

BASES PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCION DE 1993

José Bejar Quispe

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UNSAAC

Antes de desarrollar propiamente el tema, es necesario señalar en qué circunstancias se expide la Constitución vigente del 93, sus características fundamentales, para luego ver las partes que debe comprender dicha reforma.

Nadie puede negar, que la Constitución del 93 es el genuino producto jurídico de un acto inconstitucional del autogolpe del 5 de abril de 1992; es decir, es el engendro de un hecho político ilegítimo, totalmente contrario a la Constitución, ningún sector político, ni social del país había demandado, ni reclamado una nueva Constitución, toda vez que la Constitución del 79, tanto en su concepción al igual que en el procedimiento que se

empleó para su aprobación fue más legítima y democrática a comparación de la Carta neoliberal del 93, tanto más que apenas tenía una década de vigencia, por eso que a nadie se le ocurrió pensar en una nueva Constitución en el año de 1992, sino únicamente al señor Fujimori y su entorno, por tanto la Constitución del 93 es génesis de la voluntad política del régimen de turno, y mas no producto de un plan o programa que obedeció a un interés general o de una demanda nacional. Dicho muy crudamente, si alguna necesidad había para expedir una nueva Constitución, no era otra que la reelección sucesiva del señor Fujimori, que tenía el propósito de perpetuarse en el poder, a la par tomar el control de todo el aparato del Estado, instituir un régimen vertical



Amanecer en la Plaza de Armas - Cusco 1925.

caracterizado por el abuso del poder, y de una generalizada corrupción. Siendo este importante instrumento de origen ilegítimo, de naturaleza antidemocrática, prácticamente impuesta por la dictadura de entonces, la necesidad de que esta Carta Política sea sustituida o reformada es absolutamente necesaria e impostergable para efectivamente redemocratizar y reinstitucionalizar el país, no podemos continuar con un instrumento jurídico pergeñado por un régimen autoritario inmerso en la gran corrupción, lo que posibilitó perpetuarse en el poder durante 10 años.

Las características que podemos mencionar en líneas generales de la Constitución vigente, son entre otras, las siguientes:

1.- Es una Constitución que obedece a la ideología coyuntural imperante del neoliberalismo, hoy incluso detestada por los ultraliberales más recalcitrantes (caso por ejemplo George Soros) o por los círculos financieros internacionales como FMI, BM y BID, que lo propugnaron y alentaron. El neoliberalismo, ha cumplido su ciclo y se halla en franca retirada, sirvió para combatir la hiperinflación, pero su aplicación generó el problema que afrontamos hoy en día, que es la hiper-recesión con la secuela de problemas sociales, como el crecimiento inusitado de la pobreza, el desempleo y un panorama bastante sombrío de depresión en la economía mundial, donde la contradicción o la lucha ya no es entre los poseedores y desposeídos, sino entre una minoría que está inmersa en el sistema y los excluidos y marginales de la sociedad dentro de una economía de mercado totalmente globalizada. Si esta Constitución está hecha bajo la inspiración de la insensible filosofía del neoliberalismo, urge su reforma o su sustitución para optar por una economía de mercado con rostro humano o más propiamente por una tercera vía como es la orientación por ejemplo, de la mayoría de los países de Europa Occidental de no transitar por ninguno de los extremos, ni por el estatismo, menos por una economía totalitarista de mercado.

2.- La del 93 es una Constitución incoherente, es decir insensata e irracional en muchos de sus aspectos, en la concepción de sus diversas instituciones introducidas como novedosas; es decir, es una Constitución atípica, como por ejemplo por la opción del sistema electoral tricefálico, la absurda conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, con representantes de instituciones ajenas a la función de la administración de justicia, la concepción centralista, de la Academia de la Magistratura, dependiente del Poder Judicial, la institución de la revocatoria, únicamente para

autoridades municipales y no para el Congreso, ni para el Ejecutivo, esta atípica reingeniería política solamente tenía su justificación, en el propósito de imponer al país un gobierno vertical, autocrático, exhornado con cierto cariz democrático.

3.- Es una Constitución hiper-centralista que subestimó y cercenó las seculares competencias de las Municipalidades, si bien es cierto que, líricamente reconoce la existencia de las regiones; sin embargo, en la práctica permitió la liquidación de estas instituciones, convirtiendo en instituciones detestables, apéndices del gobierno central, como lo son los CTARs. El retroceso en materia de descentralización ha sido evidente, ya que la autocracia en su afán de controlar todas las instituciones y el manejo monopólico del poder político ha terminado asfixiando y cercenando a las organizaciones de naturaleza descentralista como las Municipalidades y los gobiernos regionales, con lo que ha generado el incremento de la migración en el país, de la población rural a los centros urbanos, y el crecimiento caótico de la Capital de la República con toda la secuela de morbilidad social que hoy exhibe Lima.

4.- La Constitución del 93 es carente de mecanismos adecuados para impedir la imposición del Estado-poder, donde prima la voluntad política antes que el cumplimiento de la normas legales, es necesario reinstaurar la vigencia del imperio del Estado de Derecho, que ha sido socavada sistemáticamente y desmontada; en buena medida este socavamiento se patentizó con la sistemática violación de la Constitución de parte del poder político, la interferencia y el control del Poder Judicial, y el decapitamiento del Tribunal Constitucional.

Si esta Constitución adolece de estos defectos, por tanto nadie puede negar la necesidad de su sustitución o su reforma, por eso ya varios meses antes de que cayera la autocracia fujimorista existía en el país una sentida inquietud de sustitución o reforma constitucional; sin embargo, una vez derrumbado el putrefacto régimen del fujimorismo, antes que por el desborde popular, por efecto de su total descomposición, iba creciendo la idea de reformar la Constitución de 1993, particularmente de parte de quienes estamos inmersos en la enseñanza y difusión del Derecho Constitucional en las universidades del país, esta necesidad era y es absolutamente impostergable. Sin embargo; en el último proceso electoral del país, los distintos candidatos a la presidencia de la República casi todos rehuyeron en su oferta electoral hablar sobre la enmienda o reforma constitucional, cabe mencionar la voz casi solitaria en

esta demanda del candidato al Congreso Javier Diez Canseco y del académico Francisco Eguiguren Praeli, éste último profesor de Derecho Constitucional y Jefe del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, nosotros por nuestra parte planteamos esta necesidad en el lugar que nos corresponde actuar en el Cusco. El gobierno transitorio de Valentín Paniagua, no tenía otra alternativa que aceptar esta demanda, e hizo bien en crear una Comisión de Estudio de la Bases Constitucionales de la Reforma Constitucional del Perú, expidiéndose la normatividad correspondiente a través de la Cartera Ministerial de Justicia, oficializando a través del D.S. No. 018-2001-JUS de 26 de mayo del 2001, iniciativa ésta que fue indudablemente bien acogida y saludada por todos los sectores y círculos políticos e intelectuales del país.

Sin embargo, produjo desazón cuando se expidió la R.S. No. 232-2001-JUS, que en forma sorpresiva y seguramente en una sola decisión de amigos, emulando como lo hacía antes el fujimorismo, el señor Diego García Sayán, con la bendición del Presidente Paniagua, designa una mini-Comisión limeña de 28 personalidades, prácticamente casi todos ellos limeños y con una raleada presencia de contados provincianos alimeñados, Comisión ésta encargada de alcanzar la propuesta de la reforma constitucional, dentro de un cortísimo plazo, la propuesta que alcance esta Comisión por la naturaleza de su composición no será de ningún modo de carácter nacional, sino apenas una propuesta limeña, es decir de corte centralista, lamentablemente el apartheid o el segregacionismo centralista o la típica "argolla limeña", continúa con más fuerza en el país en la toma de decisiones importantes, como ocurre en el presente caso, contra lo cual hay que luchar decididamente más adelante.

Ahora bien, veamos qué aspectos básicos o sustanciales debe comprender esta enmienda o reforma constitucional sin entrar a perderse en el inventario de ideas sueltas, un tanto intrascendentes como por ejemplo eliminar una vice presidencia de la República, o de burocratizar más el Tribunal Constitucional aumentando de 7 a 10 miembros tal conforme está pergeñando la Comisión de Bases de Reforma Constitucional. Nosotros en cambio proponemos las siguientes enmiendas sustanciales:

1.- Reforzar la vigencia del imperio del Estado de Derecho en el Perú, para hacer un país como decía Platón, donde gobernantes y gobernados reconozcan someterse por igual, al mandato del noble yugo de la Ley y para que nunca más ocurra, que la voluntad política de quien momentáneamente está investido de

poder, se alce por encima de la ley, que por ser ésta impersonal obedece al interés general; para lograr este propósito tiene que someterse a revisión el esquema de organización y funcionamiento de los 3 poderes del Estado, lo que conlleva con relación al Congreso volver al sistema bicameral para evitar la antidemocrática dictadura de las mayorías numéricas del Congreso y nunca más reeditar un Congreso sumiso y servil apéndice del Ejecutivo como lo fue bajo el fujimorismo. El Bicameralismo, garantiza al menos relativamente la independencia del Legislativo, porque permite revisar las leyes en dos instancias. Y para garantizar un origen y una composición verdaderamente nacional se debe desechar el absurdo y anacrónico sistema del distrito electoral único, y optar constitucionalmente por el distrito electoral múltiple.

En cuanto al Ejecutivo, desechar la reelección presidencial inmediata, como lo hacía la Constitución peruana del 33, suprimir la facultad del Ejecutivo para dictar los decretos de urgencia, que tanto en el Perú como en el país vecino de Argentina, esta potestad legislativa ha servido más para la comisión de actos de corrupción y latrocinio. Establecer los mecanismos necesarios para garantizar una real independencia de los poderes y una efectiva fiscalización del Legislativo al Ejecutivo. Que la remoción del Tribunal Constitucional, no sea por simple mayoría del Congreso, sino por mayoría calificada, y para evitar la fuga de los responsables incursos en malos manejos de la cosa pública es necesario instituir el juicio de residencia, para que todo funcionario público permanezca en el territorio nacional obligadamente por lo menos un año después de concluido con su función o mandato.

2.- Especial atención merece la independencia y autonomía del Poder Judicial permanentemente intervenido en cada gobierno de turno, y es el poder más desacreditado del Estado, hacer que su autonomía e independencia sea real, para lo cual debe suprimirse la existencia de la centralista Academia de la Magistratura, que no es sino el engendro de la dictadura para tener maniatado el Poder Judicial con magistrados provisionales y suplentes, la formación y capacitación de magistrados debe pasar como debe ser a las universidades, como así opta por ejemplo la Constitución venezolana. Garantizar constitucionalmente que ningún poder pueda intervenir en el manejo de los asuntos internos del Poder Judicial, so pretexto de reforma o modernización. Asimismo, para lograr que este poder cuente con magistrados con probada probidad profesional y moral, hacer que las ratificaciones sean por períodos cortos, como era antes de 3, 5 y 7 años de acuerdo a los niveles, y no como ahora a todos en general cada 7 años de su nombramiento, o su última ratificación.

3.- Superar las diversas incoherencias introducidas en el texto de la Constitución vigente, tales como la absurda prohibición al Estado, de dedicarse a la actividad empresarial, copiada de la Constitución chilena de Pinochet, que contradice el principio del pluralismo económico que aún pregonaba la Constitución del 93. Suprimir el absurdo tricefalismo del sistema electoral, inspirada en alguna medida también en la Constitución chilena de 1980, optando por la única existencia del Jurado Nacional de Elecciones. Volver a la composición establecida por la Constitución del 79, del Consejo Nacional de la Magistratura, por ser más racional y coherente a comparación del 93. Suprimir la designación de jueces de paz por voto popular que pese a ser un sistema aparentemente democrático tiende a politizar la administración de justicia, y quita la competencia del Consejo Nacional de la Magistratura. Debe suprimirse las revocatorias para las autoridades municipales por desestabilizar la función edil que alimenta los resentimientos y revanchismos de los grupos perdedores en las contiendas electorales, y acortar de 5 a 3 años, como era antes el mandato del Alcalde y los regidores.

4. **Optar de manera efectiva por una forma de Estado y de gobierno de carácter verdaderamente descentralista, para lo cual, por mandato constitucional debe asignarse un determinado porcentaje del presupuesto nacional para el funcionamiento de los gobiernos regionales y municipales;** Haya de la Torre señalaba con mucha razón que sin descentralización económica no se garantiza la descentralización política ni administrativa. Nosotros no somos partidarios de la creación o constitución de gobiernos regionales, porque no existió experiencia histórica en el país de este tipo de organizaciones y además fue un fracaso el corto periodo de funcionamiento de las regiones creadas en el país durante el gobierno aprista, y creemos al igual como ha hecho el hermano país de Colombia y como optó la mayoría de las Constituciones del Perú, encaminarse por la propuesta de los consejos o juntas departamentales, reconocer que cada Departamento como circunscripción territorial goce de autonomía política, económica y administrativa, y evitar de este modo las disputas interdepartamentales por una integración artificiosa de regiones y la sustitución del macrocentralismo con los micro-centralismos de las sedes regionales.

5.- Proteger y garantizar adecuadamente los derechos laborales que han sido volatilizados por la Constitución del 93, siguiendo las recomendaciones de la OIT, sin necesidad de caer tampoco en una absurda legislación laboral rígida ultraproteccionista.

6.- El Perú, juntamente que Haití, son los únicos países en América Latina, que carecen de regulación en el funcionamiento del principal medio de comunicación social como es la televisión de señal abierta, donde so pretexto de la libertad de prensa lo que más se practica es el libertinaje empresarial, todo medio de comunicación social debe ser considerado como servicio público y debe contar con una mínima regulación legal en cuanto a su funcionamiento, cuyo control más que todo, bien podría estar constituido por sus mismos propietarios con participación del Estado, y un representante de los usuarios, para garantizar un servicio adecuado y evitar que estos medios se constituyan en los principales instrumentos de deformación y alienación de los valores, antes que medios de educación, culturización, información y sana recreación de la persona humana.

7.- Prohibir que los congresistas y los demás funcionarios del Estado puedan percibir otras retribuciones o emolumentos que no sean aquellos que de manera ordinaria reconoce la legislación vigente a favor de los demás servidores públicos, para evitar vergonzosas iniciativas legislativas de pago por lucro cesante, pago por liberalidad, y otras gollerías o canonjías con claro abuso del poder.

8.- Por último, tampoco podemos caer en el nihilismo de sostener que la Constitución del 93 es del todo negativa, tiene algunos aspectos positivos, por eso creemos por ejemplo que debe mantenerse intacta tal conforme aparece redactada todo el Capítulo IV del Título III relativo al régimen tributario y presupuestal, que garantiza una aprobación racional de las leyes de presupuesto anual de la República y una adecuada legislación tributaria que son bases para una disciplina fiscal sana, que impida el resurgimiento de cualquier proceso inflacionario de nuestro signo monetario.

Todas estas propuestas constituyen desde nuestro punto de vista los aspectos sustanciales en la reforma constitucional.