

Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida

José Carlos Remotti Carbonell | Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen

En el presente trabajo se analiza la imperiosa necesidad de efectuar en el Perú una reforma constitucional que, partiendo de un amplio consenso social, y con una clara vocación integradora, sirva de fundamento para la conformación de un verdadero Estado Democrático y Social de Derecho en el que, sobre la base del respeto a la diversidad, la dignidad, la libertad, la igualdad, la justicia, se promueva el desarrollo tanto personal como social, económico, cultural, y esté al servicio de los ciudadanos para garantizarles el pleno disfrute de sus derechos fundamentales.

A partir de tales consideraciones se propone reabrir el debate, y para ello se abordan dos temas de especial importancia, y se apuntan otros más. Los temas abordados están referidos, en primer lugar, a la necesidad de diferenciar efectivamente las figuras de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, que en la actualidad son atribuidas al Presidente de la República, reservando a éste último la condición de símbolo de la unidad del País, de presidente de todos los peruanos, potenciando su rol moderador, integrador, en busca de consensos, así como reservándole unas competencias clave que ha de poder ejercer en determinados momentos especiales o excepcionales de la vida social y política del país. En segundo lugar se analiza la necesidad de reestablecer una segunda Cámara parlamentaria como Cámara de representación de los distintos territorios regionales, siguiendo para ello el modelo imperfecto de bicameralismo en el cual, a partir de la diferenciación material, funcional, y competencial, ambas cámaras puedan complementarse de manera efectiva y racional, aumentando con ello el grado de legitimidad del sistema.

Por último se apuntan una serie de temas que se consideran que también han de estar sobre la mesa al momento de proceder a realizar la reforma constitucional, tales como el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el Estado Social, la Administración Pública, entre otros.

Palabras clave: Perú, reforma constitucional, derechos fundamentales, diversidad

Abstract

In this work, we endeavour to analyse the pressing need of introducing Peru to a constitutional reform that, starting with a fundamental social consensus along with a clear vocation of straightforwardness would be the basis for the shaping of a true Social and Democratic State of Law, in which diversity, dignity, liberty, equality, justice would be the foundation to promote progress whether personal, social, economical or cultural, to the benefit of the population, in order to guarantee the full enjoyment of their fundamental rights. Based on these above considerations, we propose to reopen the debate by approaching issues of special importance and pointing out others.

The main issues we are to examining refer, in first place, to distinguishing between the figures of the Head of

State and the Head of Government, both of which presently are assigned to the President of the Republic, thus reserving for this person the symbol of the unity of the country as President of all Peruvians, thereby capacitating his retraining role, integrator, consensus-searcher, as well as reserving for him certain key-capabilities which he has to fulfil at special or exceptional moments in the political and social life of the country.

Secondly, we would analyse the necessity of re-establishing a second House of Representatives which would represent the various territorial regions in such a way as to pursue the imperfect model of bi-parliament by which, starting with material, functional and jurisdictional differentiations, both Houses would complete their selves in a useful and rational manner, and thus increase the legitimacy of the system.

And finally, a number of issues are to be pointed out, which we consider should be on the agenda when the constitutional reform is being realised. Such issues would be: Judicial Power, the Armed Forces and the National Police Force, the Social State, Public Administration, etc.

Key-Words: Peru, constitutional reform, fundamental rights, diversity

I. Introducción

El Perú inicia su andadura republicana en 1821 habiendo tenido desde entonces 1 Reglamento Provisorio (1821), 3 estatutos provisionales (1821, 1855, 1879) y 13 constituciones (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993) [1].

La Constitución actualmente vigente fue aprobada el 29 de diciembre 1993, como consecuencia del ilegítimo golpe de estado (autogolpe) de 1992 [2], con la finalidad de otorgar al régimen autoritario que se instauró de una apariencia de Estado Democrático y de Derecho, y con ello intentar acallar las críticas (internas y externas) y obtener un mínimo de legitimidad que le permitiera mantenerse en el poder [3]. Además, una vez aprobada la Constitución se convocó y realizó un referéndum con el objeto de que el supuesto respaldo popular convalidara dicho texto obteniéndose como resultados que un 52.9 % apoyaron el texto mientras que un 47.1 % estuvo en contra. Ahora bien, si ya desde un primer momento hubieron serios cuestionamientos respecto a la limpieza de los procesos electorales que permitieron, por un lado, la elección de los miembros del denominado Congreso Constituyente Democrático y, de otro, el propio referéndum, el conocimiento de los hechos adquirido posteriormente a la caída del régimen sobre el grado real de corrupción y de manipulación al que habían llegado las instituciones permite alcanzar un muy alto grado de convicción respecto de la falta de legitimidad de tales resultados. El propio Tribunal Constitucional en la Sentencia (STCP) al *Caso Acción de inconstitucionalidad contra el denominado*

documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993 [4] (sic) ha manifestado su convicción en la falta de legitimidad de la Constitución al señalar que En efecto, el proceso para elegir a los miembros del denominado Congreso Constituyente Democrático, los debates en su seno y hasta el propio referéndum, carecieron de las libertades y garantías mínimas necesarias para dotar de legitimidad de origen a la Constitución de 1993 (F.J. 8).

Ahora bien, ante la constatación de falta de legitimidad de la Constitución de 1993 el Tribunal Constitucional peruano no procedió a declarar su nulidad y, por tanto, la plena vigencia de la Constitución de 1979 que declaraba que nadie debe obediencia a un Gobierno usurpador ni a quienes asuman funciones o empleos públicos en violación de los procedimientos que la Constitución y las leyes establecen. Son nulos los actos de toda autoridad usurpada (art. 82 CP de 179). Por el contrario, el Tribunal Constitucional consideró, en primer lugar, que no podía declarar la inconstitucionalidad de la Constitución de 1993, que es la que lo crea y establece sus competencias (ya que en la Constitución del 79 no se preveía la existencia del Tribunal Constitucional, sino de un Tribunal de Garantías Constitucionales con algunas características semejantes pero con otras muchas diferentes). En tal sentido, añade que no puede utilizar la Constitución del 79 como referente para declarar la invalidez de la Constitución de 1993, por cuanto su fuente de autoridad es precisamente ésta última. Considera además que el texto de 1993 es el que de hecho crea, regula y establece las pautas fundamentales para la actual estructura, organización y funcionamiento de los poderes públicos del Estado peruano y sus relaciones con los ciudadanos, por lo que constatada la ilegitimidad de origen del texto afirmó, primero, que no era competente para declarar la nulidad de la Constitución de 1993 (F.J. 9) y, segundo, que teniendo en cuenta que el Perú se encuentra en un proceso de reinstitucionalización democrática, dicho texto debe ser utilizado como el punto de partida para aplicar el sentido común y para buscar una fórmula de consenso social. En tal virtud concluyó invocando al Poder Legislativo para que adopte las medidas políticas y legislativas concretas tendentes a realizar la Reforma de la Constitución, y exhortándolo para que, con anterioridad al vencimiento del mandato representativo de los actuales congresistas en julio 2006, opten por alguna de las siguientes alternativas [5] :

Primera: Que el Congreso de la República, de ser posible en el mes de agosto de 2001, declare la nulidad de la Constitución de 1993, aprobada por un Congreso Constituyente

Democrático producto de un golpe de Estado y subordinado a un gobierno autoritario y corrupto; y la puesta en vigencia de la Carta de 1979.

Segunda: Utilizar los mecanismos de la actual Constitución de 1993 para introducir en ella una reforma total, que sea aprobada en dos sucesivas legislaturas ordinarias o en una, y que tenga su ulterior ratificación en un referéndum; y,

Tercera: Aprobar una ley de referéndum para que el pueblo decida si se aprueba una nueva Constitución que recoja lo mejor de la tradición histórica del Perú. De ser el caso, sería convocada una Asamblea Constituyente expresamente para ello (Fs.Js. 27 y ss).

Frente a ello, se ha de señalar que desde el dictado de dicha sentencia (10 de diciembre de 2003) hasta la actualidad el Congreso de la República no ha procedido a poner en práctica de forma efectiva ninguna de las alternativas señaladas en ella a los efectos de alcanzar un texto constitucional con vocación integradora y democrática, que, desde su origen, sus procedimientos y contenidos, sea resultado de la libre voluntad del pueblo soberano, que sirva de base legítima para la configuración institucional dentro de un Estado Democrático, Social y de Derecho que promueva el desarrollo, la libertad, la igualdad y la justicia.

Es desde esta perspectiva, convencido de la imperiosa necesidad de iniciar el camino hacia un cambio constitucional, que procedo a destacar algunos de los problemas constitucionales que a mi parecer se deberían abordar, desde la perspectiva de servir como instrumento de reflexión.

II. La necesidad de diferenciar entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno

Un primer problema sobre el que queremos reflexionar lo encontramos en la doble naturaleza de la Presidencia de la República, que en el Perú ejerce de forma simultánea las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. Ello es así a pesar de que en la estructura constitucional peruana se incluye también el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, pero este último ha sido configurado más como un colaborador calificado del Presidente de la República que como un verdadero Presidente del

Consejo. Así, la Constitución le atribuye como competencias el ser portavoz autorizado del Gobierno, luego del Presidente de la República, y el coordinador de la actuación de los ministros (art. 123.1 y 2 Constitución peruana CP). Además, el Presidente de la República nombra y cesa libremente al Presidente del Consejo (art. 122 CP), así como preside las sesiones del Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones (art. 121 CP), con lo que se aprecia una clara subordinación del Presidente del Consejo al Presidente de la República. A su vez los ministros, nombrados y removidos por el Presidente a propuesta y con el acuerdo del Presidente del Consejo (art. 122 CP), están configurados básicamente como meros directores de la gestión de un sector de la administración (art. 119 CP), y reunidos forman el Consejo de Ministros el cual tiene, a su vez, un grado de autonomía limitado ya que tiene como competencias el aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso, el aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley; el deliberar sobre asuntos de interés público; y las demás que le otorgan la Constitución y la ley (art. 125 CP). De esta forma se aprecia, también, cómo el Presidente del Consejo de Ministros, los ministros (como meros directores de la gestión de un sector de la administración) y el propio Consejo de Ministros están supeditados y vinculados a los criterios rectores establecidos por el Presidente de la República.

A partir de ahí debemos señalar que en la gran mayoría de Estados democráticos los Jefes de Estado son un símbolo que representa a toda la Nación en cuya virtud desarrollan funciones de representativas, simbólicas, protocolarias y, además, regladas, es decir, perfectamente delimitadas por la Constitución. En este sentido, y salvo casos muy particulares de régimen presidencialista como el de los Estados Unidos, la Jefatura del Estado es configurada en dichos Estados democráticos, de forma que mantienen al Jefe de Estado alejado del debate político diario por cuanto su función principal ha de ser la de representar la unidad y permanencia del Estado y ha de servir de nexo de unión, generador de consensos entre las distintas fuerzas y opciones políticas desarrollando un rol moderador, por lo que, en principio, gozan de inviolabilidad e irresponsabilidad política.

Por el contrario, los Jefes de Gobierno son quienes en la práctica no sólo ejercen la función ejecutiva respecto de las leyes y resoluciones judiciales, y la dirección de la administración civil y militar, sino que son quienes dirigen la acción política estatal

tanto interior como exterior, económica, social, educativa, sanitaria, de defensa, etc., funciones todas ellas que implican necesariamente estar en el centro del debate, tomando decisiones, muchas veces discutibles, cuestionadas y hasta impopulares en defensa del interés general. Esta capacidad de dirección, de decisión y de mando por parte del Jefe de Gobierno tiene como contrapartida la obligación de asumir plenamente la responsabilidad constitucional, política y jurídica por sus acciones y omisiones, ya que en un Estado de Derecho ninguna autoridad está exenta de la responsabilidad que pudieran derivarse del desempeño de sus funciones.

De esta manera, el Jefe de Estado como símbolo de la Nación (y sin capacidad de decisión ni de dirección, ni de mando y en todo caso el que pudiera tener es meramente simbólico) resulta en estos países, como hemos señalado, inviolable e irresponsable, mientras que el Jefe de Gobierno, que es quien efectivamente dirige, decide y manda, asume la responsabilidad constitucional, política y jurídica por sus actos y omisiones, así como los del Gobierno que dirige y los del Presidente de la República que autoriza a través del refrendo.

Se trata, pues, de dos funciones totalmente diferenciadas que se concentran en el Perú en la misma persona originando graves disfunciones, ya que como hemos apuntado el Presidente no sólo es símbolo de la Nación, sino que ejerce la dirección efectiva del Gobierno provocando que quien debería ser el Presidente de todos los peruanos y, por tanto, un elemento cohesionador y promotor de la concordia, actúe en el ejercicio de su cargo como jefe de un partido político, viéndose así arrastrado a estar permanentemente en el centro del debate, siendo cuestionado, discutido, con lo que ello implica de desgaste para la institución que representa.

Ahora bien, en una sociedad que vive la política con tanto *apasionamiento* como la peruana parece más que recomendable que tales funciones correspondan a personas distintas, a fin de salvaguardar la institución de la Presidencia de la República como Jefatura del Estado en cuanto símbolo de la unidad y permanencia del mismo y elemento unificador y conciliador, dejando en manos del Jefe del Gobierno la conducción de la política gubernativa quien asumiría, por tanto, el desgaste político y jurídico propio del ejercicio de sus funciones, así como las responsabilidades resultantes de sus acciones y omisiones. Para ello considero que sería necesario dotar al Presidente del Consejo de Ministros de competencias propias no limitadas a meras

labores de coordinación entre los distintos ministros o de portavocía del Gobierno.

En este proceso de diferenciación y redistribución de cargos y funciones, y teniendo en cuenta la larga tradición presidencialista peruana, considero que en principio no sería viable la implantación de un sistema parlamentario, por lo que cabría optar por un modelo que dentro del presidencialismo permita tal objetivo. Desde esta perspectiva, y dado que el Presidente es elegido en forma directa por la población, sería importante que al Presidente se le reserve el ejercicio de un núcleo reducido de competencias a ser utilizadas en momentos puntuales o excepcionales [6]. Hablamos por ejemplo de que el Presidente de la República sea competente, por ejemplo, para:

- Nombrar al Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros requiriendo para ello del respaldo mayoritario del Congreso [7], así como proceder a su cese. A propuesta del Primer Ministro nombrar a los demás ministros. Aceptar la dimisión del Primer Ministro.
- Presidir, cuando asista, el Consejo de Ministros.
- Convocar a referéndum sobre asuntos de interés general.
- Promulgar las leyes y normas con valor de ley; así como expedir los Decretos aprobados por el Consejo de Ministros.
- Interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes antes de proceder a su promulgación.
- Disolver anticipadamente al Congreso si considera que tal medida es necesaria para los intereses generales.
- Ejercer la jefatura suprema de las fuerzas armadas.
- Ejercer la representación exterior del Estado. Acreditar a los embajadores y demás representantes diplomáticos, así como recibir las credenciales de los embajadores extranjeros.
- Ejercer el derecho de gracia.
- Expedir las normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Ministros;
- Declarar el Estado de Sitio cuando se atente contra la integridad territorial o el

ordenamiento constitucional, la soberanía o independencia del Perú o existiera un levantamiento armado, y que no puedan ser resuelto por otros medios.

Por su parte al Primer Ministro, mientras no sea cesado en el cargo, le deberían corresponder una serie de funciones propias, como, por ejemplo, la dirección de la acción del Gobierno y por ende de la política interior, exterior y de defensa. A su vez al Gobierno en su conjunto le ha de corresponder garantizar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico por medio de la función ejecutiva, así como el ejercer la potestad reglamentaria, además de la dirección de la Administración civil y militar, siendo el responsable de la defensa de la Nación y del uso de la fuerza armada. Por otra parte le ha de corresponder también el nombramiento de los cargos civiles y militares.

Para garantizar un adecuado equilibrio en el funcionamiento de este sistema de reparto competencial entre el Presidente de la República y el Jefe del Gobierno, y dado que el primero de ellos es quien nombra y cesa al segundo, con el respaldo mayoritario del Congreso, resultaría más que necesario establecer la renovación parcial de la Cámara por mitades o tercios. Ello se debe a que en la actualidad las elecciones parlamentarias coinciden con las presidenciales y la duración del mandato parlamentario también coincide con el presidencial, es decir, 5 años, lo que origina que el Presidente que es, por lo general, elegido en segunda vuelta (ya que el gran número de candidatos y la dispersión del voto hace que sea muy difícil que alguno salga elegido en primera vuelta), ha de gobernar durante esos 5 años que dura su mandato presidencial con un parlamento fragmentado que responde a los resultados de la primera vuelta electoral.

Por el contrario, la renovación parcial del Congreso sirve de corrector a la composición parlamentaria, de forma que el pueblo pueda dos o tres años después de las elecciones presidenciales, y visto el desempeño realizado por el Presidente, el Primer Ministro y de la oposición parlamentaria, corregir la composición inicial de la Cámara. Ello permitiría que el Presidente de la República pueda obtener o mantener una mayoría de la Cámara afín a sus lineamientos o, en su caso, llegar a perder dicha mayoría parlamentaria. En el primero de los casos podrá nombrar a un Primer Ministro próximo a sus planteamientos y disciplinado respecto a sus directrices, por cuanto puede cesarlo con cierta facilidad ya que cuenta con la mayoría parlamentaria suficiente; pero en el segundo de los casos el Presidente deberá negociar con la

mayoría parlamentaria el nombre del Primer Ministro, el cual puede llegar, en algunos casos, a ser un representante de la oposición, como ha sucedido en Francia durante la llamada *cohabitación* [8]. De esta manera la población, mediante las elecciones, puede otorgar a un partido la presidencia de la República y la mayoría parlamentaria y, en consecuencia, el Primer Ministro, pero también puede otorgar a un partido la presidencia y a otro la mayoría parlamentaria, obligándolos a pactar el nombre de un Primer Ministro aceptado por ambos. Este es un mecanismo complejo que trae algunas complicaciones añadidas, porque en los períodos de cohabitación el Presidente no podrá nombrar a un Primer Ministro enteramente de los suyos al objeto de desarrollar un Programa Político o de Gobierno determinado, sino que tendrá que nombrar a uno que pueda aglutinar y obtener el respaldo de la oposición mayoritaria en el Congreso. Ello, sin embargo, creemos que supondría para la política peruana un gran paso adelante muy importante, cual es la implicación directa de la oposición en las tareas, y por lo tanto en las responsabilidades, de gobierno. De esta forma, la oposición no estará necesariamente en una campaña permanente de desprestigio del Gobierno, sino que podrá arrimar el hombro empujando el carro de la gobernabilidad. Dependiendo de los acuerdos a los que se lleguen entre el Presidente y la oposición, esta última podrá también lograr su incorporación al Gobierno, con lo que ello supondría de trabajo conjunto y de aumento de la estabilidad política, cosa muy necesaria en el Perú. Así, pues, eso que en principio puede ser considerado como un inconveniente, ya que puede significar que el Presidente de la República sea de un partido y el Primer Ministro sea de la oposición, es, si se mira de forma tranquila (y no se entiende al Gobierno y a la Administración pública como un botín de guerra que el partido que ha ganado las elecciones ha de copar), una opción de sumo interés, ya que permite a la oposición asumir responsabilidades de gobierno, no limitándose a labores de crítica y de control, obligando al Presidente de la República a pactar, a negociar, a ponerse de acuerdo con la mayoría parlamentaria, y a ésta a actuar responsablemente.

La renovación parcial del Congreso favorecería también la estabilidad, pues de esta forma gran parte de los parlamentarios no estarían involucrados directamente en la campaña electoral, lo cual les permitiría centrarse principalmente en las labores parlamentarias. Además, la Cámara contaría con la experiencia de los parlamentarios a los que no les ha tocado la renovación, con lo que no se trataría de comenzar todo de nuevo, sino de sumarse, en la medida de lo posible, a los trabajos que se vienen realizando, con el consiguiente incremento positivo de la estabilidad y continuidad de

los trabajos parlamentarios. Así, también, la renovación parcial del parlamento, a diferencia de lo que sucede en la actualidad, con una configuración parlamentaria única a lo largo de los cinco años de mandato, ayudaría también a mantenerlo en constante relación con la población, evitando ese tan criticado distanciamiento de la sociedad. De esta manera la celebración de elecciones parlamentarias cada cierto tiempo sería un indicador real de la opinión pública y situaría en su justo término la *tiranía* de las encuestas, que en muchos casos sin mayor rigor científico, y respondiendo a las expectativas de quien las paga, vienen determinando el supuesto grado de apoyo popular de un gobierno y, lo que es más grave, marcando su agenda política. Tal *tiranía* de las encuestas se potencia sobre todo cuando el Gobierno no cuenta con unos objetivos o proyectos de trabajo claros y definidos, cuyos resultados han de ser valorados al final de su período de gobierno, sino que por el contrario se trata de un Gobierno sin rumbo que va desarrollando actividades de forma improvisada y populista que requiere de una constante afirmación de aprobación.

III. La necesidad de una segunda Cámara de representación territorial

El segundo tema sobre el que queremos reflexionar es el relativo a la necesidad de configurar una segunda Cámara en la que estén representados los distintos territorios que configuran el Perú.

En la actualidad, y a diferencia del modelo bicameral seguido en el pasado, la Constitución peruana configura la representación parlamentaria de manera unicameral (art. 90 CP), y los distintos intentos desarrollados a lo largo de estos años de volver a un bicameralismo han sido descartados. La negativa se ha apoyado principalmente en argumentos bastante discutibles, como el desprestigio de la institución parlamentaria, ocasionado especialmente por la indebida actuación de algunos parlamentarios, lo que ha originado que la población se cuestione el por qué tener una segunda Cámara que duplique el coste de la institución, ante todo por los altos sueldos que se habría que pagar cuando, según tal percepción social, nada positivo aportaría al país, incrementaría el gasto y permitiría (al aumentar el número de parlamentarios) el aumento de la corrupción.

Al respecto es necesario apuntar que, aun cuando se haya de reconocer que

actualmente la institución parlamentaria tiene un alto grado de desprestigio social, también hay que señalar que se debe principalmente a la labor negativa de unos pocos parlamentarios que han dejado, y dejan, mucho que desear en el desempeño de sus funciones, y que proyectan su descrédito al resto de parlamentarios que sí ejercen sus funciones correctamente, y que, independientemente de su ideología y su adscripción partidaria, se encuentran motivados por la búsqueda del interés general. De especial importancia en la construcción de esa percepción social de desprestigio del parlamento ha sido la actuación de determinados medios de comunicación sensacionalistas, que no se han limitado a criticar legítimamente la actuación de esos malos parlamentarios, sino que han esparcido y fomentado la duda de corrupción e ineficacia sobre la clase política en general, de todos los parlamentarios en particular y, por ende, de la propia institución parlamentaria.

A tal circunstancia hay que añadir la labor de demolición de la imagen de la institución parlamentaria que fue realizada durante el periodo fujimorista, primero para intentar justificar la necesidad de quebrar las reglas constitucionales mediante el golpe de Estado y, luego, potenciando el acceso a la Cámara de personas de dudosa integridad que se sometieran a sus mandatos, a fin de dominar el Congreso dando una apariencia de institucionalidad democrática. Todo ello, añadido al descrédito del actual Congreso, al que ya nos hemos referido, ha generado en efecto un alto grado de rechazo en la ciudadanía respecto de los intentos de reimplantar una segunda Cámara parlamentaria, pues se considera, como también hemos apuntado, que no aportará aspectos positivos al país y, por el contrario, servirá para generar mayor corrupción.

Ahora bien, considero que dichos argumentos, por sí solos, no son suficientes en principio para justificar el rechazo a la bicameralidad, puesto que, en primer lugar, se debe diferenciar entre la institución y las personas que la integran. En este sentido, a la corrupción hay que atajarla drásticamente estableciendo los mecanismos adecuados para investigarla y sancionarla, evitando que estas personas puedan valerse del cargo para alcanzar fines espurios; pero eso no es razón para eliminar una institución, si es que se la considera importante. En segundo lugar, porque considero que, como en economía, también en asuntos políticos no todo egreso ha de ser considerado como un gasto, sino que en muchos casos ha de ser considerado como una inversión cuyos beneficios y demás aspectos positivos no pueden cuantificarse de forma inmediata y material, sino por su capacidad de generar estabilidad y de aumentar la

representatividad y legitimidad del sistema. En tercer lugar, porque al echar un vistazo a la configuración constitucional de la casi totalidad de países con una democracia consolidada, encontramos que cuentan con un modelo bicameral, en tanto el unicameralismo es recogido mayoritariamente (salvo en el caso de Portugal, Noruega, Suecia y Dinamarca) por Estados generalmente inestables, y de nivel democrático bastante discutible y que dejan bastante que desear como modelo de desarrollo institucional.

El unicameralismo se fundamenta sobre todo en que no tiene sentido la existencia de dos cámaras que, con la misma representación y legitimidad, ejerzan las mismas atribuciones y competencias sobre las mismas materias y que, por tanto, la segunda Cámara se limite a repetir el debate ya realizado en la primera con todo lo que ello supondría de injustificable dúplica de gasto y de tiempo. A este respecto ya decía Sieyès que, en cada momento, la Nación sólo puede tener una *voluntad general* representada por el parlamento, por lo que consideraba que éste no podía tener dos cámaras, puesto que si las dos representan igualmente a la voluntad general de la Nación, una de ellas sobra, y si no es así (y se producen discrepancias entre ellas) la que no sea representativa del interés general de la Nación, debería abstenerse [9] . Ahora bien tales afirmaciones han de ser encuadradas históricamente, puesto que el planteamiento de Sieyès fue formulado en los albores de la Revolución francesa en relación a un modelo de parlamento estamental en el cual una de las cámaras era de la nobleza. En este sentido su argumento estuvo dirigido a potenciar y legitimar a la Cámara electa como representante de toda la Nación frente a la Cámara de la nobleza, señalando que ésta última no tenía representatividad o, en todo caso, sólo la tenía de su estamento. De esta forma consideraba, con razón, que si había conflicto entre ambas debía prevalecer la decisión tomada por la Cámara electa, por lo que en tales circunstancias resulta válido cuestionarse sobre el por qué mantener una segunda Cámara integrada por la nobleza que necesariamente debería estar subordinada a la primera como representante del interés general de la Nación, siendo a partir de tales consideraciones procedente, desde una lógica democrática, su eliminación, debiendo quedar como única Cámara la elegida democráticamente. Dicho esto, es necesario apuntar que en la actualidad el debate no está referido a la posible necesidad de una segunda Cámara en ese sentido estamental-aristocrático por lo que tal argumento mantiene su validez sólo en cuanto se refiera a ese tipo clasista de estructuración parlamentaria, pero no a otras formas compatibles con un Estado Democrático.

unicameralismo también se fundamenta en que el interés general es uno en cada momento (y para todo el territorio del Estado), y por tanto bastaría con una Cámara electa que lo represente puesto que, en esta línea de análisis, sería absurdo tener dos cámaras que hagan y digan lo mismo, ya que si existieran dos y discreparan una de las dos no está representando al interés general por lo que debería ser eliminada.

Tal planteamiento, que se corresponde con la inicial concepción del Estado-Nación, a partir de la cual a cada Estado le corresponde una Nación sobre la que se fundamenta, ha sido superado especialmente en los países democráticos, sobre la base del reconocimiento de la complejidad estatal basada en la existencia dentro de sus fronteras de una gran diversidad cultural, étnica, social, lingüística, que en algunos casos ha llegado al reconocimiento de una realidad plurinacional (un Estado integrado por diversas naciones), y que sobre todo en los países de gran extensión territorial ha supuesto la materialización de procesos de federalización, de regionalismo, de autonomismo y de descentralización, según sea el caso, con lo que ello comporta de brindar a estos entes subestatales la capacidad para, dentro de los límites necesarios para mantener la unidad del Estado, que puedan alcanzar diversas formas y niveles de autogobierno.

Desde esta perspectiva el reconocimiento de la existencia de distintas sensibilidades y necesidades regionales hace necesario que éstas puedan ser representadas en la búsqueda del interés general, más aún en un país como el Perú, en el cual la diversidad regional es tan rica. En esta línea tenemos que, mayoritariamente, en los países, con un sistema democrático avanzado han conformado su bicameralismo diferenciando el ámbito de representación de cada una de las cámaras. Así, por ejemplo, la primera de las cámaras representa generalmente a los ciudadanos en cuanto tales y vela entre otras cosas por el respeto de sus derechos, mientras que la segunda se constituye como Cámara de representación territorial que representa a los ciudadanos en cuanto comunidad regional, cultural, lingüística. La representación territorial no es, en este sentido, patrimonio exclusivo de los estados federales, sino que puede ser plasmada por estados que no lo sean, pero en los que sí se ha producido el reconocimiento en cada uno de ellos de esa diversidad, tal y como puede apreciarse, por ejemplo, en el caso español, el francés o el italiano. Siendo así que personas y territorios se ven representados en la conformación del interés general, a partir de lo cual la existencia

de éstas dos cámaras amplía el marco de la representación, aumenta el grado de legitimidad y ambas confluyen en la búsqueda del interés general.

La elección de los representantes a esta Cámara de representación territorial tiene diversos modelos, como por ejemplo a través de elección popular (USA, Francia, Italia), por designación de los parlamentos o gobiernos regionales (Alemania), o por designación mixta, es decir, que un número de representantes son elegidos por los ciudadanos y otros tantos son designados por los entes regionales (España). En el Perú, la circunscripción electoral para elegir a los representantes de esta Cámara podrían ser las regiones o los departamentos, dejando la circunscripción provincial para la elección de la otra Cámara parlamentaria.

Queda sin embargo un último obstáculo válido al que debemos hacer frente en éste análisis. Se trata del hecho de que las dos cámaras desarrollen las mismas funciones, tengan las mismas competencias, atribuciones, y discutan las mismas materias [10] . Para superar este obstáculo (y salvo el caso italiano que mantiene un bicameralismo paritario) la mayoría de los estados con una democracia consolidada y que cuentan con este tipo de representación territorial, han considerado procedente diferenciar las atribuciones, competencias y materias que en principio le corresponde tratar a cada una de ellas. De esta forma, y a partir de lo que se ha venido a denominar como bicameralismo imperfecto, la Constitución atribuye a cada una de las cámaras unas determinadas materias sobre las que cada una de ellas asume la iniciativa legislativa, la prioridad en el procedimiento y la capacidad decisoria final (levantando el veto que pudiera formular la otra Cámara en todo aquello que se refiera a las materias de su competencia). En este sentido, cada una de las cámaras puede iniciar respecto de las materias que tiene atribuidas el correspondiente procedimiento legislativo a fin de que dicha iniciativa se convierta en ley. Luego de seguir el procedimiento reglamentario pertinente procede a efectuar la votación. Si el texto es aprobado pasará a la otra Cámara, en donde se vuelve a discutir y votar. Si en esta segunda Cámara no se aprueban enmiendas o se establecen vetos el texto se convierte en ley. Si, por el contrario, se proponen enmiendas o se establecen vetos el texto vuelve a la Cámara de origen la cual puede, con mayoría simple aceptar o rechazar las enmiendas y con una mayoría calificada levantar el veto, como sucede por ejemplo en el caso español (art. 90 Constitución española), o en el caso alemán (art. 77.4 Ley Fundamental de Bonn). En la distribución de materias cabe destacar que a la Cámara de representación de los

ciudadanos le corresponde, por lo general, lo relativo a la investidura y/o cese del primer ministro y, en su caso, de los ministros; la legislación que afecte a los derechos fundamentales; así como la relativa a aspectos fiscales, presupuestarios, monetarios, crediticios; o a defensa, interior, exterior, comercio, organización judicial, transportes, comunicaciones, vivienda, salud, etc.; asumiendo también la capacidad de acusar constitucionalmente al Presidente, a los vicepresidentes, a los miembros del Gobierno y a los altos cargos estatales.

Por su parte a la Cámara de representación territorial le corresponde, en general, la iniciativa respecto de las leyes que tuvieran incidencia en las distintas regiones y demás entes locales, como las municipalidades. También resulta competente para abordar la normativa básica común a todo el Estado, especialmente en las materias compartidas, lo referente a las cesiones o atribuciones de competencias entre el Estado y las Regiones, la financiación y distribución de fondos a las entidades territoriales, los mecanismos de cooperación entre territorios, la aprobación de los estatutos regionales, etc.

Además, estas cámaras de representación territorial ejercen también otras competencias, entre las que podemos destacar la confirmación o el rechazo de los nombramientos de los altos cargos civiles y militares, así como el resolver respecto del procedimiento de acusación que sobre el Presidente, vicepresidente, demás miembros del Gobierno y altos funcionarios del Estado, pudiera formularse desde la otra Cámara.

Vemos, pues, a partir de todo ello, que el bicameralismo no tiene por qué estar conformado a partir de una representación ni configuración paritaria en donde ambas cámaras ejerzan las mismas atribuciones sobre las mismas materias, sino que permite también que entre ambas cámaras se proceda a la distribución competencial y funcional de las distintas materias, que permite en ambos casos tanto una segunda lectura como la presentación de enmiendas e incluso de un veto, pero reservando a cada una de ellas la capacidad de decisión final sobre aquéllas materias, funciones o competencias que les corresponda. Además, la conformación de una segunda Cámara en donde se representen las distintas sensibilidades territoriales aumentaría el grado de legitimidad del sistema, favoreciendo la integración de esa diversidad social, cultural, territorial, en el Proyecto común del País. Es en tales condiciones que creo necesario plantear la necesidad de promover el bicameralismo en el Perú.

IV. Otros temas que necesitan ser abordados

A lo largo de estas páginas he analizado dos de los temas que considero prioritarios para ser abordados en una futura reforma de la Constitución peruana. Quisiera poder seguir abordando otros temas en los que también considero necesario y urgente que sean afrontados en esa futura Reforma constitucional, pero ahora ya me he excedido de los límites a la extensión que debería tener el trabajo, lo que me impide seguir expresando otras consideraciones. Sin embargo no quisiera terminar sin tener, siquiera, la oportunidad de dejarlos apuntados.

En este sentido creo que una futura reforma constitucional deberá hacer frente a la necesidad de proceder a una regionalización real y efectiva que permita aumentar los niveles de legitimidad democrática mediante la distribución efectiva del poder político entre el Estado y los distintos entes regionales. De esta manera las entidades regionales deberían ser configuradas como verdaderas instancias de decisión política con capacidad de adoptar, aplicar y dirigir, dentro de su ámbito territorial y de las materias de su competencia, una orientación política que pueda ser diferente a la adoptada y aplicada por el Estado, siempre que la misma se encuentre dentro del marco constitucional y respete los principios de unidad y solidaridad.

También se debe abordar la conformación de un Estado Social que haga compatible las reglas de la libre empresa y del libre mercado con la igualdad de las personas y el respeto a la dignidad. En este sentido, puede ser de bastante utilidad analizar el modelo de desarrollo social europeo en el que la igualdad no es entendida en el sentido absoluto de igualdad en todo y para todo, sino por el contrario limitada al punto de partida, en el sentido de igualdad de oportunidades y no del resultado final, por lo que permite apreciar que el sistema y reglas capitalistas no son necesariamente incompatibles con la adopción de medidas de promoción de la igualdad. Por el contrario, se debe apuntalar la idea de que un mínimo Estado Social, que garantice dicha igualdad de oportunidades, es requisito indispensable para la existencia y desarrollo de un Estado Democrático.

Por otro lado, en esa futura reforma constitucional resulta de suma importancia abordar el tema del Poder Judicial, ya que considero necesario configurar un Poder

Judicial verdaderamente autónomo, independiente e imparcial. Debemos ser conscientes de que no hay ningún Estado desarrollado y democrático que no cuente con un Poder Judicial fuertemente institucionalizado, que sea autónomo, además de independiente e imparcial, capaz de hacer frente, con su autoridad, a los actos ilegales que puedan ser cometidos por los poderes públicos como por particulares, no importando lo poderoso que pudiera ser ni el cargo que pudiera tener. Los ciudadanos tienen el derecho a que los conflictos se resuelvan dentro del ámbito de la seguridad jurídica. Sin eso no se puede hablar de un verdadero Estado de Derecho. La mera existencia de un Poder Judicial no es suficiente al respecto, por cuanto, como enseña la experiencia, éste puede estar subordinado a intereses políticos y económicos o encontrarse presionado y atemorizado, con lo que la independencia e imparcialidad desaparecen. Es por ello que hay que brindarle todas las herramientas y garantías que sean necesarias para el normal desarrollo de sus funciones. En especial, será necesario abordar la cuestión del acceso a la magistratura, especialmente en lo que respecta a la Corte Suprema, tema de particular importancia por cuanto considero que la evaluación de los candidatos debe centrarse en la discusión de su trayectoria democrática y jurídica (y no en test psicotécnicos o de razonamiento matemático), a fin de que se nombre a personas que teniendo reconocido un importante prestigio jurídico también puedan acreditar que a lo largo de los 20, 25, 30 años de ejercicio profesional han defendido los valores y la institucionalidad democrática constitucional, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que permite presumir que llegado el caso lo seguirán haciendo desde la magistratura.

También es necesario abordar la permanencia en la carrera jurisdiccional. A tal fin resulta importante apreciar que en los países democráticos desarrollados el Poder Judicial está compuesto por funcionarios de carrera con una garantía de estabilidad en el cargo, salvo que incurran en una conducta o infracción funcional grave o en la comisión de un delito doloso, en cuyo caso podrán ser separados. Por el contrario, la existencia de ratificaciones judiciales permanentes cada cierto número de años puede implicar un claro atentado a la independencia e imparcialidad judicial, ya que origina una presión permanente sobre los jueces que en muchas ocasiones pueden verse sometidos para resolver no en virtud del Derecho sino en *pro* de su ratificación.

De otro lado también considero imprescindible redimensionar e institucionalizar el rol que desempeñan las fuerzas armadas dentro de un Estado Democrático de Derecho. En

este sentido se debe eliminar cualquier protagonismo político de las fuerzas armadas, superando el planteamiento de considerar a las fuerzas armadas como instituciones tutelares de la patria, como si la patria fuera menor de edad o incapaz, y necesitara de la tutela de alguien que intervenga en los casos en que los *irresponsables* civiles estuvieran desorientados o perdidos o equivocados. La Fuerza Armada ha de estar subordinada al poder constitucional en todo caso o circunstancia.

Se debe proceder a cambiar los mecanismos de ingreso a las escuelas de oficiales, así como los planes de estudio que se imparten en las mismas, los mecanismos de ascenso potenciando la profesionalidad y la calidad del servicio por sobre la mera antigüedad en el cargo, los estudios de post grado que deberán realizar los cuadros superiores, los mecanismos de acceso al generalato o grados similares. Se les debe garantizar unos ingresos dignos y adecuados a sus importantes responsabilidades, pero a su vez se le deben eliminar todas las prerrogativas impropias de un Estado de Derecho, tales como gasolina, carro, mayordomo, chófer. Así también, el fuero militar debe circunscribirse a conocer sólo delitos cometidos por militares en actos estrictamente militares, y considero que en todo caso sus resoluciones han de poder ser revisadas por los tribunales ordinarios. Ello se debe a que los tribunales militares deben ser considerados como órganos de la administración y no como tribunales de justicia, por cuanto están sujetos a disciplina y jerarquía y por tanto no son ni independientes ni imparciales.

En esta línea considero necesario abordar el tema de la Policía, a fin de que desarrolle una verdadera función al servicio y en defensa de los ciudadanos y sus derechos. Para ello es necesario proceder a su desmilitarización de la forma de entenderla (grados militares, por ejemplo) y proceder a reconfigurarla a partir de criterios civiles, técnicos, profesionales que implican abordar también desde el acceso, los planes de estudio, los mecanismos y requisitos de ascenso, su función de protección de los derechos.

Por último, en esta breve lista creo necesario también que se aborde la función de la Administración Pública a partir de criterios que la configuren como una herramienta al servicio de los ciudadanos, cuya actuación ha de ser objetiva, transparente, descentralizada, motivada, y controlada judicialmente [11] .

V. Consideración final

A lo largo de estas páginas hemos podido comprobar la imperiosa necesidad de abordar una reforma constitucional que esté destinada a dotarla de un alto grado de legitimidad democrática y de una vocación integradora que, partiendo de un amplio consenso social, le permita servir de base para la construcción de un Estado Democrático y Social de Derecho que promueva el desarrollo personal, social, económico y cultural, respetando la diversidad, la dignidad, la libertad, la igualdad y la justicia, configurando así un Estado al servicio de los ciudadanos para garantizarles el pleno disfrute de sus derechos. Este es un trabajo arduo y complejo que hay que abordar sin demora, pero con la entereza y tranquilidad necesarias que permitan alcanzar tales objetivos mediante fórmulas integradoras y de consenso. Y con este objetivo, el presente trabajo es una modesta propuesta que puede servir como punto de partida para reabrir el debate.

[1] Además se debe hacer referencia a que entre 1836 y 1839 el Perú se dividió en dos estados el Nor-Peruano y el Sud-Peruano, cada uno con su propia Constitución (1836). Dichos estados se confederaron conjuntamente con Bolivia aprobando para dicha Confederación la Constitución de 1837.

[2] El 5 de abril de 1992, siendo Presidente del Perú Alberto Fujimori procedió con el apoyo de la cúpula militar a suspender la Constitución de 1979 a disolver el Congreso y destituir a la Corte Suprema, con el pretexto de que el Congreso y el Poder Judicial, a los que calificaba de corruptos bloqueaban, sistemáticamente sus esfuerzos especialmente en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

[3] Sobre la ilegitimidad de la constitución, ver las palabras del propio Presidente del Tribunal Constitucional del Perú D. Víctor García Toma cuando manifestó que: Bajo esta premisa, este Colegiado ha declarado expresamente en el caso Alberto Borea Odría que la actual Constitución carece de legitimidad de origen; y, que asimismo, durante los primeros años de formal vigencia fue simplemente una regla de papel y una coartada jurídica para justificar el autoritarismo. Señaló además que el referido texto está empañado por una suerte de pecado original en razón a que los móviles y

forma de elaboración estuvieron reñidos con principios elementales de la ciencia constitucional y la genuina voluntad ciudadana. Asimismo, en diversos pronunciamientos ha sido enfático en desnudar sus vacíos y defectos. Pero con la misma firmeza ha señalado también, que tras la derrota de la dictadura, la Constitución vigente sirve de elemento de regulación efectiva a las actuales relaciones entre gobernantes y gobernados

En ese orden de ideas, queda patente que este Tribunal ha hecho suyas las palabras de Dennis Diderot:

Hablaremos contra las leyes insensatas hasta que estas sean reformadas; entre tanto, nos sometemos lealmente a ellas.

Por ende, sin incurrir en contradicción alguna exigimos lealtad a la Constitución; porque insistiendo en una idea fuerza vital para la continuidad del Estado de Derecho decimos: Un pueblo civilizado puede vivir con una mala Constitución; pero no puede vivir sin ella.

Ahora bien, al mismo tiempo, exhortamos a los poderes públicos a que adopten la histórica decisión de convertir al próximo Parlamento en un poder constituyente originario; el cual operaría como tal durante los primeros 90 días del próximo periodo de gobierno, a efectos que reforme o elabore una nueva Constitución.

En ese orden de ideas, sugerimos que el Acuerdo Nacional convoque a los partidos políticos y representantes de la sociedad civil para que bajo su orientación elabore un anteproyecto de reforma o asiente las bases para la elaboración de una nueva Constitución.

El Perú necesita que la Constitución como proyecto de vida en común refleje democráticamente el consenso para la construcción de una sociedad diferente. La reforma del Estado como imperativo de una época de globalización, integración y dignificación de la vida coexistencial, amén de sujeta a comportamientos eficientes y eficaces, requiere de manera previa del diseño de una nueva arquitectura constitucional acorde con sus necesidades.. Al respecto ver, Discurso del Magistrado Víctor García Toma con ocasión de su juramentación como Presidente del TC en http://www.tc.gob.pe/audiencias/discurso_garcia_12122005.html

[4] *Caso Acción de inconstitucionalidad contra el denominado documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993*, EXP. N.º 014-2003-AI/TC, STCP de 10 de diciembre de 2003.

[5] Estas alternativas resolver la cuestión derivada de la abrogación de la Constitución Política de 1979 fueron inicialmente propuestas por la Comisión para el Estudio de Bases para la Reforma Constitucional del Perú, creada por Decreto Supremo N.º 018-2001-JUS, del 25 de mayo de 2001.

[6] En este sentido resulta bastante interesante el modelo constitucional francés en el cual al Presidente de la República

- Nombra al Primer Ministro (art. 8 Constitución francesa CF-) quien a su vez deberá contar con el apoyo mayoritario de la Asamblea Nacional (arts 49 y 50 CF).
- Preside el Consejo de Ministros (art. 9 CF).
- Puede pedir a las Cámaras, antes de proceder a la promulgación de una ley, una segunda deliberación sobre la ley o algunos de sus artículos (art. 10 CF).
- Puede convocar, a solicitud del Gobierno o de ambas Cámaras, referendos sobre cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones (art. 11 CF).
- Puede disolver la Asamblea Nacional, previa consulta con Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras (art. 12 CF).
- Puede tomar medidas excepcionales (previa consulta con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y del Consejo Constitucional) en defensa de la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o cuando el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido. Dichas medidas deberán estar fundamentadas en la voluntad de garantizar a los

poderes públicos constitucionales (art. 16 CF).

[7] De esta forma el nombramiento del Primer Ministro requiere de un consenso entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria.

[8] La denominada *cohabitación* política francesa se produce cuando, a raíz de la celebración de elecciones parlamentarias adelantadas o renovaciones parlamentarias parciales, los electores modifican la composición de la Cámara pudiendo variar con ello, también, la composición de la mayoría cuyo voto de confianza es el que posibilita el nombramiento y mantenimiento del Primer Ministro en el cargo. Tal circunstancia permite, en determinados momentos, que el Presidente y el primer ministro sean de esferas políticas distintas, pero que deban cooperar necesariamente en el desarrollo de sus funciones. Ello sucedió durante los años 1986-88, 1993-95 y 1997-2002.

[9] Ver al respecto, Sieyès, Emmanuel J. *¿Qué es el tercer Estado?*. Alianza, Madrid, 1989, pág. 103.

[10] Los orígenes de este modelo de bicameralismo con él se garantiza una segunda lectura o revisión de los textos, más reposada, que permite un enfriamiento de las pasiones políticas, permite llegar a nuevos acuerdos y pactos. Tal modelo de bicameralismo fue resultado también de un momento histórico concreto (con los primeros parlamentos democráticos modernos) en el que se consideraba que la cámara electa por la población al pretender realizar transformaciones sociales era más pasional e irreflexiva y por lo que debía ser frenada por una cámara aristocrática, de representación de los sectores socio económicos altos, y defensora del status quo, a fin de encontrar entre ambas un equilibrio entre la permanencia de instituciones tradicionales y la necesidad de realizar tales cambios sociales. Ahora bien, la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho ha llevado a la gran mayoría de los países con representación bicameral a rechazar tanto el modelo paritario de bicameralidad, como el composición clasista de las cámaras parlamentarias. Sobre las causas del bicameralismo en especial en los estados unitarios, ver Gonzalez Casanova, J.A. Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Vicens Vives - Universidad, Barcelona, 1983, págs 258 y ss.

[11] Ver al respecto Remotti Carbonell, José Carlos. Reflexiones sobre la actuación de la Administración Pública en un sistema democrático. Vox Juris, Revista de Derecho de

la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres, nº 9 (edición especial por el XXX aniversario), Lima, pág. 207 y ss.