

**MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES URGENTES Y MODIFICACIONES
CONSTITUCIONALES INNECESARIAS PARA EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO.**
Propuestas iniciales.

Bruno Novoa Campos¹.

SUMARIO: I. PALABRAS PREVIAS; II. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES URGENTES: A. TRANSFERENCIA PARCIAL DE ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS Y GABINETE; B. CONTROL PRESIDENCIAL; C. RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL; D. DECRETOS DE URGENCIA; III. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES INNECESARIAS: A. ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO; B. VOTO DE CONFIANZA MINISTERIAL; IV. PALABRAS FINALES.

I. PALABRAS PREVIAS

El Régimen Político es una rama poco tratada por los constitucionalistas contemporáneos; lo es más, para aquellos dedicados a la Ciencia Política.

Sin embargo, mostramos preocupación ya que el primer decenio del siglo XXI que nos acaba de dejar y el ingreso al segundo nos da cuenta de 225 conflictos sociales, de los cuales 177 son conflictos activos y 48 conflictos latentes² en lo que va del año 2013, por lo que creemos necesario *tomar partido* y presentar propuestas estructurales que podrían bien debatirse, criticarse o, como no, ponerse en práctica.

II. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES URGENTES

A. TRANSFERENCIA PARCIAL DE ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS Y GABINETE.

La transferencia de las atribuciones del Presidente de la República hacia el Presidente del Consejo de Ministros puede ser: **i)** total o **ii)** parcial.

La transferencia de las atribuciones totales deberá ser desestimada de plano por las consideraciones siguientes:

- a)** Nuestra forma de Gobierno contempla uno Presidencial³. Si bien es cierto en la época inmediatamente posterior de nuestra independencia Don José de San Martín abogaba por una Monarquía Constitucional, fue desestimada desde el principio y los primeros padres de la patria en la primera *Constituyente* realizada en la Casona de San Marcos (Bases para la

¹ Abogado constitucionalista. Egresado de la Maestría en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente asesor en derecho constitucional en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

² La mayor cantidad de conflictos sociales se ubica en el departamento de Ancash (31 casos) y Puno (22 casos); le siguen los departamentos de Cusco (16 casos), Lima provincias (15 casos) y Apurímac (15 casos). Continúan siendo tratados 81 casos mediante procesos de diálogo. Asimismo, se registraron 71 acciones colectivas de protesta. Fuente: Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 113, julio de 2013.

³ Entiéndase como término lato, ya que es sabido que la doctrina aún continúa debatiendo acerca del Semi-presidencialismo y demás matices.

Constitución de 1822 y la Primera Constitución de 1823) ya estaban decididos a adoptar un sistema presidencial.

- b)** Esto pues, por varias razones: **i)** porque el retorno a la monarquía contemplaría el retorno a la dependencia virreynal, la cual había estado próxima; asimismo, **ii)** porque muy cerca (Estados Unidos), los colonos americanos habían establecido su independencia con un régimen distinto, el cual les había dado frutos y **iii)** sus principales expositores (Hamilton, Joseph Story, por ejemplo) eran traducidos desde temprano (Nicolás Calvo desde argentina), así como **iv)** sus principales textos ("El Federalista" o "La constitución americana comentada", por ejemplo) ya eran leídos.
- c)** Es decir, el transferir todas las atribuciones al Primer Ministro y a su Gabinete, implicaría un retroceso forjado desde nuestros primeros pasos constitucionales, cambiando radicalmente nuestra forma de gobierno a uno más cercano al parlamentario.

Con respecto a la transferencia de atribuciones parciales, consideramos:

- a)** El transferirle todas las atribuciones cambiaría radicalmente nuestra forma de gobierno, como quedo indicado; en cambio, el transferirle algunas de ellas podría hacer más viable la gobernabilidad, entendida ésta como orden, previsión en sus postulados, metas u objetivos. Así, a partir de nuestra experiencia histórico-política de vaivenes dictatoriales y golpistas. se han ido incorporando frenos al modelo presidencial (básicamente por el temor de un regreso dictatorial que siempre está presente), recordemos sino, como tanto la figura del Consejo de Ministros como la del Primer Ministro son elementos tomados de la forma de gobierno parlamentaria, recogidos, de la constitución francesa de 1848 (también lo son: **i)** la refrendación; **ii)** la censura ministerial; **iii)** la iniciativa legislativa del Gobierno, **iv)** entre otros).
- b)** De este modo, la existencia del Consejo de Ministros como del Primer Ministro es reconocida en la Constitución de 1856 aunque sus antecedentes se remontan a la Carta de 1823. Posteriormente con la Ley de Ministros de 1862 y 1863 se brindan atribuciones más que todo consultivas; sin embargo, el peso del Presidente opacó su presencia desde el inicio; por ello, la Carta de 1933 intento dar mayores atribuciones al Presidente del Consejo de Ministros, sin embargo, 'al lado de un Presidente, que es Jefe Supremo del Poder Ejecutivo, no cabe un Primer Ministro con poderes de un verdadero Jefe de Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva' (Villarán, 1962;59). Por su parte, la Carta de 1979 luego de nuevas experiencias golpistas fortaleció las atribuciones del Presidente, pero siempre con el carácter atenuado (García Belaunde) o híbrido (Eguiguren Praeli) del sistema. Con la actual Carta se incorporan algunas novedades (Ministro sin cartera, por ejemplo), así como un listado de atribuciones, que la práctica ha demostrado que son más bien retóricas, al tener Ministros que aplican políticas 'yes, sir'.
- c)** Debemos en consecuencia, fortalecer la figura del Primer Ministro cediéndole algunas atribuciones propias de Jefe de Gobierno a fin que tenga peso efectivo en la Política de Estado manteniendo su responsabilidad política, dejando de lado las propias de Jefe de Estado que más bien, al tener sesgo político requiere de olfato político, alianzas y demás, que un Primer Ministro y sus ministros no pudieran necesariamente tener, al ser por lo general, especialistas de un rubro determinado.
- d)** En consecuencia, se podrían transferir las siguientes atribuciones al Presidente del Consejo de Ministros y Gabinete: **i)** la potestad de reglamentar las leyes (inc. 8, art. 118); **ii)**

administrar la economía (inc. 17, art. 118); **iii)** negociar empréstitos (inc. 18, art. 118); así como, transferir aquellas atribuciones más bien decorativas, como: **iv)** conferir condecoraciones a nombre de la Nación (artículo 128, inciso 22). Del mismo modo, estimo conveniente **v)** precisar el inc. 24, art. 118 de la Carta a fin de realizar una lista más bien taxativa a fin de otorgar con claridad otras atribuciones propias de Gobierno y de la administración al Primer Ministro. Finalmente y en referencia a la forma actual de designar al Presidente del Consejo de Ministros y a los Ministros, considero que debe realizarse un cambio sutil pero a la vez, de gran importancia; **vi)** realizarse la designación teniendo en cuenta una terna presentada por la mayoría, la minoría y/o la oposición del Parlamento, esto para evitar que el Presidente designe a personajes cercanos y/o seguidores de una política 'yes, sir'.

B. CONTROL PRESIDENCIAL.

La transferencia parcial de atribuciones del Presidente de la República hacia el Presidente del Consejo de Ministros debe verse reforzada por una propuesta que controle la figura del Presidente de la República y refuerce asimismo, la del Presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete. Así:

- **PRIMERA MODIFICACION CONSTITUCIONAL.**

Modificar el artículo 122.- El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo. Al siguiente tenor:

Artículo 122.- El Presidente de la República nombra al Presidente(a) del Consejo de Ministros teniendo en cuenta la terna presentada por el Congreso de la República, pudiendo solicitar su remoción sólo por falta grave debidamente sustentada ante el Congreso de la República. Nombra y remueve asimismo, a los demás Ministros(as), a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente(a) del Consejo.

- **SEGUNDA MODIFICACION CONSTITUCIONAL.**

Modificar el artículo 123°. Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

- 1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.*
- 2. Coordinar las funciones de los demás ministros.*
- 3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley. Al siguiente tenor:*

Artículo 123°. Al Presidente(a) del Consejo de Ministros, quien puede ser Ministro(a) sin cartera, le corresponde:

- 1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.**
- 2. Realizar las atribuciones propias de Jefe de Gobierno en coordinación y, previa aprobación del Presidente de la República.**
- 3. Coordinar las funciones de los demás ministros.**
- 4. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.**

- **MODIFICACIONES COMPLEMENTARIAS**

Modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Modificar el *artículo 8.- Funciones del Presidente de la República*

Corresponde al Presidente de la República, el ejercicio de las siguientes funciones:

1. *En su calidad de Jefe de Estado: (...)*
2. *En su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo: (...).* Al siguiente tenor:

Artículo 8.- Funciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República, el ejercicio de las siguientes funciones:

1. **En su calidad de Jefe de Estado: (...)**
2. **En su calidad de Jefe de Gobierno y, en coordinación con el Primer Ministro(a) a quien podrá delegarle las siguientes atribuciones: (...).**

Modificar el *artículo 18.- El Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es Ministro de Estado. (...).* Al siguiente tenor:

Artículo 18.- El Presidente del Consejo de Ministros asume atribuciones propias de Jefe de Gobierno en coordinación y, previa autorización del Presidente de la República. Es asimismo, la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros; es Ministro de Estado. (...).

Modificar el *Artículo 19.- Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:*

1. *Apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general del Gobierno. (...).* Al siguiente tenor:

Artículo 19.- Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:

1. **Apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general del Gobierno y, previa autorización del mismo, realizar funciones propias de Jefe de Gobierno (...).**

C. RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

La Responsabilidad del Presidente de la República ha sido contemplada en nuestras Cartas constitucionales desde temprano, aunque, no ha cumplido un propósito más allá de lo retórico. Así, las Bases para la Constitución de 1822 establecía al Presidente de la República una responsabilidad conjunta con los Ministros de Estado (art. 15); en la Constitución de 1823 el Presidente era responsable de su administración (art. 78) aunque no por mucho, ya que cuando llegó Bolívar (1826) el Presidente dejó de tener dicha responsabilidad (art. 80); la Carta constitucional de 1828 retornaba aquella responsabilidad que le quitó Bolívar (art. 91) y no fue sino hasta la Carta de 1834 que aunque confusa y defectuosa (Valle Riestra) se empezó a tratar de la acusación y juzgamiento del Presidente. Posteriormente la Carta del '39 considera hacer efectiva su responsabilidad posterior a su periodo mediante un proceso de residencia

(art. 79) que luego matiza la Carta del '56 con la responsabilidad de algunas pocas causales durante su desempeño (art. 81, 83); el siglo XIX finalmente termina (Carta 1860) con la incorporación de un listado taxativo por el cual sería responsable el Presidente (art. 65). Por su parte, las cuatro Constituciones del siglo pasado no aportan mayor novedad; al menos no en la práctica. La del '20 copia la Carta anterior (art. 96), mientras que la del '33 hizo lo propio (art. 16) a pesar del importante aporte de Villarán en su anteproyecto; la del '79 realizó leves modificaciones (art. 210) y, finalmente, la Carta de 1993 no solo mantuvo lo esencial sino que incluso, le quito (art.117).

Es decir, la prácticamente *irresponsabilidad total* del Presidente de la República en nuestro sistema no puede ser miope a los vaivenes dictatoriales y golpistas de los que hemos vivido, más aún, si acabamos de salir de uno que acaba de cumplir 12 pequeños años. Por lo que consideramos retomar en principio los aportes de aquellos que vieron ello en su momento (Villarán, Valle Riestra, constituyentes como Feijoo Reyna, Cáceres Velásquez, entre otros) y que quedaron ahí, en el silencio del tiempo por más de 50 años. De este modo, es importante que se modifiquen las responsabilidades **i)** políticas, **ii)** constitucionales y **iii)** penales del Presidente de la República; aumentándose, con mesura, algunas causales acordes a las malas experiencias vividas, por ejemplo: **i)** vulneración a los derechos fundamentales, **ii)** corrupción en todos los niveles, **iii)** lavado de dinero, **iv)** enriquecimiento ilícito; así como, **v)** delitos penales graves e **vi)** infracciones serias a la Constitución.

En suma, deberá modificarse: **i)** el artículo 117 de la actual Carta aumentando con mesura ciertas causales que deslizen responsabilidad del Presidente de la República además, de las ya clásicas; sin embargo, si en la cláusula citada debemos aumentar, más bien en otra, debemos quitar. Así, **ii)** retirar el artículo 113 inciso 2 que incorporo la causal de vacancia del cargo de Presidente de la República por permanente incapacidad moral. Ésta se introdujo a raíz de los hechos posteriores a la renuncia del ex dictador Fujimori; sobre una *baserevanchista* más que técnica y/u objetiva. Esta cláusula peca de subjetiva y no cuenta ni siquiera con contornos objetivos para apreciar cuando nos encontramos con dicha causal y cuando no.

D. DECRETOS DE URGENCIA.

Finalmente en este acápite, es urgente modificar y afinar el sentido literal de los Decretos de Urgencia en la Carta actual. De este modo, el artículo 118, inciso 19 deja entrever ciertos vacíos de los cuales los Presidentes de la República se vienen aprovechando desde hace mucho.

Así, en principio **i)** debemos precisar que entendemos por medidas extraordinarias, pareciera ser una *bolsa de mago* de donde todo puede salir o crearse. Entendemos que estas están referidas a las necesidades existentes, latentes e inmediatas; hecho que, deberá precisarse y sobre todo, motivarse.

Del mismo modo, **ii)** deberá precisarse que se entiende por materia económica y financiera. Es tal vez, un término más amplio que el anterior, por ejemplo: ¿esta materia económica y financiera se aplica también para el sector privado?

No queda claro, entonces, el contorno del término, por lo que esta medida económica y financiera 'jala' muchas veces, si no es casi siempre, a todos los temas económicos.

Ya para concluir, **iii)** es importante incluir un criterio de temporalidad. Los decretos de urgencia, en su gran mayoría, no son ni provisionales, ni temporales, ya que existen muchos de ellos con larga vida y, otros, camuflados en nuevos.

III. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES INNECESARIAS

A. ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO

El *impeachment* británico es el antecedente y referente más importante para los procedimientos que imputan la responsabilidad a altas autoridades por actos realizados en su mandato, este se encuentra en casi todos los países de América latina, con diversas modalidades, pero con el nombre genérico de juicio político (García Belaunde). Así, desde nuestras primeras Constituciones (1823; 1828; 1834; 1839; 1856; 1860; 1920 y 1933) fue la Cámara de Diputados la que acusaba y el Senado el que determinaba si había mérito para la acusación; sin embargo, la Carta del '79 en su artículo 183 incorporo además, ciertas variaciones (número indefinido de funcionarios susceptibles a la acusación; y, podían ser acusados de forma indefinida, aun luego de cesar en sus funciones públicas), por lo que la actual Carta de 1993 en su artículo 99 introdujo algunas consideraciones (se listo los funcionarios susceptibles de acusación; y, se determinó un plazo razonable -5 años-) mientras que, por otro lado, el artículo 100 autorizo al Congreso a tomar algunas decisiones (suspender al funcionario; inhabilitarlo o, destituirlo) las cuales cambiaron radicalmente el sentido clásico de la Institución, al menos en el Perú, el cual consistía en la sola autorización del Congreso para que el alto funcionario sea procesado.

Sea como fuere, el Tribunal Constitucional (STC 006-2003-AI/TC) ha interpretado ello, considerando que actualmente coexisten en realidad dos Institutos: el Antejudio Político (clásica concepción: calificación por parte del Congreso para futuro sometimiento del alto funcionario) y, el Juicio Político (básicamente cuando el Congreso hace uso del artículo 100); esto muestra como el tema es complejo y, aunque algunos se encuentran a favor u otros en contra de la interpretación dada por el TC, lo cierto es que no debemos modificar aquello que es difícil de interpretar, incluso, para el propio Tribunal Constitucional; consideramos que debemos mantener la naturaleza del Antejudio (eminentemente político) así como, el tratamiento de la jurisprudencia constitucional actual, teniendo en cuenta la división pedagógica realizada por el TC (no más que ello, a fin no entorpecer conceptos) y, sumar esfuerzos por el respeto del número de votos para la acusación de dichos funcionarios (mayoría calificada de acuerdo al TC) en salvaguarda, sobre todo, de la seguridad jurídica, o mejor dicho, política.

B. VOTO DE CONFIANZA MINISTERIAL

Con referencia al voto de confianza que se le brinda al Presidente del Consejo de Ministros y a su Gabinete a los treinta días del inicio de su gestión, considero que debe mantenerse no solo en pie; sino, afianzarse.

Si somos conscientes que el Primer Ministro debe tener mayores atribuciones coordinadas y, autorizadas por el Presidente de la República como Jefe de Gobierno, es de suma importancia que exponga dicha política así como las principales medidas de su gestión a fin, sobretudo, de conocer si dicha línea dista o se acerca a lo defendido por el Presidente de la República -quien no necesariamente estará de acuerdo con estos planteamientos pero que deberá respetarlos-. Radica ahí, la fuerza de presentarle una terna al Presidente de la República a fin de que nombre no solo a Ministros de su partido político, sino, a aquellos de oposición y/o minoría. Las alianzas serán más importantes y tendremos menos autogolpes a futuro; al menos eso esperamos.

IV.PALABRAS FINALES

Somos conscientes de otros tantos temas que dejamos en el tintero; sin embargo, también lo somos de ser parte de una generación de constitucionalistas que, hace mucho, poco o nada pronunciaba al respecto; esperando tan sólo criticar Políticas de Estado cuando lo urgente a doce años continuos de débil democracia es, justamente, mostrar el camino de aquellas modificaciones constitucionales urgentes y/o innecesarias (cláusulas constitucionales que deben afianzarse) para la mejor gobernabilidad del país.