Art. 4º). La Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, se refiere a casos de "... guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte..."
- (2) En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula (Art. 4º Num. 1º) que no

procede la suspensión del derecho a la vida, de la prohibición de aplicar torturas, de la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la prisión por deudas, del reconocimiento del individuo a su personalidad jurídica y de la libertad de pensamiento, conciencia y religión. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, además de los derechos enumerados en el Pacto Internacional, son considerados inderogables otros derechos: protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, dere-

- cho de la nacionalidad, derechos políticos y, lo que resulta especialmente importante, de "... las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos" (Art. 27º Núm. 2º).
- (3) Dicha ley se dictó al día siguiente de que el Presidente Sánchez Cerro fuera víctima de un atentado político; los responsables (o presuntos responsables) fueron juzgados sumariamente y condenados a muerte. En las últimas horas que les quedaba de vida y cuando los preparativos para el fusilamiento y entierro estaban hechos, se les conmutó la pena.
- (4) Luego de disolver el Congreso, dictó en 1937 la Ley 8505 mediante la cual se ampliaba la Ley de Emergencia estableciendo iguales penas para los delitos políticos fueran éstos frustrados o consumados. Establecía con claridad, asimismo, la jurisdicción del Fuero Militar para el caso de los delitos políticos. La Ley 8842 dictada en 1939 incorporó las empresas periódicas a la Ley de Emergencia; aplicando dicha ley se clausuró un diario que apoyaba a un candidato a la Presidencia distinto del apoyado por el gobierno. Al promulgarse el Código de Procedimientos Penales en el mismo año se suspendió, en una de sus disposiciones finales, el ejercicio del Habeas Corpus mientras estuviera en vigencia la Ley de Emergencia.
- (5) El Art. 70º de la Constitución de 1933 establecía lo siguiente: "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 56º, 61º, 62º, 67º y 68º. Si la suspensión de garantías se decreta durante el funcionamiento del Congreso, el Poder Ejecutivo le dará inmediata cuenta de ella.
El plazo de suspensión de garantías no excederá de treinta días. La prórroga requiere nuevo decreto.
La ley determinará las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión".
- (6) Complementariamente se dictaron otras leyes como la 15591 que dio un crédito al Estado por 200 millones de soles (aproximadamente US\$ 7,200,000 de ese entonces) para ser cubiertos por Bonos a ser vendidos al público. La finalidad de dicho crédito era dotar al gobierno de los recursos para efectuar gastos extraordinarios conectados a la represión de las guerrillas. Se dictó también el Decreto Supremo 73 en diciembre del mismo año mediante el cual se estableció que constituía delito contra la seguridad del Estado viajar a los denominados "países comunistas".
- (7) En este sentido el Art. 5º del Estatuto sirvió para que el régimen hiciera caso omiso de las escasas resoluciones del Poder Judicial que amparaban recursos de Habeas Corpus presentados por ciudadanos deportados del país o, en la misma dirección, para condicionar las resoluciones del Poder Judicial con el propósito de que éste asumiera la preeminencia del Artículo 5º del Estatuto por encima de la Constitución. Fue utilizado, asimismo, para deportar ciudadanos, aún sin suspensión de garantías. De una manera u otra más de 85 ciudadanos fueron deportados desde 1968 hasta la fecha.
- (8) Contra dicho Decreto Supremo (y otro del año anterior que prohibía las huelgas y paralizaciones) diversos ciudadanos, en uso del artículo 133º de la Constitución de 1933, interpusieron un recurso de acción popular ante el Poder Judicial. El Poder Judicial dando muestras de su escasa autonomía frente al Poder Ejecutivo, optó primero por dilatar la tramitación del expediente para, finalmente darlo por abandonado.
- (9) Algunos ejemplos ilustran lo que ocurrió con las denominadas "reorganizaciones". En noviembre de 1972 se autorizó al Ministerio de Pesquería a cesar a funcionarios y empleados; muchos empleados fueron, en efecto, despedidos. En junio de 1973 ante una huelga que realizaban los trabajadores de la empresa siderúrgica estatal (SIDERPERU) se dictó un Decreto Ley especial (20043) que autorizaba a despedir trabajadores sin los requisitos de ley; cerca de 50 trabajadores fueron echados del trabajo. Algunos meses después, en octubre de 1973, se dictó el Decreto Ley (20201) mediante el cual se autorizó al Ministerio de Educación a separar, sin proceso previo, "a los maestros que propicien acciones subversivas". Varios maestros fueron efectivamente separados. Otras entidades públicas fueron declaradas posteriormente en "reorganización", algunas veces por motivos que se pudieran suponer válidos (dada la ineficiencia burocrática de alguna de estas dependencias). Pero, por lo general, la reorganización se centraba en separar trabajadores; en la lista estaban usualmente incluidos los que ocupaban cargos gremiales. Fueron así declarados en reorganización el SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social) en abril de 1975 y el Seguro Social del Perú en diciembre del mismo año. Al año siguiente, en el mes de enero de 1976, se declaró en reorganización el Servicio Industrial de la Marina (astilleros del Estado) por haber realizado sus trabajadores un paro de pocas horas; 250 trabajadores fueron despedidos. Años más adelante y ante una huelga de obreros municipales, se declaró en reorganización (marzo de 1978) a todas las Municipalidades de Lima.
- (10) Además de las denominadas "reorganizaciones" se dieron y aplicaron normas que declaraban en "estado de emergencia" determinados sectores productivos de la economía. Esta particular acepción del concepto "estado de emergencia" fue aplicada con el obvio propósito de restringir el

derecho de huelga de los trabajadores. La primera norma dictada a este respecto se refería a la actividad de extracción de anchoveta que para ese entonces (marzo de 1976) estaba en manos de la empresa estatal PESCA-PERU. Mediante esa declaración en "estado de emergencia" (Decreto Ley 21450) se prohibió el derecho de huelga a los trabajadores del sector. Esta medida fue combinada junto con otra simultánea de "reorganización" (Decreto Ley 21451) por la cual se dejó en suspenso las normas referidas a estabilidad laboral. En virtud de estas normas fueron despedidos trabajadores que habían hecho una huelga por esos días oponiéndose a un plan de "racionalización" de la flota pesquera que amenazaba con dejar sin trabajo a miles de pescadores. Varios miles fueron efectivamente despedidos.

En el mes de abril de 1976 se promulgó otra norma, esta vez referida a la minería. En efecto, mediante el Decreto Ley 21462 se declaró a dicho sector en "estado de emergencia" prohibiéndose, consecuentemente, el derecho de huelga. Como consecuencia de ello las empresas fueron autorizadas a realizar despidos. Casi un año después, en marzo de 1977, se dictó la ley que declaró en "estado de emergencia" a la industria azucarera. Otro caso que debe ser mencionado es el de los trabajadores de los diarios de circulación nacional. Al ser expropiados éstos en julio de 1974, se autorizó a los nuevos Directores nombrados por el gobierno a que despidieran trabajadores. Un año más tarde, en junio de 1975, al cambiar los Directores por disposición del gobierno, se dio nuevamente una autorización semejante por 30 días. Finalmente, cuando la orientación del régimen militar fue variando y se hizo un nuevo cambio de Directores en marzo de 1976, se dio otra suspensión de la estabilidad laboral en los diarios.

- (11) En noviembre de 1968, en base al Decreto Ley 17094, se allanó y suspendió la circulación del diario "Expreso" de tendencia belaudista. En mayo de 1969 se decomisó la edición en circulación de la revista "Caretas" y se deportó a su Director. En diciembre de 1969 se promulgó un Estatuto de Prensa que regulaba los delitos cometidos a través de la prensa hablada y escrita. En 1970 se expropió el diario "Expreso" (D.L. 18169) y se trabó embargo —en base a un proceso judicial— el periódico aprista "La Tribuna". En el mismo año se expulsó del país a la periodista boliviana Elsa Arana y se condenó al Director de la revista "Caretas", aplicando el Estatuto de Prensa, a 6 meses de prisión y al pago de una multa de 10 mil soles. Dos años más adelante, en 1972, otro periodista vuelve a ser deportado: Carlos Costa (Director del semanario "Indio"). En el mismo año el gobierno enjuicia a periodistas por ciertos artículos publicados: al periodista Aníbal

Aliaga por haber publicado uno denominado "Democracia revolucionaria" y a dos periodistas del diario "Ultima Hora" por publicar un artículo que "compromete las Relaciones Exteriores del Perú". Más adelante, en setiembre de 1973, el gobierno requisó la edición de la revista "Sociedad Política" dirigida por el sociólogo Aníbal Quijano. Otra requisita se produjo en enero de 1974, esta vez contra el semanario "Indio". Ese año se dispuso la clausura de la revista "Caretas" y la nueva deportación de su Director. En julio se promulgó un nuevo Estatuto de Prensa, en mucho semejante al anterior pero adecuado a la expropiación de los diarios que se acababa de producir. En el mismo año (noviembre) se clausuró la revista editada en inglés "Peruvian Times" por traer una información acerca del oleoducto (que se construía en ese entonces) que no fue del agrado del gobierno. Como en muchos otros casos de clausura, ésta fue un simple acto del poder sin que estuviera amparado en norma alguna. En marzo de 1975 se volvió a clausurar —por un simple Comunicado Oficial— la revista "Caretas" por haber publicado un artículo referido a las deficiencias hospitalarias. En agosto de 1975 se clausura la revista de izquierda "Marka" por haber expresado críticas al gobierno de Chile. Junto con la clausura se procedió a deportar no sólo al Director sino al personal de la revista. En setiembre se dejaron sin efecto las clausuras producidas y las órdenes de deportación. En marzo de 1976 se dictó un Decreto mediante el cual se establecía el requisito de la autorización previa por el gobierno para poder editar un órgano de expresión. A los pocos meses, en julio, se clausuraron (mediante el Decreto Ley 21539) las siete revistas más importantes del país. En diciembre del mismo año se autorizó la reaparición de algunas de ellas; el resto recién fueron reabiertas en setiembre de 1977.

En pleno proceso electoral para la elección de la Asamblea Constituyente (1978) se clausuró por un mes todas las revistas. En enero de 1979 se "suspende" la edición de ciertas revistas (la mayor parte de ellas) en base a un Decreto Ley (el 22414) dictado para el efecto; luego de una huelga de hambre, que incluyó a periodistas de las más variadas tendencias políticas, el gobierno autorizó la reapertura de todas las revistas clausuradas.

- (12) De esta sustentación básica, de la cual aquí damos sólo un ejemplo, se deriva una no menos frondosa discusión entre quienes sostienen que de lo que se trata es la "suspensión de derechos" y quienes señalan que se trata de "suspensión de garantías". En el primer caso se suspendería directamente ciertos derechos constitucionales y, en el segundo, los derechos seguirían vigentes

más no así las garantías constitucionales para hacerlos valer. Para efectos prácticos, sin embargo, tal discusión tiene y ha tenido mucho de bizantina. Pues resulta evidente que la suspensión o inexistencia de los instrumentos para hacer valer un derecho ("suspensión de garantías") lo que está produciendo, indirectamente, es la suspensión de ese mismo derecho. E inversamente, la suspensión del derecho hace irrelevante la existencia de la garantía destinada a protegerlo.

(13) A partir del año 1976 la reiterada renovación de la suspensión de garantías para todo el país se hizo un hábito. Un largo período arrancó en junio de 1976 y concluyó recién en setiembre de 1977; luego se utilizó durante dos meses más, de mayo a junio de 1978 (cuando se deporta a los candidatos de izquierda a la Asamblea Constituyente) y, finalmente, los tres primeros meses del año 1979 (la suspensión del artículo 56^o se mantuvo hasta enero de 1980). Además de todas estas suspensiones aplicadas a todo el país se dieron, durante el mismo período, un conjunto adicional de suspensiones para regiones localizadas del territorio respondiendo así a determinadas situaciones de conflicto. Esta reiteración se inició en 1976, y se vió acompañada, muchas veces, del toque de queda (así, por ejemplo, la provincia de Lima sufrió toque de queda durante 14 meses seguidos, desde julio de 1976 hasta setiembre de 1977). Esto tuvo su raíz en las diversas manifestaciones de protesta producidas durante esa época contra el empeoramiento en las condiciones de vida que se venía produciendo como consecuencia del manejo que se daba a la crisis económica. El "interés colectivo" protegido resulta siendo así una política económica cuestionada y cuestionable que estaba siendo criticada precisamente por la colectividad toda.

(14) En la Constitución de 1979 se incorporó un Capítulo referido al Régimen de Excepción. El único artículo contenido en dicho capítulo (el 231^o) establece lo siguiente: "Artículo 231^o.— 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 contemplan:

a.— Estado de Emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de grave 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^o y en el inciso 20-g del mismo artículo 2^o. 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 de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso".

(15) BURNEO, José. *La cara oculta de la emergencia*, en Diario La República. Lima, 1^o de marzo de 1986.

(16) Como es lógico no podrían ser suspendidos aquellos derechos considerados inderogables por normas internacionales de los que el Perú es parte. En consecuencia, los derechos que a este respecto enumeran tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos no podrían ser suspendidos dentro de un Estado de Sitio.

(17) Ello se encuadraba dentro de las normas dictadas acerca de la jurisdicción militar en las postrimerías del régimen militar que gobernó de 1962 a 1963. Ley Orgánica de la justicia Militar (Decreto Ley 14612) y el Código de Justicia Militar (Decreto Ley 14613). Ambas normas emergían de la primera experiencia en la historia peruana de un régimen *institucional* de la Fuerza Armada articulada en torno a un proyecto político en el que germinaban las ideas del proceso que iniciaría en 1968 el General Velasco Alvarado. Dentro de la concepción prevalente acerca de la "seguridad nacional" se asumía la importancia tanto de ciertas reformas sociales destinadas a atenuar posibles focos de tensión y conflicto como de la reafirmación y ampliación del rol de la Fuerza Armada como "institución tutelar de la patria".

(18) La ley de reforma agraria de 1969 creó el delito de "sabotaje a la reforma agraria" a ser ventilado en el Fuero Militar. Aunque se pudiera suponer que esta provisión se formuló frente a la eventualidad de que los propietarios de la tierra a ser afectados por la reforma se resistieran, su aplicación regular tuvo otra orientación. En efecto durante su vigencia (más de 10 años) casi no se conoció casos de hacendados encausados en base a esta disposición a pesar que parecen haber existido sobrados motivos para hacerlo en algunos casos en los cuales los propietarios a ser afectados descapitalizaban aceleradamente sus fundos. Por el contrario, fueron numerosos los casos en los que los encausados eran campesinos; precisamente aquellos a quienes supuestamente se trataba de proteger con la norma. Ese fue el tratamiento

- que se le dio a los campesinos que invadían las haciendas a ser expropiadas debido a la lentitud con que avanzaba la reforma agraria en ciertas partes del país.
- (19) En el caso del sabotaje a las telecomunicaciones y atentados políticos se trata de otra ampliación de la jurisdicción militar por la vía legal contenida, esta vez, en la Ley General de Telecomunicaciones de 1971 (Decreto Ley 19020). Dicha norma tipificó como delito de sabotaje la paralización ilegal de las actividades de los servicios públicos de telecomunicaciones o de radiodifusión. Otra manifestación de esta ampliación de la jurisdicción militar por vía legislativa fue la referida a los atentados contra la vida por móviles políticos contenida en el Decreto Ley 20828 de diciembre de 1974. En esos casos se debía seguir el procedimiento previsto para tiempo de guerra ("teatro de operaciones").
- (20) Otro caso es el de los atentados utilizando bombas o explosivos. El Decreto Ley 20828, mencionado en la cita anterior, extendió la jurisdicción militar a los casos de atentados contra la vida utilizando bombas o explosivos. Es de anotar, sin embargo, que mientras estuvo vigente dicha ley y frente a los pocos casos que pudieran haber ameritado su aplicación, ésta no se utilizó: las investigaciones preliminares nunca culminaron con el encausamiento efectivo de ninguna persona. Así, los artefactos explosivos colocados en dos barcos cubanos en 1975, las bombas colocadas en residencias de diplomáticos cubanos y en residencias de altos oficiales de la Marina considerados "izquierdistas" (Vice-almirantes Arce Larco en 1976 y Faura Gaig en 1975) quedaron en la impunidad. Muchos observadores apuntaron, en su momento, que la norma en realidad estaba diseñada para casos en los que el sentido político del acto cometido fuera exactamente el contrario a los atentados efectivamente producidos.
- (21) Los Estados de Emergencia decretados en 1982 fueron los siguientes: todo el departamento de Ayacucho por 60 días (marzo); provincias de Andahuaylas (departamento de Apurímac) y Angaraes (departamento de Huancavelica) por 30 días que luego se prorrogaron por 30 días más (marzo); todo el departamento de Ayacucho, excepto las provincias de Lucanas y Parinacochas (mayo) por 30 días que no se prorrogaron; las provincias de La Mar y Cangallo en Ayacucho y de Andahuaylas (Apurímac) por 30 días que se prorrogaron (julio); luego se decretaron sucesivos Estados de Emergencia en las provincias de Víctor Fajardo, La Mar, Cangallo, Huamanga y Andahuaylas que se prolongaron hasta el final del año ampliándose luego (octubre), a Huanta. Durante ese lapso no se dio el "control del orden interno" a las Fuerzas Armadas.
- (22) Américas Watch. *Abdicating Democratic Authority. Human Rights in Peru*. New York, October 1984.
- (23) VALDEZ, Patricia. *La situación de los derechos humanos en el Perú*. En Comisión Andina de Juristas, Boletín N° 7. Lima, mayo 1985.
- (24) De acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la Ley de Acciones de Garantía, el Habeas Corpus sigue vigente durante los Estados de Emergencia para aquellos derechos que no han sido materia de suspensión. A pesar de que el texto de la norma no deja lugar a dudas, varias de las resoluciones judiciales dictadas en Ayacucho declarando infundadas determinadas acciones a Habeas Corpus referidas a incomunicación, secuestro o tortura se basaron en el falaz argumento de que la zona estaba en emergencia cuando ostensiblemente estaban de por medio derechos no suspendidos. Incluso tratándose de derechos suspendidos, ante la mera sospecha de que pudiera estar ocurriendo alguna arbitrariedad el juez debe dar trámite a la acción.
-