

*Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana**

PRESENTACIÓN

Desde que se constituyó, a fines del mes de noviembre de 2000, el Gobierno Transitorio ha tenido entre sus objetivos primordiales la reconstrucción del Estado de Derecho, la recuperación y fortalecimiento de las instituciones políticas, la lucha contra la corrupción y la plena vigencia de los derechos constitucionales, buscando desarrollar una agenda democratizadora para superar la estructura de poder arbitraria que actuó al margen de mínimos criterios de respeto a la ley y la seguridad jurídica.

En tal sentido, el esfuerzo efectuado en estos meses por las diversas instancias del Gobierno ha sido fundamental para la recuperación de los espacios democráticos, a través de una gestión que buscó la transparencia en la administración y el acercamiento a la sociedad civil, a fin de iniciar las bases de un proceso de restauración constitucional en el que los ciudadanos estén protegidos en sus derechos y vivan en un ambiente de seguridad que propicie el desarrollo de su personalidad y su libre iniciativa.

El conjunto de arbitrariedades cometidas por el gobierno anterior, por lo que cuestionó su legitimidad y que fue causa de la resistencia cívica, ha permitido que los peruanos efectuemos una profunda reflexión sobre los problemas del país y que consolidemos nuestra permanente vocación de vivir en democracia.

* El presente texto es el documento final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, elaborado por una comisión de juristas y editado por el Ministerio de Justicia en el mes de julio de 2001. Reproducimos íntegramente el texto tal como fue publicado.

Y es que, las implicancias de convivir dentro de un régimen con funcionarios sin ningún tipo de control y con un poder oculto, fueron nefastas debido a que fue precisamente este escenario el que permitió que la democracia sea secuestrada y mediatizada por quienes se apoderaron del poder para intereses mezquinos y subalternos. Dicho escenario permitió también que la corrupción, se enquistara en el gobierno precedente, con la magnitud y las consecuencias que todos conocemos.

La tarea a emprender por el Gobierno Transitorio, entonces, era importante, pero también enorme. Por ello, éste último hizo efectivo, desde el inicio, un extenso programa de reformas y propuestas democráticas, como marco para unas elecciones generales justas, limpias y transparentes; y con una indispensable visión de futuro. Es en este camino difícil por la necesidad de desmontar el aparato de poder corrupto, que se efectuó la propuesta para iniciar un proceso de reforma constitucional, que devuelva el pacto político fundamental, refuerce el respeto a los derechos y garantías constitucionales y ratifique el enfoque de seguridad jurídica indispensable para la vida en sociedad.

Ha sido claro para el Gobierno de Transición el origen espurio de la Carta de 1993, elaborada y aprobada en un escenario de crisis política y moral del país, que ha sido considerada como un instrumento del poder o, como han dicho algunos, un *estatuto de ocupación* que produjo la debilidad de los instrumentos de control político y permitió el uso abusivo del poder. Además, la citada Constitución fue aprobada por un Congreso Constituyente cuya existencia no se encontraba prevista por el texto constitucional de 1979, que fue producto de un golpe de Estado, y que no tuvo en cuenta las necesidades y cuestionamientos de la ciudadanía y las instituciones privadas más representativas. Finalmente, fue ratificada por un referéndum que estuvo muy cuestionado por las irregularidades cometidas durante su desarrollo.

El objetivo del gobierno, dentro la tarea de reinstitucionalización del país, ha sido garantizar que un eventual proceso de reforma constitucional se asiente sobre el estudio especializado de expertos del más alto nivel académico y moral, que presenten al país un informe sobre las reformas constitucionales necesarias, y el procedimiento a emplearse para desarrollarlas. Con ello se busca iniciar un debate nacional sobre la materia, e ingresar a un momento constituyente para perfeccionar la normativa constitucional y contar con un texto fundamental garantista y humanista.

De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 018-2001-JUS de fecha 26 de mayo de 2001, se creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, a fin que la misma proponga tres productos concretos:

1. Las normas constitucionales que podrían ser reformadas, a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas.
2. Las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas.
3. El procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas.

Dados los productos a alcanzar, el Gobierno conformó la Comisión, la misma que estuvo constituida por especialistas y expertos de reconocida trayectoria profesional y académica, así como de probada moral y ejecutoria democrática. Para ello, por Resolución Suprema N° 232-2001-JUS, de fecha 31 de mayo de 2001, se designó a un grupo de veintiocho juristas, los mismos que efectuaron en poco tiempo la tarea encomendada de estudiar las bases de la reforma constitucional. La conformación, como no podía ser de otro modo, consideró también a los especialistas provenientes de provincias.

De igual modo, se estableció que conformarían el denominado Comité de Coordinación un grupo reducido de miembros de la Comisión, quienes han tenido a su cargo el diseño de la metodología, la consolidación de las propuestas, el análisis de las iniciativas presentadas por instituciones públicas y privadas, así como por la ciudadanía en general.

El trabajo desarrollado no se divorció de la realidad ni de su entorno. De hecho, la Comisión efectuó una convocatoria pública a través de los medios de comunicación escritos, abriendo una línea de comunicación en una casilla especial del Ministerio de Justicia, así como el uso de los medios modernos de transmisión de datos. Como respuesta de esta iniciativa de la Comisión, se apreció un enorme interés de la sociedad civil para iniciar este proceso de reformas, que revela que en el poco tiempo disponible haya existido una positiva reacción, lo que demuestra a su vez que el camino iniciado es a todas luces el correcto.

El debate que ha planteado el trabajo de la Comisión, confirma la necesidad de establecer mecanismos adecuados para una reforma constitucional que consigne la corrección de las deficiencias existentes y que exprese las aspiraciones de la ciudadanía.

En esta línea se adscribe el presente Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, que se presenta al país, como un documento de bases constitucionales que no contiene un proyecto de articulado, sino lineamientos fundamentales que recogen un conjunto de ideas novedosas que buscan rescatar la democracia, el principio de supremacía constitucional y consolidar el Estado de Derecho.

No puedo dejar de expresar a nombre del Gobierno el agradecimiento a los miembros de la Comisión, quienes con dedicación y dejando de lado sus múltiples ocupaciones profesionales o académicas, han permitido contar con un documento que inicie un camino para superar las dificultades constitucionales. De igual modo quiero expresar mi reconocimiento a todas las instituciones públicas y privadas y a las decenas de ciudadanos que enviaron sus contribuciones para enriquecer este debate. Igualmente, al Congreso de la República, que envió valiosa información de orden histórico respecto a la Carta de 1993 y a la Fundación Konrad Adenauer, que apoyó en la realización de talleres internos y en la publicación del presente informe.

Lima, julio de 2001

Diego García-Sayán Larrabure
Ministro de Justicia

INTRODUCCIÓN

A través del Decreto Supremo N° 018-2001-JUS se creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional con la finalidad de dejar sentados los lineamientos para una reforma constitucional y, en esa medida, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país. Ella estuvo integrada por veintiocho especialistas designados mediante Resolución Suprema N° 232-2001-JUS, de fecha 31 de mayo de 2001, y presidida por el señor Ministro de Justicia.

La Comisión tuvo por objetivo elaborar un informe en el cual se formulen las bases para una reforma constitucional, así como plantear los posibles procedimientos para llevarlas a cabo. El plazo era muy breve pues debía presentar sus propuestas al Presidente de la República el

15 de julio de 2001. Ello hizo necesario diseñar una metodología de trabajo que permitiera alcanzar los objetivos propuestos.

1. LA METODOLOGÍA UTILIZADA POR LA COMISIÓN

La Comisión en pleno se instaló el 7 de junio de 2001 en la sede del Ministerio de Justicia. Con anterioridad, los miembros del Comité de Coordinación, también designados por la citada Resolución Suprema, se reunieron para formular una propuesta de metodología que sería presentada al pleno.

Una decisión inicial fue designar como vicepresidente de la Comisión al Dr. Domingo García Belaunde. Asimismo, se acordó efectuar una convocatoria pública para recibir las propuestas de la ciudadanía y, a la vez, solicitar a las instituciones públicas que remitan sus aportes. En respuesta a esta iniciativa, diversas personas e instituciones enviaron sus propuestas las cuales fueron detenidamente examinadas por la Comisión.

A fin de agilizar el trabajo, se crearon ocho Subcomisiones, cada una de las cuales debía elaborar una propuesta sobre el tema examinado, designándose un coordinador encargado de dirigir los debates y ser el enlace entre el Comité de Coordinación, el Pleno y los respectivos miembros de las Subcomisiones. Dichas Subcomisiones fueron las siguientes:

- a) Preámbulo, derechos, deberes, régimen de excepción, Defensoría del Pueblo y procesos constitucionales.
- b) Régimen económico
- c) Congreso y Gobierno
- d) Administración de justicia
- e) Defensa nacional y orden interno
- f) Régimen electoral
- g) Descentralización
- h) Estado y nación, tratados, función pública y reforma constitucional.

Cada miembro de la Comisión se incorporó a una o varias Subcomisiones. Las propuestas de cada Subcomisión fueron presentadas el 22 de junio y a partir del 25 de ese mes se iniciaron los debates en el Pleno. La Comisión realizó 18 sesiones plenarias y un número mayor de sesio-

nes a nivel de las Subcomisiones. En la medida que no siempre se podía alcanzar la unanimidad respecto a las propuestas formuladas, se procedía a una votación para lograr un acuerdo que permitiera avanzar con el trabajo desarrollado. Las propuestas aprobadas por el Pleno fueron consolidadas por el Comité de Coordinación, el cual tuvo a su cargo la redacción final del informe.

Cabe indicar que el 6 de julio, el Comité de Coordinación informó al Consejo de Ministros sobre los avances del trabajo, recibiendo interesantes aportes.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1979 Y EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA

Reconociendo el cuestionable origen de la Carta de 1993, se acordó que el texto base para formular las reformas sería la Constitución de 1979, a la cual se le harían las modificaciones correspondientes, incorporando los aportes formulados por los integrantes de la Comisión y los contados avances de la Carta de 1993.

En consecuencia, el informe propone cambios a la Constitución de 1979 y, por tanto, en aquellos casos en los cuales no se formulan modificaciones, considera que debe mantenerse lo dispuesto por ella.

Cabe anotar que el presente documento no acompaña un proyecto de articulado, pues entiende que ello no le corresponde a la Comisión sino al próximo Congreso. Formula, más bien, los lineamientos generales que permitan avanzar hacia un proceso de reforma constitucional en el país.

Adicionalmente, la Comisión ha estimado conveniente presentar un conjunto de posibilidades para proceder a la reforma constitucional planteada. Es decir, no se propone una sola alternativa o procedimiento para proceder al cambio constitucional, pues ella deberá ser escogida en su momento por las autoridades políticas competentes.

3. Lineamientos para una reforma constitucional: la primacía de la persona humana y la limitación del poder.

El informe formula los lineamientos que consideramos necesarios para una reforma constitucional cuyo eje sea la persona humana y la indispensable limitación del poder. En este sentido, la reforma propone un modelo de sociedad decididamente democrático caracterizado por los aspectos que resumimos a continuación.

- a) **Vigencia de los derechos humanos.**- En la medida que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado, la Comisión consideró necesario avanzar en el reconocimiento de los derechos fundamentales, incorporando, además, los aportes de los instrumentos internacionales sobre la materia, las novedades introducidas por las recientes Constituciones, así como los aspectos positivos contenidos por la Carta de 1993. Asimismo, se ha considerado conveniente reconocer la jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos. Respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, se ha tratado de establecer un adecuado equilibrio con las actuales tendencias que caracterizan a un estado social y democrático de derecho.
- b) **Afianzar una economía social de mercado.** La propuesta acoge un modelo de economía social de mercado que, reconociendo lo positivo de los anteriores textos constitucionales, reafirme los principios y valores de la solidaridad y de la persona humana dentro de un sistema económico competitivo que fomente la propiedad y la libre empresa, regulando una intervención subsidiaria del Estado en la economía sin perjuicio de su necesario rol promotor.
- c) **Un régimen presidencial atenuado.** La tendencia constitucional del Perú se ha inscrito en el marco de modelos presidenciales con intensos poderes y limitados controles. De esta manera, el crecimiento desmesurado del presidencialismo ha sido un factor de inestabilidad política en el país. La propuesta de la Comisión contiene algunas novedades y, en otros aspectos, plantea un retorno a la constitución histórica. Respecto a esto último, vista la experiencia reciente donde se ha comprobado que el sistema unicameral no ha funcionado adecuadamente, se propone regresar a un modelo bicameral. Así, se plantea que las cámaras tengan funciones diferenciadas, un mejor control parlamentario, mayor criterio de representación y seguridades para la elaboración de las leyes, contando para ello con la revisión legislativa, aunque estableciendo que el trámite siempre debe iniciarse en la Cámara de Diputados, con lo que el Senado sería sólo una cámara revisora.
- Además, la Cámara de Diputados, puede ser renovada periódicamente, se elegiría en circunscripciones electorales que pueden tener como base los actuales departamentos, y el Senado por distrito electoral único, para que exista una base dual de representación que

expresen la voluntad ciudadana. Asimismo, cámara baja tendría las funciones de interpelación y censura de los Ministros, descartándose algunas innovaciones de la Carta de 1993, respecto al voto de confianza y la estación de preguntas, que han demostrado su inoperancia. De otro lado, se proponen cambios en el sistema de elección presidencial en doble vuelta, la prohibición de la reelección, la posibilidad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República durante su período por todo delito que cometa, el establecimiento de un Presidente del Consejo de Ministros sin cartera. Todo ello, en la mira de diseñar un modelo presidencial atenuado

- d) **Fortalecer a las instituciones y mecanismos de control.** El control es indesligable de la idea de Constitución, en consecuencia, la Comisión considera indispensable fortalecer los mecanismos de control para garantizar no sólo un adecuado equilibrio de los poderes u órganos del Estado, sino a la vez la tutela de los derechos de las personas. En este sentido, se ha tenido mucho cuidado para garantizar la autonomía de los órganos que prestan el servicio de justicia, - Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y Tribunal Constitucional -, así como, en general, fortalecer los mecanismos jurisdiccionales y parlamentarios de control. Igualmente, se han delimitado las competencias de la justicia militar a fin de evitar los excesos que en los últimos años se han cometido.

Finalmente, la Comisión no puede dejar de agradecer a todas las personas e instituciones públicas y privadas que remitieron sus propuestas, así como a todas aquellas personas que colaboraron con nuestra labor. Asimismo, expresa su reconocimiento al señor Presidente de la República, Dr. Valentín Paniagua Corazao y al señor Ministro de Justicia, Dr. Diego García-Sayán Larrabure, por la confianza depositada en sus miembros para desarrollar un trabajo de esta envergadura.

En definitiva, la Comisión considera que esta constituye una singular oportunidad para que el pacto político que ha de regir los destinos del país en los próximos años se adecue, no sólo a los avances producidos en materia constitucional, sino fundamentalmente a las nuevas perspectivas que aporten al desarrollo humano y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. De esta manera, se garantizará que tanto las instituciones como los derechos que allí se desarrollen, respondan a las necesidades y expectativas de todas las personas. Así lograremos

que la reforma constitucional que se promueve, y cuyo debate esperamos se inicie, sea un verdadero diseño de convivencia democrática al que todos aspiramos.

Lima, 15 de julio del 2001

Comisión de Estudio de las Bases
de la Reforma Constitucional

LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

I. PREÁMBULO

FUNDAMENTACIÓN

Con excepción de la Carta de 1979, los textos constitucionales de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1993 prácticamente carecieron de un preámbulo. Es importante contar con uno, pues en él se reconoce la decisión política del pueblo de darse una Constitución, se definen los fines y valores democráticos que se pretenden alcanzar, se postula la integración nacional, y se promueve su fuerza normativa constitucional.

PROPUESTA

- 1. El preámbulo debe inspirarse en la Carta de 1979.-** La Comisión considera que el preámbulo de la Constitución de 1979 debe ser la base de aquel que se pretenda elaborar. El preámbulo debe reconocer la posición central de la persona humana; establecer la forma de Estado democrático y social; precisar que la economía social de mercado está al servicio de la persona humana; y, proteger al medio ambiente y los recursos naturales, como compromiso social con las presentes y futuras generaciones.
- 2. Preámbulo.-** Se formula el texto siguiente basado en el preámbulo de la Carta de 1979:

CREYENTES en la primacía de la persona humana y en que todos los seres humanos, iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal, anteriores y superiores al Estado;

- *Que la familia es la célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza, así como ámbito natural de la educación, la cultura, la paz y la solidaridad;*
- *Que la libertad y la justicia son valores primarios de la vida en comunidad y que el ordenamiento social se cimienta en el bien común y la solidaridad humana;*
- *Que el trabajo es deber y derecho de toda persona y representa la base de la realización humana y de la creación de la riqueza, el bien común y la justicia social;*

CONSCIENTES en la necesidad de construir un sentimiento constitucional que impulse la solidaridad entre quienes comparten diferentes períodos históricos de vida, y que las generaciones presentes deben asumir una responsabilidad con las futuras, para fortalecer la personalidad histórica de la Patria, fundada en los valores éticos, cívicos y democráticos; de defender su patrimonio cultural; y, de asegurar el respeto humano al medio ambiente y los recursos naturales;

RESUELTOS a promover la creación de una sociedad justa, libre y solidaria, sin explotados ni explotadores, exenta de toda discriminación por razones de sexo, raza, credo, condición social o cualquier otra índole, donde la Economía esté al servicio de la persona y no la persona al servicio de la Economía;

DECIDIDOS a fortalecer un Estado constitucional, democrático y social, basado en la voluntad popular y en su libre y periódica consulta; que garantice el pluralismo y la tolerancia política y social, a través de instituciones representativas y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos; la independencia y la unidad de la República; la integridad territorial; la dignidad creadora del trabajo; la participación de todos en la satisfacción de las necesidades básicas espirituales y materiales; la superación del subdesarrollo y la injusticia; el sometimiento de gobernantes y gobernados a la Constitución y la ley, y; la efectiva responsabilidad de quienes ejercen función pública;

CONVENCIDOS de la necesidad de promover una sociedad dinámica y abierta a formas superiores de convivencia así como de la integración de los pueblos, apta para recibir y aprovechar el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica, social y cultural que tras-

forma el mundo, enmarcada en el respeto y promoción de los derechos humanos.

CONSCIENTES de la fraternidad de todas las personas y de la necesidad de excluir la violencia como medio de procurar la solución a los conflictos internos e internacionales:

EVOCANDO las realizaciones de nuestro pasado pre-inca e inca; la fusión cultural y humana cumplida durante el virreinato hispánico y la República; la gesta de los Libertadores de América que inició en el Perú Túpac Amaru y aquí culminaron San Martín y Bolívar; así como las sombras ilustres de los fundadores de la República y de todos nuestros próceres, héroes y luchadores sociales; y el largo combate del pueblo contra las autocracias por alcanzar un régimen de libertad y justicia social.

II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

FUNDAMENTACIÓN

Un título como el que se plantea debe establecer el conjunto de principios y valores que dan sentido a la Constitución y que operan no sólo como cláusulas interpretativas, sino, también, como normas jurídicas vinculantes que integran el sistema de fuentes del derecho. Por ello, la Comisión considera conveniente la incorporación de un título inicial que contenga estos principios fundamentales.

PROPUESTA

- 1. Un título inicial que defina los principios fundamentales.-** Las Constituciones del Perú no han contado con un título inicial que agrupe a los principios fundamentales que las orientan. En cambio, las últimas Constituciones de América Latina (Bolivia, Colombia, Paraguay, Brasil, Ecuador, Chile y Nicaragua) suelen contar con uno. Esto también ocurre con las constituciones europeas occidentales (España, Portugal, Alemania e Italia), así como con las nuevas constituciones europeas orientales (Rusia, Bielorrusia, Polonia y las Repúblicas Bálticas).
- 2. Principios fundamentales.-** Se propone la inclusión de diez principios que puedan desarrollar los temas que a continuación se presentan.

- 2.1. Dignidad de la persona humana.
- 2.2. Derechos fundamentales.
- 2.3. Orden democrático.
- 2.4. Estado social y democrático de Derecho.
- 2.5. Control y transparencia del poder público.
- 2.6. Descentralización.
- 2.7. Economía social de mercado.
- 2.8. Integración.
- 2.9. Supremacía constitucional.
- 2.10. Vigencia de la Constitución ante formas de derogación no previstas por ella.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES

FUNDAMENTACIÓN

En la medida que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado, se considera conveniente tomar como base la enumeración de derechos reconocidos por la Constitución de 1979, incorporando, además, los aportes de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, la doctrina sobre la materia, las recientes Constituciones, así como los aspectos positivos introducidos por la Carta de 1993. Tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales, debe efectuarse una detallada revisión de lo dispuesto por la Constitución de 1979, a fin de establecer un adecuado equilibrio con las actuales tendencias que caracterizan a un estado social y democrático, sin que ello importe el vaciamiento de tales derechos.

Es importante que el primer título de la Constitución esté referido a los derechos fundamentales. Así, se dejaría de lado la sistemática utilizada por la Carta de 1993 que ubica en capítulos distintos a los derechos fundamentales y a los derechos políticos, sociales y económicos, propiciando una diferencia que afecta la unidad de estos derechos. Además, debe unificarse el lenguaje constitucional de tal modo que no sólo se mencione al hombre como sujeto de derecho. Por ello, debe utilizarse un lenguaje sensible al género que claramente aluda a hombres y mujeres o, en general, se refiera a la persona.

PROPUESTA

- 1. La persona humana como fin supremo de la sociedad y el Estado.-** Iniciar el articulado del título sobre derechos fundamentales señalando que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado, reiterando la obligación de todos de respetarla y protegerla. Precisar, además, que el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público, de conformidad con la Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por estado peruano y las leyes que los desarrollen.
- 2. Vida.-** En concordancia con los avances en materia de derechos humanos y el respeto de la dignidad del ser humano, la Comisión propone acoger una tesis abolicionista y eliminar la pena de muerte, incluso tratándose del supuesto de traición a la patria en caso de guerra exterior. Asimismo, la Comisión propone reconocer que el Estado debe adoptar medidas que garanticen a las personas un nivel mínimo de subsistencia y una vida digna. Finalmente, se considera necesario señalar que el concebido es sujeto de derecho.
- 3. Libertad personal.-** Establecer que toda persona, en tanto ser libre, tiene derecho a la protección de su proyecto de vida en sociedad. En consecuencia, nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe y, por tanto, cuenta con los derechos reconocidos por el artículo 2º inciso 20) de la Constitución de 1979.
- 4. Derecho a no ser detenido arbitrariamente.-** Precisar que la detención de una persona sólo procede por orden judicial emanada de un debido proceso y por la policía en caso de flagrante delito. Debe evitarse reiterar la expresión contenida en la Carta de 1979 («en todo caso») que permitió interpretaciones que autorizaban detenciones por sospechas.
- 5. Libertad y límites a la potestad punitiva.-** La potestad punitiva del Estado constituye una de las manifestaciones del ejercicio del poder con mayor posibilidad de afectar los derechos fundamentales. Por ello, el texto constitucional incorpora un conjunto de principios, normas y garantías que condicionan la validez del ejercicio

de la potestad punitiva estatal, es decir, contempla lo que suele denominarse el «programa penal de la Constitución».

De este modo, resulta fundamental reconocer expresamente que la potestad punitiva del Estado respeta los principios de constitucionalidad, legalidad, proporcionalidad y humanidad de las penas. Estos principios limitan el poder punitivo estatal tanto en el ámbito sustantivo, procesal, como el de ejecución. Asimismo, no se permite la delegación de facultades legislativas al Gobierno en materia penal, pues ello afecta el fundamento político del principio de legalidad.

La Constitución, además, asume la unidad de la potestad punitiva del Estado, extendiendo las garantías básicas del derecho penal (principios de legalidad, proporcionalidad, igualdad, culpabilidad) al ámbito del derecho administrativo sancionador.

6. **Identidad personal.-** Es fundamental que el texto constitucional reconozca el derecho a la identidad personal en tanto manifestación esencial de la dignidad humana.
7. **Igualdad y no discriminación.-** No sólo se mantiene una igualdad formal o igualdad ante la ley, sino que se avanza hacia el reconocimiento de una igualdad sustantiva o material. En este sentido, el Estado dirige el desarrollo de sus actividades a remover o eliminar los obstáculos que impidan una real y efectiva igualdad de las personas a través de acciones positivas o medidas de acción afirmativa.

De la misma forma, el Estado debe desarrollar medidas transversales que garanticen el derecho a la igualdad en todos los ámbitos de la vida, especialmente en las relaciones familiares, en el campo de los derechos políticos, en los derechos económicos y sociales (igualdad en la educación, en materia laboral, en el acceso a servicios, entre otros), así como en el acceso a la función pública.

8. **Derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia.-** Se propone reconocer que todos los seres humanos tienen derecho a la integridad psicosomática en todos los ámbitos de su vida. En ese sentido, se encuentra proscrita la tortura y todo tipo de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes así como toda forma de violencia física, psicológica y sexual.

Es obligación del Estado adoptar políticas y medidas legislativas para prevenir, eliminar y sancionar la violencia en el ámbito fami-

liar, especialmente en favor de las mujeres, niños y niñas, a fin de garantizar una vida libre de violencia.

- 9. Debido proceso.-** Se recomienda incorporar al debido proceso en el capítulo de Derechos Fundamentales trasladándolo de la parte referida al Poder Judicial. De esta manera se resalta su verdadera naturaleza. Se entiende por debido proceso, desde la perspectiva procesal, aquella situación en la que se respetan los derechos de la persona de libre acceso a la justicia, al juez natural, a probar, de defensa, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada, ni sometida a procedimientos distintos de los previstos por la ley, a la obtención de una resolución fundada en Derecho, a acceder a los medios impugnatorios regulados, a la imposibilidad de revivir procesos fenecidos y a la ejecución de las resoluciones judiciales, entre otros.

Además, el referido derecho puede invocarse no sólo en el ámbito jurisdiccional, sino, también, en los procedimientos administrativos y en las relaciones entre particulares. Finalmente, se debe reconocer como derecho fundamental al debido proceso sustantivo, es decir, la vigencia de criterios como los de razonabilidad y proporcionalidad, que deben guiar la actuación de los poderes públicos.

- 10. Libertad de expresión y secreto profesional de los periodistas.-** Reconocer lo dispuesto por la Constitución de 1979. En consecuencia, señalar que toda persona tiene derecho a ser informado y a ejercer las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita, así como a través de la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades establecidas en la ley. Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal. Asimismo, debe considerarse como delito toda acción que suspenda o clausure algún medio de comunicación o le impida circular libremente. Finalmente, debe establecerse que los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.

En este apartado, también se debe reconocer el derecho de los periodistas al secreto profesional, a fin de garantizar la reserva de sus fuentes de información.

- 11. Acceso a la información y transparencia de las Administración Pública.-** Reconocer el derecho de toda persona de acceder a la

información que obre en poder de la Administración Pública, ya se trate de la que generen, produzcan, procesen o posean, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la Administración Pública tenga en su poder, cualquiera sea la forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material. Se exceptúan las informaciones que afecten la intimidad, la seguridad nacional y los supuestos excepcionales que precise la ley, en tanto no afecten el contenido esencial de este derecho. El reconocimiento de este derecho garantiza la transparencia de la Administración Pública y desalienta la “cultura del secretismo”.

- 12. Derecho a la protección de la información contenida en bancos de datos o registros informáticos.-** Este derecho comprende el de conocer, actualizar, incluir o rectificar la información o datos referidos a la persona que se encuentren almacenados o registrados, en forma manual, mecanizada o informatizada, en archivos, bancos de datos o registros de entidades públicas o de instituciones privadas que brinden servicio o acceso a terceros. Asimismo, comprende el derecho a hacer suprimir o impedir que se suministren datos o informaciones de carácter sensible o íntimo que afecten derechos constitucionales.
- 13. Derecho a la protección judicial ante violaciones a los derechos humanos.-** El Estado debe estar obligado a investigar y sancionar los delitos cometidos contra los derechos humanos. Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad y las violaciones a los derechos humanos son imprescriptibles y deberán ser investigados y juzgados por los tribunales ordinarios o, en su caso, por los tribunales internacionales competentes de acuerdo a los tratados ratificados por el Estado peruano. Tales delitos quedarán excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluido el indulto y la amnistía.
- 14. Objeción de conciencia.-** Reconocer el derecho a la objeción de conciencia cuyos alcances serán desarrollados por una ley orgánica.
- 15. Libertad de contratación.-** Establecer que la libertad de contratación supone el derecho de pactar y determinar el contenido del contrato. El ejercicio de este derecho debe salvaguardar los principios de justicia y evitar el abuso en el ejercicio del derecho.

Por razones de interés general, la ley aprobada con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de cada cámara del Congreso, puede establecer modificaciones equitativas a las estipulaciones contractuales, para evitar que al amparo de esta libertad se congelen situaciones injustas.

16. **Libertad de asociación.**- Establecer que el derecho de asociarse, sin autorización previa y con arreglo a ley, comprende también a quienes se asocian con fines lucrativos. Debe reiterarse que las asociaciones y personas jurídicas de toda clase no pueden ser disueltas por resolución administrativa.
17. **Identidad étnica y cultural.**- Reconocer este derecho fundamental en tanto expresión que define a un Estado multiétnico y pluricultural. Sus alcances se expresan en los apartados correspondientes de la Constitución.
18. **Petición.**- Mantener el derecho de petición, precisando que la autoridad está obligada a dar respuesta a la persona peticionante dentro de un plazo razonable. Se excluye toda mención al silencio negativo, pues ello debe ser desarrollado por la ley.
19. **Derecho de asilo, extradición y protección a los refugiados.**- Reconocer el derecho de asilo político y la regulación de la extradición previstos en la Constitución de 1979, trasladándolos del capítulo de «Tratados», al relativo a los derechos fundamentales. Además, señalar que el Estado protege a las personas que tienen la condición de refugiados.
El Estado no entrega a ninguna persona al país cuyo gobierno le persigue por motivos de opinión, raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o discriminación equivalente.
20. **Derecho a un medio ambiente sano.**- Reconocer el derecho de toda persona de habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de la vida, del paisaje y la naturaleza.
21. **Participación ciudadana.**- Reconocer que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural del país.
22. **Participación política.**- Esta modalidad del derecho de participación ciudadana, así como sus manifestaciones de participación directa son reconocidas por la Constitución. En este sentido, se contemplan instituciones de democracia directa como el referéndum,

la revocatoria, la remoción de autoridades, la rendición de cuentas, la iniciativa normativa popular, así como las demás formas de participación que señale la ley. Asimismo, se señala que el Estado debe establecer medidas especiales para promover la participación política de la mujer en todos los cargos de elección popular.

- 23. Voto facultativo.-** En la medida que el sufragio es un derecho fundamental resulta razonable reconocer que el ejercicio del derecho al voto es una facultad del ser humano, eliminando su carácter obligatorio, tal como sucede en la mayoría de países europeos, en los Estados Unidos de América y en algunos países de América Latina.
- 24. Voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.-** Reconocer el derecho al voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar su neutralidad durante los procesos electorales. Con ello se trata de fortalecer las relaciones entre civiles y militares, fomentar la democratización en el país permitiendo que un amplio sector de personas se comprometa con el sistema democrático y garantizar el derecho de participación política de todos los peruanos sin exclusión. Ello no implica que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad puedan participar en partidos políticos, hacer proselitismo político, ni ser elegidos.
- 25. Partidos políticos.-** Se contemplan principios básicos destinados a institucionalizar y se fortalece a los partidos políticos en tanto canales fundamentales de participación ciudadana. Se establece la obligación del Estado de contribuir a su financiamiento, así como el control de sus gastos por parte del Tribunal Supremo Electoral, a efectos de garantizar la transparencia de sus recursos. Se reconoce el derecho de acceso equitativo a los medios de comunicación antes y durante los procesos electorales, y se establece que el funcionamiento de las agrupaciones políticas se enmarca dentro de los principios democráticos.
- 26. Discapacitados.-** La persona discapacitada tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, y seguridad. El Estado debe adoptar las medidas necesarias para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración.

27. Derechos de las comunidades nativas, campesinas y pueblos indígenas.- El Estado reconoce la existencia jurídica de las comunidades nativas, campesinas y, en general, de los pueblos indígenas a que se refiere el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por el Estado Peruano; así como su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, las cuales son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida, dentro del marco de la Constitución y las leyes.

Es obligación del Estado preservar y propiciar su desarrollo cultural. Asimismo, le corresponde, con la participación de las comunidades campesinas, nativas y, en general, los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad de sus tierras, las cuales serán imprescriptibles e inembargables. Dichas tierras son inalienables, salvo si lo solicitan una mayoría de dos tercios de sus miembros o, en caso de expropiación, de acuerdo con lo establecido por los tratados, la Constitución y la ley.

El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las respectivas comunidades campesinas, nativas y, en general, pueblos indígenas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a la Constitución y la Ley.

28. Familia.- El Estado protege a la familia y al matrimonio como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. La forma del matrimonio y las causas de separación y disolución se regulan por la ley.

La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.

29. Uniones de hecho.- Reconocer que la unión estable de varón y mujer, libres de impedimento matrimonial, genera derechos hereditarios y alimentarios así como da lugar a una comunidad de bienes. La ley regula este derecho.

30. Derechos sexuales y reproductivos.- Establecer que la política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables y que el Estado debe asegu-

rar los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios que no afecten la vida o la salud. Asimismo, reconocer el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva.

31. Seguridad Social.- Toda persona tiene derecho a la seguridad social. Ella está orientada a cubrir todos los riesgos sociales y progresivamente a toda la población. La ley regula la forma de acceder a ella y su financiamiento. La seguridad social se ofrece a través de diversos sistemas de acuerdo a ley.

32. Alimentación, vivienda y salud.- Señalar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le permita a ella y a su familia satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, salud y educación.

El Estado apoya la atención de las necesidades básicas de la persona, preferentemente de los sectores sociales en extrema pobreza.

El Estado debe reglamentar y supervisar la producción, calidad, uso y comercio de los productos alimenticios, químicos, farmacéutico y biológicos. Combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas.

33. Educación.- Toda persona tiene derecho a la educación.

La educación tiene como objetivos básicos el pleno desarrollo de la persona humana y de su dignidad; el respeto por los derechos humanos y los valores democráticos; la preparación para la vida y el trabajo; el fomento de los valores éticos; la tolerancia; la solidaridad; la justicia y la paz.

La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. La educación impartida por el Estado, en todos sus niveles, es gratuita, con sujeción a la ley.

El Estado reconoce a la educación privada. Ningún centro educativo puede ofrecer conocimientos de calidad inferior a los niveles que corresponda. Toda persona pública o privada tiene derecho a fundar centros educativos dentro del respeto a los principios constitucionales y de acuerdo a ley.

La educación, tanto pública como privada, se imparte en todos sus niveles, dentro del respeto a los principios constitucionales y los derechos fundamentales.

El Estado dedica un porcentaje significativo del presupuesto general de la República al sector Educación.

Los medios de comunicación social colaboran con el Estado en la

educación y en la formación moral y cultural y democrática, de acuerdo a ley.

- 34. Enseñanza de la Constitución y los derechos humanos.-** La enseñanza sistemática de la Constitución y los derechos humanos es obligatoria en todos los niveles de los centros de educación tanto civiles como militares.
- 35. Derecho a los beneficios de la cultura.-** Toda persona tiene derecho a:
- Participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
 - Gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
 - Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, tecnológicas, literarias o artísticas de que sea autora.
- 36. Universidades.-** La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la investigación científica y tecnológica, la creación intelectual y artística, y la difusión cultural, en el marco del respeto de los derechos humanos y los valores democráticos. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia. Las Universidades se crean por la ley. Pueden ser promovidas por entidades privadas o públicas. Son autónomas en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Se rigen por la ley y sus estatutos. La Universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. En el caso de las universidades privadas participan también en el gobierno los representantes de los fundadores o de los promotores.
- 37. Derecho al trabajo.-** El trabajo es un derecho y un deber social. A través de él, la persona se realiza y sirve a la comunidad. Asimismo, brinda la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
- 38. Protección de derechos en la relación laboral.-** En toda relación laboral es nula cualquier condición que impida el ejercicio de los derechos constitucionales de los trabajadores o que desconozca o rebaje su dignidad.
- 39. Libertad de trabajo.-** A nadie puede obligarse a prestar trabajo personal sin su libre consentimiento y sin la debida retribución. Está prohibida toda forma de trabajo forzoso, así como la esclavitud, la servidumbre y el comercio de personas.

40. **Remuneración mínima.-** El Estado garantiza una remuneración mínima por el trabajo, en concertación con las organizaciones de trabajadores y empleadores.
41. **Prioridad de créditos laborales.-** El pago de las remuneraciones y beneficios sociales de los trabajadores es, en todo caso, preferente a cualquier otra obligación del empleador. El plazo de prescripción es igual al más largo previsto para la prescripción de las acciones personales.
42. **Protección a la mujer, al niño y al discapacitado.-** El Estado protege especialmente a la madre, al menor de edad y al discapacitado que trabajan. Se reconoce el derecho del niño a la protección contra la explotación económica y laboral. El Estado promueve programas laborales específicos para los trabajadores discapacitados.
43. **Jornada de ocho horas.-** La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias y de cuarenta y ocho horas semanales. Puede reducirse por convenio colectivo o por ley.
44. **Horas extras.-** El trabajo realizado fuera de la jornada ordinaria debe prestarse de mutuo consentimiento y se remunera extraordinariamente.
45. **Descanso semanal y anual.-** Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal remunerado y vacaciones anuales pagadas, los cuales se regulan por ley o convenio colectivo.
46. **Principio de igualdad.-** En las relaciones laborales se respetan los principios de igualdad de trato sin discriminación alguna y de igualdad de oportunidades. Corresponde al Estado promover las condiciones para la efectiva igualdad.
47. **Irrenunciabilidad de derechos laborales indisponibles.-** Los derechos indisponibles reconocidos a los trabajadores son irrenunciables. Su ejercicio está garantizado por la Constitución. Todo pacto en contrario es nulo. Se introduce la palabra indisponible para diferenciarlos de los derechos disponibles, pues respecto a estos últimos el trabajador puede renunciar o disponer de ellos.
48. **Principio in dubio pro operario.-** En la duda sobre la interpretación o aplicación de cualquier disposición en materia de trabajo, se opta por la interpretación más favorable al trabajador.
49. **Estabilidad laboral.-** Se propone acoger lo previsto por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, «Pro-

toloco de San Salvador», el cual ha sido suscrito por el Estado peruano, así como la actual tendencia doctrinal de reforzar la protección contra el despido violatorio de derechos fundamentales. En consecuencia, se propone señalar que:

Se reconoce la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquiera otra prestación prevista por la ley.

Es nulo el despido que vulnera los derechos fundamentales.

- 50. Participación de los trabajadores en la empresa.-** Los trabajadores tienen derecho a la participación en las utilidades de la empresa conforme a ley. El Estado puede promover otras modalidades de participación.
- 51. Seguridad en el trabajo.** Corresponde al Estado dictar medidas sobre higiene y seguridad en el trabajo que permitan prevenir los riesgos profesionales y asegurar la salud e integridad física y mental de los trabajadores.
- 52. Derechos colectivos.-** Los trabajadores tienen derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Por lo tanto:
 - a) Se garantiza la libertad sindical.
 - b) Se fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos del trabajo. El convenio colectivo tiene fuerza vinculante.
 - c) La huelga es un derecho de los trabajadores. Se ejerce en la forma que establece la ley.
- 53. Derecho de acceder a la jurisdicción supranacional y al cumplimiento de sus decisiones.-** Reconocer que toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados sobre derechos humanos suscritos por el Estado peruano, a dirigir peticiones o quejas ante los organismos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. El Estado debe adoptar las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los organismos internacionales a cuya competencia se encuentra sometido.
- 54. Derechos de las organizaciones de personas.-** Reconocer la titularidad del ejercicio de los derechos fundamentales, en lo que les

resulte aplicable, a las organizaciones de personas, comprendiendo dentro de ellas a las personas jurídicas.

55. Regulación de los derechos fundamentales.- Las leyes orgánicas que desarrollen los derechos fundamentales respetarán su contenido esencial.

56. Cláusula abierta en materia de derechos humanos.- Precisar que la enumeración de los derechos reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no excluye a los demás que derivan de la dignidad del ser humano y del Estado Social y Democrático de Derecho.

IV. DEBERES DE LA PERSONA

FUNDAMENTACIÓN

En la medida que todo derecho conlleva uno o más deberes frente a los demás, se considera conveniente incorporar una enumeración de deberes ciudadanos tomando en cuenta lo dispuesto por la Carta de 1979, sin perjuicio de los demás que estén previstos en la Constitución o en la ley.

PROPUESTA:

Señalar que todos tienen el deber de:

- a) Realizarse como persona en tanto ser libre.
- b) Contribuir al bien común.
- c) Convivir pacíficamente y colaborar a la afirmación de una sociedad justa, fraterna, solidaria, sustentada en principios éticos y democráticos.
- d) No dañar a las demás personas, respetando su derecho e interés existencial.
- e) Honrar al Perú, proteger los intereses nacionales, defender la integridad territorial y respetar los símbolos de la patria.
- f) Contribuir a afirmar y perfeccionar el sistema democrático, respetando y defendiendo los derechos fundamentales, la Constitución y el ordenamiento jurídico.
- g) Servir a la comunidad, a través del trabajo eficiente y responsable, decisivo medio para la realización personal.

- h) Pagar los tributos y contribuir equitativamente con las cargas legalmente establecidas al sostenimiento de los servicios públicos.
- i) Contribuir con las autoridades competentes en la lucha contra la corrupción.
- j) Respetar la identidad étnica y cultural.
- k) Requerir a los medios de comunicación a que cumplan con sus deberes de información pluralista, ética y de fomento a la cultura y la paz.
- l) Contribuir a la defensa, preservación y mantenimiento de un medio ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza.
- m) Colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

V. DEL ESTADO Y LA NACIÓN

FUNDAMENTACIÓN.

La Comisión considera de importancia incluir preceptos referidos al Estado como institución —basándose en la Carta de 1979— a fin de que sirvan de marco para su accionar, explicitando la forma de Estado y de Gobierno, los deberes que debe tener el mismo, y en especial, consagrando el derecho de insurgencia que procede frente a todo gobierno usurpador.

Asimismo, creemos que en materia de nacionalidad es indispensable mantener el articulado de la Constitución de 1979, con algunos cambios menores que propendan a una adecuada determinación de la nacionalidad de las personas en nuestro país. Asimismo, sugerimos que la Constitución incluya normas claras que regulen las formas de adquisición de la nacionalidad peruana por parte de los ciudadanos extranjeros.

Por lo demás, se propone reconocer que la integración es una de las formas que facilitan el crecimiento económico y social de las naciones en vías de desarrollo. En consecuencia, la norma fundamental de una nación debe establecer marcos mínimos de acción para hacer posible los procesos de integración, en primer lugar con los países fronterizos y, posteriormente, con los demás que integran la comunidad internacional.

Adicionalmente, la Comisión considera necesario establecer claramente el mecanismo a través del cual se incorporan los acuerdos internacionales a nuestro ordenamiento estatal, su jerarquía, así como deter-

minar las entidades estatales que cuentan con competencia para aprobarlos.

PROPUESTAS

ESTADO

- 1. Forma de Gobierno y Estado.-** Se propone establecer que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, siendo el Estado uno e indivisible. De igual forma se precisa que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, organizándose según el principio de la separación de poderes.
- 2. Deberes del Estado.-** Se sugiere establecer que son deberes primordiales del Estado: promover a la persona en sus mejores condiciones de vida, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y ejercer la defensa de la Constitución; defender la soberanía nacional; proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
- 3. Origen del poder estatal y límites a su ejercicio.-** El poder del Estado emana del pueblo. Se ejerce para los fines y con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.
- 4. Rebelión y sedición.-** Ninguna persona, organización, Fuerzas Armadas, Policía Nacional o sector de la población puede, mediante acto de fuerza, clausurar o impedir el funcionamiento de los otros poderes o instituciones constitucionales o atribuirse sus competencias o arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición.
- 5. Desobediencia a gobierno usurpador.-** Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes. Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas. Se debe establecer que nadie debe obediencia a un gobierno usurpador y a quienes asumen funciones o empleos públicos en violación de los procedimientos que la Constitución y las leyes establecen.
- 6. Derecho de insurgencia.-** El pueblo tiene el derecho de insurgir en defensa del orden constitucional.
- 7. Defensa del Estado.-** La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos de acuerdo a ley.

8. **Idioma oficial.**- El castellano es el idioma oficial de la República. También son de uso oficial el quechua y el aymara en las zonas y en la forma que la ley establece. Las demás lenguas aborígenes integran asimismo el patrimonio cultural de la Nación.
9. **Capital de la República.**- La capital de la República del Perú es la ciudad de Lima.
10. **Símbolos patrios.**- Son símbolos de la patria la bandera de tres franjas verticales con los colores rojo, blanco y rojo, y el escudo y el himno nacional establecidos por ley.
11. **Iglesia Católica y respeto a otras confesiones sin discriminación.**- Se recomienda precisar que, dentro de un régimen de independencia y autonomía, se reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración. Asimismo se sugiere precisar que el Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas.
12. **Jerarquía de normas.**- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.
13. **Principio de publicidad de las normas.**- Se plantea que la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado. En consecuencia, no existen normas secretas.

NACIONALIDAD

1. **Nacionalidad por nacimiento (ius soli y ius sanguinis).** Se debe establecer que son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio del Perú y que también lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad.
Asimismo, puede optar por la nacionalidad peruana al llegar a su mayoría de edad el hijo de extranjero nacido en el exterior, siempre que haya vivido en la República desde los cinco años de edad.
2. **Presunción de nacionalidad de los menores de edad en estado de abandono.** Se presume que han nacido en el Perú los menores de edad, residentes en el territorio nacional, hijos de padres desconocidos.
3. **Nacionalidad por opción.** Se sugiere establecer que son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por opción, siempre que tengan residencia en el Perú.

4. **Naturalización de extranjeros.** Adquiere la nacionalidad peruana el extranjero mayor de edad domiciliado en la República, por lo menos dos años consecutivos, que solicita y obtiene carta de naturalización y renuncia a su nacionalidad de origen.
5. **Naturalización de latinoamericanos y españoles.** Los latinoamericanos y españoles de nacimiento domiciliados en el Perú pueden naturalizarse, sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan expresa voluntad de hacerlo.
6. **Pérdida de la nacionalidad.** La nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia expresa.
7. **Adquisición y recuperación de la nacionalidad.** La nacionalidad peruana se recupera cuando el que ha renunciado a ella se domicilia en el territorio de la República, declara su voluntad de reasumirla y renuncia a la anterior.
8. **Matrimonio y nacionalidad.** Ni el matrimonio ni su disolución alteran la nacionalidad de los cónyuges; pero el cónyuge extranjero, varón o mujer, puede optar por la nacionalidad peruana, si tiene dos años de matrimonio y de domicilio en el Perú.

TERRITORIO

1. **Territorio.** Se sugiere establecer que el territorio del Estado es inalienable e inviolable y que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.
2. **Dominio marítimo.** El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. En su dominio marítimo, el Perú ejerce la soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y los convenios internacionales ratificados por la República.
3. **Espacio aéreo.** Se propone establecer que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

INTEGRACIÓN

1. **Política de integración y fronteras.** Se propone establecer que es deber del Estado, fijar y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.
2. **Promoción de la integración.** Se propone que el Perú promueva la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina. Asimismo, se propone que se contemple la posibilidad de que se permita la aplicación directa en el país de las decisiones aprobadas por los Organos Comunitarios.

DE LOS TRATADOS

1. **Incorporación de los tratados al derecho nacional.** Se sugiere establecer que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.
2. **Modificación de los tratados.** Se recomienda que las normas de los tratados sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales del Derecho Internacional.
3. **Prevalencia de los tratados sobre la ley.** Se plantea establecer que en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el primero.
4. **Jerarquía y preferencia de los tratados sobre derechos humanos.** Se sugiere que los preceptos contenidos en los instrumentos internacionales relativos a derechos humanos tienen jerarquía constitucional. Cuando un tratado sobre derechos humanos contenga normas más favorables a la persona que las previstas por la Constitución, prevalecerán las primeras.
5. **Aprobación de los tratados por el Congreso.** Se estima que los tratados sobre las siguientes materias deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República:
 - Derechos humanos;
 - Soberanía, dominio o integridad del Estado;
 - Defensa Nacional;
 - Obligaciones financieras del Estado;
 - Los que contienen materia tributaria;
 - Los que exigen modificación o derogación de alguna ley; y
 - Los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

6. **Tratados de aprobación por el Presidente.** Se sugiere que el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo respectivo. En todos estos casos, debe dar cuenta al Congreso dentro del plazo de treinta días.
7. **Aprobación de tratados que afectan disposiciones constitucionales.** Se propone que cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.
8. **Denuncia de los tratados.** Se plantea que la denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, se debe precisar que la denuncia requiere aprobación previa de éste
9. **Denuncia de los tratados sobre derechos humanos.** Se propone precisar que la denuncia de los tratados sobre derechos humanos debe efectuarse según el procedimiento previsto para la reforma constitucional.

VI. RÉGIMEN ECONÓMICO

FUNDAMENTACIÓN

La propuesta que se formula contempla un Régimen Económico Constitucional, que reconociendo lo positivo de los anteriores textos constitucionales, reafirme los principios y valores de la solidaridad, así como de la persona humana dentro de un sistema económico competitivo y en el marco de los cambios mundiales producidos.

Al hacer esta propuesta no olvidamos que dos principios esenciales, aparentemente contradictorios, están presentes en la configuración del orden social. Por un lado, el principio de libertad individual y subsidiariedad estatal. Por el otro, el principio de igualdad de todas las personas y de solidaridad social. Así, subsidiariedad y solidaridad son dos principios básicos que informan los sistemas de ordenación económica y de organización social, los cuales son rescatados por esta propuesta como orientadores.

A juicio de la Comisión, la intervención del Estado en la economía debe estar debidamente delimitada en la Constitución, como garantía esencial para todas las personas y los agentes económicos en especial, pues la inclusión indiscriminada de estipulaciones en esta materia puede dar lugar a abusos y distorsiones. Sin perjuicio de ello, dichas estipulaciones deben ser lo suficientemente amplias en razón de los cambios radicales, imprevistos y constantes, típicos de nuestro tiempo. Ambos aspectos —garantía y flexibilidad— son los que coadyuvarán a que los gobiernos democráticos del futuro puedan tener un manejo prudente, racional y consecuente con sus particulares planteamientos, sin hacer por ello necesario introducir cambios constitucionales. El texto constitucional en materia económica debe ser principalmente una referencia para gobernantes y gobernados, teniendo claro que ninguna disposición constitucional por sí misma puede garantizar un crecimiento estable y una distribución equitativa de la riqueza.

De otro lado, la Comisión considera que el sistema tributario es la principal fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus fines. La potestad tributaria es un tema que tiene que estar debidamente regulado en la Constitución. En tal sentido, es preciso señalar quiénes son sus titulares, la materia sobre la cual pueden actuar y el instrumento normativo que debe usarse. Los límites constitucionales al ejercicio de la potestad tributaria, deben constituir la adecuada garantía para las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, a fin que quien la ejercite no se exceda en sus atribuciones.

Por lo demás, las exoneraciones, beneficios y demás excepciones son, en realidad, verdaderas subvenciones que tienen que ser asumidas por los contribuyentes afectos. Por ello, la concesión de exoneraciones debe estar limitada y su otorgamiento debidamente cuantificado, a fin de consignarse como subvención (gasto) en la ley de presupuesto, a manera de información sobre el sacrificio fiscal que ellas implican.

PROPUESTA

PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDEN ECONÓMICO

1. Riqueza. La riqueza debe estar siempre subordinada al interés social, y el ejercicio de cualquier actividad económica no debe ser lesivo a los derechos fundamentales.

En el proceso de creación de la riqueza, tanto la persona como su trabajo e iniciativa deben tener un rol preeminente.

2. **Rol del Estado.** La intervención del Estado en la economía debe estar debidamente delimitada como garantía esencial para todas las personas y los agentes económicos en especial. Sin embargo, ello no debe interpretarse como ausencia o renuncia a actuar, mas debe priorizar su actuación, promoviendo el desarrollo económico, regulando la actuación de los agentes, y buscando nivelar positivamente las desigualdades, haciendo posible el logro de un nivel aceptable de vida para los menos privilegiados, con el objeto que puedan gozar de los beneficios de una sociedad moderna.
3. **Cooperación Internacional.** El Estado debe promover la cooperación entre los pueblos para alcanzar un orden económico internacional justo.
4. **Economía social de mercado.** La iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado que es un sistema que funciona según las reglas del mercado, en el cual el Estado interviene para complementar su funcionamiento y ofrecer seguridades sociales mínimas.
5. **Derechos y rol subsidiario.** Los derechos a la propiedad privada, a la libertad de empresa, a la libertad de contratación y al trabajo, así como el respeto a los consumidores y usuarios, deben ser los cimientos fundamentales sobre los que se construye un sistema económico moderno y equitativo, en el cual el Estado tiene un rol subsidiario.
6. **Libertad de empresa.** Debe ser entendida como derecho de todas las personas a participar en la vida económica de la nación, es decir, como un derecho subjetivo que los poderes públicos tienen la obligación de respetar y también de promover, a fin que esta libertad sea efectiva y real. Empero, para que exista una efectiva libertad de empresa, se requiere que el Estado garantice el libre acceso al mercado.
7. **Intervención excepcional del Estado.** El Estado podrá intervenir en situaciones de carácter excepcional, coyuntural o temporal, ejerciendo funciones de suplencia, cuando no existe el mercado, o cuando éste se vea gravemente amenazado por su propia debilidad. En situaciones de emergencia económica, calamidad pública o por razones ecológicas, el Presidente de la República está facultado para dictar Decretos de Urgencia, siempre de duración transitoria, que deben guardar relación directa con las causas que los motivan.

8. **Promoción de la libre competencia.** El Estado debe promover la libre y leal competencia, tanto interna como externa, con el fin de garantizar a las personas mayores y mejores opciones. Asimismo, debe corregir las prácticas que la restringen y sancionar los abusos de las posiciones de dominio, evitando la sobre regulación de carácter adjetivo tanto del Gobierno Central como de los gobiernos departamentales y municipales. El Estado puede establecer mecanismos de fiscalización de los procesos de concentraciones empresariales.
9. **Derechos intelectuales.** El Estado debe promover y proteger por diversos medios, la innovación y la creatividad en todas sus formas al igual que las manifestaciones y los resultados de la investigación científica y tecnológica, así como el reconocimiento de aquellos otros conocimientos transmitidos de generación en generación que puedan tener incidencia en una mejora en la calidad de vida.
10. **Servicios públicos.** El Estado, mediante ley, determina qué actividades esenciales para la vida en sociedad pueden ser consideradas como servicios públicos. Asimismo, se encuentra obligado a supervisar su funcionamiento dentro de los marcos regulatorios correspondientes, alentando su gestión por la empresa privada y previendo la participación efectiva de las asociaciones de usuarios, con el objeto de garantizar que sean ofrecidos con oportunidad, calidad y transparencia.
11. **La protección de los consumidores y usuarios.** El Estado debe promover y proteger el interés de los consumidores y usuarios, exigiendo el cumplimiento de los derechos que la ley les otorga, en especial los vinculados a su seguridad, salud, educación e información oportuna y veraz, combatiendo cualquier clase de discriminación.
12. **Derecho de propiedad.** Debe reconocerse las distintas modalidades de propiedad, las que deberán usarse de conformidad con el interés social. La expropiación, previo pago de indemnización justipreciada, sólo será procedente por causas justificadas de necesidad pública o de interés social declaradas por ley. Esta declaración no podrá ser cuestionada judicialmente.
13. **Organismos reguladores.** Los organismos reguladores deberán tener autonomía funcional y técnica y actuar dentro del marco jurídico correspondiente.

- 14. Planeación estratégica de las acciones estatales.** Las inversiones estatales y las acciones gubernamentales en el ámbito económico deben responder a un Plan Estratégico, que debe presentar el Gobierno al Congreso al inicio de su gestión, y que debe tener su correlato en los presupuestos anuales, con el objeto de que la ciudadanía conozca con antelación de aquéllas, así como su evolución anual.
- 15. Modalidades empresariales.** Se propone reconocer las diversas modalidades empresariales mediante una legislación adecuada; y dar igual trato a todas para acceder al mercado. La Constitución debe garantizar la libre creación, administración y finalización de tales modalidades empresariales conforme lo determinen la ley, sus propietarios o gestores.
- 16. Comercio e inversión extranjera.** El comercio interno y externo debe ser libre. La inversión extranjera debe estar garantizada y recibir en nuestro país el mismo trato que el que recibe la nuestra en otros países o en procesos de unificación política y económica. Se sugiere que la Ley señale el límite máximo de la inversión minoritaria extranjera en los medios de comunicación que emplean el espectro electromagnético.
- 17. Prohibición del monopolio o acaparamiento de la prensa y los medios de comunicación.** Se propone mantener la prohibición del monopolio o acaparamiento por parte del Estado o de los particulares, en lo que se refiere a la prensa y a los medios de comunicación, como una garantía esencial para el ejercicio de la libertad de expresión y del funcionamiento del sistema democrático. Ninguna persona podrá ser propietaria de más de una frecuencia radial o televisiva en una misma provincia del país.
- 18. Jurisdicción y arbitraje en contratos del Estado.** En todo contrato del Estado y de las personas jurídicas estatales con extranjeros domiciliados, se sugiere que conste el sometimiento a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República, así como su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.

El Estado y las demás personas jurídicas estatales pueden someter sus controversias a tribunales arbitrales constituidos en virtud de tratados en vigor, siempre que se trate de materias que no afecten la soberanía, dominio o integridad del Estado.

MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- 1. Naturaleza de los recursos naturales.** Se sugiere afirmar que los recursos naturales son bienes de dominio público. Mediante ley orgánica se regula la utilización y conservación de los recursos naturales.
- 2. Medio ambiente.** Se debe enfatizar la preservación del ambiente como un patrimonio de las generaciones presentes y futuras. El Estado deberá tener una política a este respecto y promover el uso sostenible de los recursos naturales.
- 3. Diversidad biológica.** El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- 4. Explotación por particulares.** La titularidad del Estado sobre los recursos naturales es compatible con el otorgamiento de su explotación a los particulares mediante el régimen de concesión.
- 5. Canon.** Los gobiernos departamentales y locales tienen participación económica en la explotación de los recursos naturales, de acuerdo a ley.

PROPIEDAD

- 1. Derecho de propiedad.** Se recomienda reconocer las distintas modalidades de propiedad, las que deberán usarse de conformidad con el interés social. La expropiación debe, previo pago de indemnización justipreciada, solo ser procedente por causas justificadas de necesidad pública o de interés social declaradas por ley. Esta declaración no podrá ser cuestionada judicialmente.
- 2. Limitación a la propiedad de extranjeros.** Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, minas, tierras, bosques, aguas, combustible ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.
- 3. Bienes de dominio público.** Los bienes de dominio público gozan de los caracteres de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Son bienes de dominio público aquellos que determine la ley, y en todo caso, las playas, los parques, las vías públicas, los ríos, los recursos naturales, el espectro electromagnético y

las denominaciones de origen. La explotación económica de los bienes de dominio público puede ser otorgada a los particulares mediante concesión, conforme a ley, la cual establecerá las condiciones requisitos y plazos.

RÉGIMEN FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO

1. **Potestad tributaria.**- En la medida que la organización del Estado contempla distintos poderes y niveles de gobierno, se sugiere que la potestad tributaria debe estar repartida entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, y los Gobiernos Locales. Para los Gobiernos Departamentales, en su caso, debe contemplarse una participación en los ingresos tributarios del Gobierno Central.
 - a) **Poder Legislativo.**- Se sugiere que los diputados y senadores, el Presidente de la República, y, en su caso, los Gobiernos Locales y Departamentales, tengan iniciativa para proponer la creación, modificación y supresión de tributos en los asuntos de sus respectivas competencias. Corresponde al Congreso, mediante ley, crear modificar o suprimir impuestos y contribuciones. Para la aprobación de un proyecto sobre materia tributaria se requiere informe del Ministerio de Economía y Finanzas, el que deberá ser emitido dentro del plazo que señale la ley.
 - b) **Poder Ejecutivo.**- Se propone que al Presidente de la República se le reconozca la capacidad de crear, modificar y suprimir el arancel de aduanas e impuestos adicionales al arancel (como por ejemplo, sobretasas); así como los tributos denominados tasas del Gobierno Central y sus Instituciones Públicas. El instrumento legal debe ser el Decreto Supremo, expedido con voto aprobatorio del Consejo de Ministros.
 - c) **Poder Judicial.**- Se plantea que sea de competencia de la Sala Plena de la Corte Suprema el crear, modificar y suprimir las tasas judiciales (también llamadas aranceles), conforme a ley, sin desvirtuar el principio constitucional de gratuidad de la administración de justicia. El instrumento ha de ser la Resolución de la Corte Suprema.
2. **Delegación de facultades legislativas e improcedencia de dictar decretos de urgencia.** Se plantea que sobre la materia tributaria de

su competencia el Poder Legislativo podrá delegar, temporalmente, en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos.

En ningún caso se podrán dictar decretos de urgencia referidos a materia tributaria

3. **Destino de los ingresos impositivos.** Se sugiere que sean ingresos del Gobierno Central los impuestos que afectan las rentas o ingresos y el consumo.

Se recomienda que sean ingresos de los Gobiernos Locales los impuestos patrimoniales. Asimismo, se propone que los Gobiernos Departamentales tengan participación en los impuestos a las rentas o ingresos y los Gobiernos Locales en los impuestos al consumo.

4. **Gobiernos Locales.-** Se plantea que sean de competencia de los Concejos Municipales la creación, modificación o supresión de las contribuciones y tasas municipales, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades.

Las tasas y contribuciones creados por los Concejos de las Municipalidades Distritales, para su vigencia, deben ser ratificados por el correspondiente Concejo de la Municipalidad Metropolitana o Provincial, en su caso, dentro del plazo que establezca la Ley Orgánica de Municipalidades.

El instrumento legal de aprobación de los tributos municipales es la ordenanza.

5. **Límites al ejercicio de la potestad tributaria.-** La potestad tributaria, para ser legítima, tiene que ser ejercida respetando los derechos fundamentales de las personas, lo cual se garantiza mediante la incorporación de principios de observancia obligatoria.

Se sugieren los siguientes principios deben ser:

- a) **Legalidad:** Garantiza el uso del instrumento normativo correspondiente, por su respectivo titular y en el ámbito de su competencia.
- b) **Igualdad:** Garantiza igual trato para quienes se encuentren en situación económica o capacidad contributiva similar. La aplicación del principio económico de la capacidad contributiva está referida sustantivamente a los impuestos a la renta y patrimoniales.
- c) **Generalidad:** No puede haber privilegios en materia tributaria, salvo la concesión de exoneraciones y beneficios, con carácter

temporal por razones económicas (como puede ser la promoción de un determinado territorio) o sociales (por ejemplo, para un sector de la población que haya sido víctima de un desastre natural u otro).

d) **No confiscatoriedad:** El tributo no puede alcanzar un nivel que absorba una parte sustantiva de las rentas, ingresos o patrimonio de los contribuyentes.

6. **Inconstitucionalidad de las normas tributarias.-** Se propone establecer que las normas tributarias declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, son nulas a partir de su dación con la correspondiente obligación del Estado de devolver lo recaudado indebidamente.
7. **Vigencia de las normas tributarias en el tiempo.-** Las modificaciones a los tributos de carácter periódico rigen a partir del primer día siguiente al del vencimiento del período en curso. Las normas tributarias no pueden tener efecto retroactivo, salvo la retroactividad benigna en materia de sanciones.
8. **Prohibición que la Ley de Presupuesto contenga normas tributarias.-** En la Constitución de 1979 y en la de 1993 existe esta prohibición, respecto de la cual se propone mantenerla, pues la Ley de Presupuesto sólo debe contener disposiciones vinculadas con la fijación de gastos y la previsión de ingresos
9. **Inmunidad impositiva para universidades, institutos superiores y demás centros educativos estatales y privados sin fines de lucro.-** Se sugiere conceder inmunidad impositiva respecto del Impuesto a la Renta e Impuesto a los Ingresos; de los impuestos patrimoniales en cuanto a los bienes en los que desarrollan su actividad educativa, cultural y administrativa; de los impuestos a la importación (aranceles) en cuanto se trate de bienes destinados a fines educativos; y, de los impuestos al consumo sobre ingresos obtenidos en retribución a sus actividades educativas y culturales.

DEUDA PÚBLICA

1. **Garantía sobre el pago de la deuda pública.-** Se sugiere que el Estado sólo garantice la deuda contraída por gobiernos constitucionales.
2. **Principio de legalidad.-** El endeudamiento interno y externo debe requerir autorización del Congreso, salvo para el caso de las Muni-

cialidades Metropolitanas y Provinciales. En este caso la autorización debe ser concedida por el respectivo Concejo de la Municipalidad (ordenanza), con cargo a sus recursos.

- 3. Proporcionalidad en el pago de la deuda pública.-** Se propone que en los presupuestos se incluya partidas para el servicio de la deuda pública tanto interna como externa y respetar la proporcionalidad que corresponda, teniéndose en consideración el monto y vencimiento.

También se incluye la partida necesaria para atender el pago de las obligaciones patrimoniales determinadas por laudos y sentencias judiciales firmes.

PRESUPUESTO

- 1. Programa financiero anual.-** La administración económica y financiera del Estado, durante cada año, se rige por el presupuesto del sector público, que debe ser previamente aprobado por el Congreso.
- 2. Principio de legalidad.-** Se sugiere que tanto el presupuesto anual, como las modificaciones que sean necesarias durante su ejecución, se rijan por el principio de legalidad.
- 3. Contenido de la Ley de Presupuesto.-** Se plantea que el presupuesto se limite a calcular los ingresos y autorizar los gastos. Por tanto, no debe contener materia ajena a la presupuestaria. Si bien no debe incorporar normas tributarias, sí debe consignarse el importe de las exoneraciones y beneficios tributarios que afectan a los tributos del Gobierno Central, como información sobre el sacrificio fiscal que ellas implican.
- 4. Proyecto.-** Se plantea que el proyecto se elabore por el Poder Ejecutivo y se presente al Congreso. La Constitución puede establecer que el Presidente de la República presentará el proyecto al Congreso el 31 de agosto de cada año. El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo, a fin que éste lo remita al Congreso.
- 5. Equilibrio presupuestal.-** Dado que la Ley de Presupuesto es de naturaleza temporal (un año) y no puede crear recursos, se sugiere que los proyectos de leyes, que se requieran para su adecuado financiamiento, deben presentarse conjuntamente al proyecto de la Ley de Presupuesto. El presupuesto debe estar equilibrado.

6. **Aprobación del Presupuesto.**- Se propone que si el Congreso no aprueba hasta el 30 de noviembre la Ley de Presupuesto y los proyectos de ley para su financiamiento, el Presidente de la República mediante decreto legislativo pone en vigencia todos los proyectos mencionados. El Presidente de la República no puede observar la Ley de Presupuesto.
7. **Prohibición para crear o aumentar gastos.**- Se recomienda, dada la naturaleza del presupuesto, mantener la norma contenida en las constituciones de 1979 y 1993, en el sentido que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.
8. **Contratación de obras y adquisición de suministros.**- La contratación de obras y la adquisición de bienes o servicios con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente a través de los procedimientos administrativos públicos y transparentes establecidos por la ley.

RÉGIMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL

1. **Del régimen de la Contraloría General.**- La Contraloría General es la autoridad superior y rectora del Sistema Nacional de Control. Supervisa el funcionamiento de sus órganos conformantes. Ejerce el control de la legalidad de la ejecución financiera y del resultado de las metas de los presupuestos de las entidades del Estado, de las operaciones de la deuda pública, de la utilización de los bienes y recursos públicos.
2. **Designación del Contralor.**- Se sugiere que el Contralor General se designe por el Senado por un período de seis años con el voto aprobatorio de los dos tercios de sus miembros. El Senado puede al Contralor General por falta grave, requiriéndose votación de los dos tercios de sus miembros.
La ley orgánica establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control y los requisitos para ser Contralor General.
3. **De la Cuenta General.**- La Cuenta General, acompañada por las memorias de los titulares de cada pliego, es remitida al Congreso por el Presidente de la República, el 30 de junio del año siguiente al de la ejecución presupuestal.
La Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto del mismo año, presenta al Congreso el informe de desempeño y auditoría.

La Cuenta General es examinada y dictaminada por una comisión revisora del Congreso que siguiendo los trámites señalados para el presupuesto recibirá el pronunciamiento del pleno a más tardar el 10 de noviembre del mismo año.

El Congreso puede formular observaciones y reservas a la Cuenta General. En este caso, el Ejecutivo dispone de un plazo de sesenta días para subsanarlas; luego del cual con el informe de la Contraloría General, el Ejecutivo la remite nuevamente al Congreso para su pronunciamiento en la segunda legislatura ordinaria a más tardar el 20 de abril.

BANCA CENTRAL Y RÉGIMEN BANCARIO

1. **Regulación monetaria.**- La regulación monetaria está a cargo del Estado y se ejerce por intermedio del Banco Central de Reserva del Perú. Por tratado de integración económica podrá establecer un orden monetario común.
2. **Autonomía del Banco Central de Reserva.**- Se propone potenciar al máximo la autonomía funcional del Banco Central de Reserva para resguardar la estabilidad monetaria. La autonomía funcional, debe ejercerse en coordinación con la política macroeconómica del Gobierno, en el marco de la ley orgánica respectiva.
La información sobre el estado de las finanzas nacionales debe ser efectuada por el Banco Central ante el Poder Legislativo, semestralmente.
3. **Designación.**- Se sugiere que el Poder Ejecutivo designe a un número importante pero minoritario de miembros del Directorio, y que el Senado designe a los otros miembros, para lo cual se retoma lo señalado por la Carta de 1979. Corresponde al Senado la remoción de cualquiera de los miembros del Directorio, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.
4. **Superintendencia de Banca y Seguros.**- Se plantea mantener lo preceptuado en la Constitución de 1979 en lo referente al Superintendente de Banca y Seguros, el cual es designado por el Poder Ejecutivo y luego ratificado por el Senado.

RÉGIMEN AGRARIO

1. **De la promoción del agro.** Dada la importancia social y económica del agro, teniendo además en cuenta la evolución científica y

tecnológica, se sugiere establecer la obligación por parte del Estado de promover el desarrollo agrario como instrumento de mejora de la calidad de vida de todos los peruanos.

2. **De la propiedad en el agro.** Se plantea que el Estado garantice el régimen de propiedad de la tierra, bajo diversas modalidades, sea privada, comunal, cooperativa o asociativa. Mediante ley se debe normar sobre abandono de tierras según previsión legal y en forma excepcional limitar la extensión de la propiedad conforme a las peculiaridades de ciertas regiones.
3. **Del catastro agrario.** Se sugiere que el Estado cree y actualice un catastro agrario, tal como se ha hecho en la minería, a fin de establecer un sistema de titulación que garantice y haga posible que la tierra sea plenamente transferible y gravable a terceros. El objeto de la propuesta consiste en facilitar no sólo la inversión directa por el agricultor sino el crédito agrario hoy inexistente o de niveles muy reducidos.
4. **De los conflictos entre actividades.** La ley debe regular los procedimientos que resuelvan conflictos entre las actividades agropecuarias y mineras, o de cualquier otra índole.

VII. ESTRUCTURA DEL ESTADO

FUNDAMENTACIÓN

La tendencia constitucional del Perú se ha inscrito en favor de la figura del Presidente de la República, institución que en los hechos, por incidencia de la inestabilidad política y la fragilidad de los partidos políticos, desbordó las previsiones constitucionales. La Presidencia se asoció así a otras modalidades de ejercicio del poder: caudillismo, autoritarismo, cesarismo, etc. Más que en una clase dirigente o en partidos políticos, el Presidente se apoyó en sectores oligárquicos o en grupos militares. Esto fue determinante para llegar o salir del poder por la vía de los golpes de Estado.

El crecimiento desmesurado del presidencialismo ha sido un factor de inestabilidad política. Las Constituciones tomaron de forma iconoclasta la figura del Presidente de la República sin desarrollar simultáneamente un sistema similar al norteamericano. Asimismo, no se trazó

como modelo el parlamentarismo europeo. El presidencialismo de los Estados Unidos y el paradigma parlamentario de las monarquías europeas modernas fueron apenas un referente para crear una identidad propia que no se logró plasmar a cabalidad en la realidad.

El constitucionalismo peruano también adoptó la separación de poderes, pero formuló un régimen político presidencial, introduciendo para atenuarlo elementos parlamentaristas europeos como la interpelación, la censura y la disolución. En esa línea, las constituciones peruanas atenuaron el presidencialismo. En realidad, los presidentes basaron su poder, más que en el complejo equilibrio que propugnaban los textos, en alianzas fácticas, sin embargo, las constituciones, inspiradas y trazadas sobre la base del traslado de las instituciones europeas y norteamericanas no cuajaron muchas veces en la realidad. Los hechos fueron más fuertes que los textos.

La propuesta contiene algunas novedades y en otros aspectos plantea un retorno a la Constitución histórica. Respecto a esto último, vista la experiencia reciente en el país en donde se ha comprobado que el sistema unicameral no ha funcionado en atención a los argumentos de mejor estructuración para la elaboración de las leyes, mejor control político y menor gasto público. En consecuencia, se plantea regresar a la instauración de dos cámaras legislativas con funciones diferenciadas, muy al estilo de la Carta de 1979, que establezca un mejor control parlamentario, mayor criterio de representación y seguridades para la elaboración de las leyes, contando para ello con la revisión legislativa, aunque estableciendo que el trámite siempre debe iniciarse en la Cámara de Diputados, con lo que el Senado sería solo una cámara revisora.

Se plantea que la Cámara de Diputados se pueda elegir en circunscripciones electorales, que pueden tener como base los actuales departamentos, y el Senado por distrito electoral único, para que exista una base dual de representación que exprese la voluntad ciudadana. De igual manera, que la Cámara Baja, conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1979, tenga las funciones de control político, descartándose algunas innovaciones de la Carta de 1993, respecto al voto de confianza y la estación de preguntas, que han demostrado su inoperancia.

Asimismo, conforme se verá puntualmente en esta sección, se tratan aspectos importantes como la renunciabilidad del mandato, mejor regulación de la amnistía, consignación clara de las legislaturas parlamentarias, sistema de elección presidencial en doble vuelta, la acusa-

ción contra el Presidente de la República durante su período, por todo delito que cometa, entre otros aspectos.

PROPUESTAS

CONGRESO

1. Sistema bicameral. Se propone un sistema parlamentario bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por ciento cincuenta (150) representantes, con atribuciones legislativas, de fiscalización y de control político, pero con una mejor precisión, ámbito y ejercicio de cada una de ellas, para evitar duplicaciones y hacer que prime como orientación la especialización funcional de cada Cámara.

El Senado tiene cincuenta (50) senadores y su función es de revisión de las leyes, de ratificación de los nombramientos de los oficiales de más alto rango de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, de los Embajadores acreditados en el exterior, así como del Contralor General, del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de la Banca y Seguros.

A la Cámara de Diputados le corresponde acusar a los funcionarios aforados, vale decir los que tienen derecho al antejuicio, quedando a cargo del Senado declarar si ha lugar o no a la formación de causa. Se deja a decisión del Ministerio Público formular la denuncia respectiva, de acuerdo a la tipicidad penal.

Aunque en materia legislativa es la Cámara de Diputados la que inicia la aprobación de las leyes, tanto los diputados y senadores pueden proponerlas, pero éstos lo hacen, necesariamente, ante dicha Cámara. Se concede, también, el derecho de iniciativa legislativa al Presidente de la República y, en los asuntos de su competencia, a la Corte Suprema, al Tribunal Supremo Electoral, al Tribunal Constitucional, al Consejo Nacional de la Magistratura, al Defensor del Pueblo, a las Juntas Departamentales y Municipales, a los Colegios Profesionales y, obviamente, a la ciudadanía.

Se incorporan actividades conjuntas, como por ejemplo, la discusión y aprobación del Presupuesto anual de la República en sesiones del Congreso, la elección de los magistrados del Tribunal Cons-

titucional o la del Defensor del Pueblo, así como, en su caso, la remoción de los mismos. Tanto para el nombramiento, como para la remoción por causa grave, se sugiere establecer la mayoría calificada de dos tercios del número legal de senadores y diputados. Se incluye un mecanismo de coordinación entre ambas cámaras, que perfeccione y mejore la antigua Comisión de Conferencia y Conciliación. Esta comisión propone la solución de los *impasses* que podrían surgir entre ambas cámaras.

En síntesis, el Congreso tiene similitud con el de la Constitución de 1979, pero con un perfil más diferenciado entre las Cámaras, puesto que cada una de ellas asume funciones propias y aquellas que implican un procedimiento bicameral, el cual tiene en la propia Constitución el mecanismo que evite dilaciones y resuelva confrontaciones (Comisión de Conferencia).

2. **Forma de elección.** Se propone que los diputados sean elegidos por circunscripciones electorales que pueden tener como base los actuales departamentos, pero buscando fórmulas que combinen mejor los criterios de territorio y población para una mejor representación. En cambio, los senadores son elegidos por distrito nacional, debido a que ello permite que el criterio de representación atienda por un lado a la participación local y, por otro lado, a una visión integral de la marcha de la Nación.
3. **Requisitos e impedimentos de la función de los Senadores o Diputados.** Se sugiere mantener los que establece la Constitución de 1979.
4. **Duración y renovación de las Cámaras. Eliminación de la disolución.** El mandato parlamentario es de cinco años, pero la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años y medio. Esta opción hace innecesaria la revocatoria y la disolución de la referida cámara.
5. **Reelección de Senadores y Diputados.** Se propone mantener el criterio de reelección indefinida, por cuanto los senadores y diputados no manejan recursos públicos y debido a que históricamente no más del veinte por ciento de los parlamentarios son reelegidos; asimismo, ello permite combinar la experiencia con la renovación en beneficio del país.
6. **Mandato renunciabile.** Se plantea que el parlamentario pueda renunciar al mandato, en cuyo caso es reemplazado por el accesitario.

7. **Inmunidades.** Se propone restringir el concepto tradicional de inmunidades. Este privilegio culminará cuando cesan en el cargo. Los Senadores y Diputados no gozan del antejuicio sino simplemente del fuero.
8. **Legislaturas.** Se recomienda establecer en el texto constitucional que el Congreso funciona en dos legislaturas ordinarias por cada año legislativo, una con duración de cuatro meses y medio, y la otra de tres meses. Asimismo, el Parlamento se reúne en legislatura extraordinaria, para temas específicamente determinados, por convocatoria del Presidente de la República o, mediando acuerdo de la Comisión Permanente, del Presidente del Congreso, y, por auto convocatoria, cuando se lo solicita la mayoría absoluta de sus miembros.
9. **Comisión Permanente.** La Comisión Permanente tiene las atribuciones que le asignó la Constitución de 1979 y, por ende, sin delegación de facultades legislativas. Esta Comisión cumple determinadas funciones durante el interregno entre las legislaturas ordinarias. Durante el funcionamiento de la legislatura extraordinaria mantiene su actividad la Comisión Permanente.
10. **Reglamento del Congreso.** Se propone que el texto constitucional señale una pauta general conforme a la cual se desarrollen los reglamentos de las Cámaras Legislativas, a efecto de no desvirtuar las funciones asignadas constitucionalmente a ellas y se garantice un adecuado trabajo de comisiones y debate legislativo.
11. **Antejuicio.** Se recomienda mantener, como hechos punibles, la infracción constitucional y los delitos de función. Se suprime la inhabilitación hasta por diez años, que puede ser objeto de excesos de carácter político. Empero, se mantiene la suspensión temporal de los funcionarios sujetos a proceso.
El listado de los funcionarios que tienen el privilegio del antejuicio se determina de acuerdo a lo señalado en la Carta de 1979.
Se sugiere que los Senadores y Diputados no tengan derecho al antejuicio, pero si gozan de inmunidad.
El Presidente de la República podrá ser acusado, durante su período, por todo delito que cometa. El plazo de prescripción de la acción penal se computa desde el día siguiente a la conclusión de su mandato. Idéntico criterio se aplica a los funcionarios que tiene fuero.
12. **Atribuciones legislativas.** La propuesta plantea que se precise las atribuciones legislativas y las relaciones con otros órganos del Es-

tado que tienen atribuciones normativas, debiendo establecerse los criterios básicos del procedimiento legislativo.

Se sugiere determinar también la capacidad del Congreso para velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Se propone preservar la institución de la «dación de cuenta» para revisar los actos normativos del Presidente de la República. Deben mantenerse las demás atribuciones establecidas en el artículo 186° de la Constitución de 1979.

Tanto los senadores como los diputados mantienen la facultad de pedir informes sobre los asuntos públicos a los Ministros y a los demás funcionarios que determine la ley.

- 13. Delegación de facultades legislativas.** La delegación de facultades legislativas debe hacerse en la forma prevista por la Constitución de 1979. No pueden ser materia de delegación las leyes de reforma de la Constitución, la aprobación de tratados internacionales, las leyes orgánicas, y ley de presupuesto, Ley de la Cuenta General de la República y leyes en materia penal.

El uso de la facultad delegada agota la habilitación.

- 14. Leyes orgánicas.** Se propone que las leyes orgánicas sean las que regulen la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las materias que disponga la propia Carta Fundamental. Se tramitan como cualquier ley, pero para su aprobación se requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de cada cámara.

- 15. Comisiones investigadoras.** El Congreso, a través de la Cámara de Diputados, mantiene sus atribuciones de fiscalización. Se propone que para aprobar la creación de una comisión investigadora se requiera sólo el voto de un tercio del número legal de Diputados. En estas comisiones se actúan los medios probatorios a pedido de un tercio de sus miembros.

- 16. Interpelación y censura.** La atribución del control político (interpelación y censura) queda asignada a la Cámara de Diputados, sin que ello impida al Senado debatir asuntos políticos, pero sin efectos vinculantes. Para acordar la interpelación se requiere sólo el voto de un tercio del número legal de Diputados.

17. **Leyes de amnistía.** No procede la amnistía, cuando ésta sea contraria a los convenios internacionales sobre derechos humanos. Tampoco en favor de los altos funcionarios pasibles de antejuicio, por delitos cometidos durante el propio período de gobierno.
18. **Regímenes de excepción.** Al Senado le corresponde conocer los regímenes de excepción declarados por el Presidente de la República. Toda prórroga del régimen de excepción requiere necesariamente la ratificación del Senado.
19. **Promulgación de las leyes.** No existe la promulgación parcial de una ley. La observación total o parcial de ésta por parte del Presidente de la República debe tramitarse y resolverse ante el Congreso antes de su promulgación.

GOBIERNO

1. **Definición de Presidente.** Se propone mantener la definición del Presidente de la República como Jefe de Estado, el mismo que representa a la Nación y que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, eliminando la expresión «*y personifica a la nación*».
2. **Requisitos para acceder a la Presidencia.** Se sugiere mantener los requisitos señalados en la Constitución de 1979.
3. **Elección del Presidente de la República.** El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Para ser elegido Presidente de la República se requiere obtener la mitad más uno de los votos válidos. No se consideran los votos nulos ni los votos en blanco. Si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta, se procederá a una segunda elección entre los dos candidatos más votados, salvo que el primero hubiera obtenido más del cuarenta por ciento de los votos válidos y diez puntos porcentuales de diferencia sobre el segundo candidato.
4. **Duración del cargo.** El período presidencial es de cinco años. Se prohíbe toda forma de reelección. Debería incluirse una disposición transitoria que señale que este artículo no afecta a quienes ya han ejercido la Presidencia o a quien la esté ejerciendo al momento de aprobarse la reforma constitucional.
5. **Ex Presidentes Constitucionales: Senadores vitalicios.** Se sugiere que los ex Presidentes Constitucionales de la República, que no

han sido objeto de destitución, abandono de cargo, sentencia firme, incapacidad permanente física o mental, o conducta incompatible con la dignidad del cargo, sean senadores vitalicios supernumerarios. La presencia de los ex Presidentes es importante, pues pueden contribuir al sistema político con su experiencia e influencia moral en la opinión pública.

6. **Vicepresidencia.** Se considera conveniente que sólo haya un Vicepresidente de la República y que el que sea elegido como tal se incorpora al Senado, con las mismas atribuciones que la Constitución confiere a los senadores.
7. **Vacancia.** Las causales de vacancia de la Presidencia de la República son, además del caso de muerte:
 - a) Renuncia, aceptada por el Congreso.
 - b) Abandono del cargo, al salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no retornar a él dentro del plazo fijado.
 - c) Sentencia firme condenatoria por la comisión de delitos de función o por infracción a la Constitución.
 - d) Incapacidad permanente, física o mental, declarada por el Congreso, previo dictamen médico.
 - e) Conducta incompatible con la dignidad del cargo.

En los casos de los incisos a), b) y c) se requiere mayoría simple de votos; y en los casos de los incisos d) y e) se necesitan dos tercios del número legal de senadores y de diputados.

La fórmula propuesta elimina las restricciones establecidas en el artículo 117° de la Constitución de 1993, como la del artículo 210° de la de 1979.

8. **Atribuciones del Presidente.** Se sugiere que se mantengan sin modificación los incisos 1), 2), 3), 4), 6), 7), 8), 10), 11), 14), 15), 16), 22) y 26) del artículo 211° de la Constitución de 1979.

Asimismo, se plantean las siguientes atribuciones adicionales perfeccionando las normas de la Constitución de 1979:

- a) Promulgar y ejecutar las leyes y ordenar su cumplimiento así como el de las resoluciones legislativas en las que concurra con el Congreso.
- b) Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

- c) Adoptar las medidas para la defensa del territorio y firmar la paz con autorización del Congreso.
- d) Administrar la Hacienda Pública y negociar los empréstitos;
- e) Dictar decretos de urgencia con fuerza de ley en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso. Los citados decretos caducan a los treinta días, salvo ratificación expresa del Senado, que los puede prorrogar hasta por sesenta días más.
- f) Conceder indultos y conmutar penas, salvo los casos prohibidos por la ley o tratados internacionales sobre la materia.

Se sugiere que las atribuciones de los incisos 21 (aprobar los planes nacionales de desarrollo), 24 (conferir condecoraciones a nombre de la Nación) y 25 (autorizar a los peruanos para servir en ejército extranjero), pasen al Consejo de Ministros.

9. **Presidente del Consejo de Ministros.** Se propone que el Presidente del Consejo de Ministros debe ser un ministro sin cartera. Dicho funcionario debe tener a su cargo las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, la coordinación con los gobiernos departamentales y locales, los planes nacionales de desarrollo, así como la ejecución de la política general del gobierno y de las medidas relativas al orden interno y la seguridad exterior de la República.
10. **Concurrencia a la Cámara de Diputados.** El nuevo gabinete ministerial concurre ante la Cámara de Diputados para debatir la política general de gobierno. La exposición del gabinete no genera voto alguno.
11. **Responsabilidad de los Ministros.** El Presidente de la República no tiene responsabilidad política. Los Ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrenden.

VIII. REGÍMENES DE EXCEPCIÓN

FUNDAMENTACIÓN

En los últimos veinte años, la potestad gubernamental de declarar regímenes de excepción ha sido ejercida con frecuencia y ha contribui-

do a que, ante la ausencia de controles efectivos, las autoridades políticas, policiales y las Fuerzas Armadas afecten los derechos de las personas. En este sentido, es conveniente que la Constitución manteniendo estas instituciones, fortalezca los respectivos controles tanto jurisdiccionales como parlamentarios.

PROPUESTAS

1. **Estado de Emergencia y Estado de Sitio.-** Es conveniente mantener estas dos modalidades del régimen de excepción, como una atribución del Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Ministros. Se distinguen por la gravedad de las situaciones de hecho que se suscitan.
2. **Presupuestos.-** El decreto supremo que declara los estados de excepción debe justificar la necesidad de la medida adoptada precisando las razones concretas que lo ameritan en función de la grave situación de hecho presentada. Asimismo, debe respetar los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Se trata de una medida temporal cuya duración no se extenderá más allá del tiempo de la emergencia y dentro de su respectivo ámbito geográfico.
3. **Restricción al ejercicio de derechos constitucionales.-** Durante los regímenes de excepción se incrementan las facultades ordinarias del Poder Ejecutivo y se autoriza la restricción de derechos fundamentales. Tratándose del Estado de Emergencia, pueden restringirse el ejercicio del derecho a no ser detenido (salvo orden judicial o flagrante delito), a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad de tránsito y el derecho de reunión.

En cambio, en el Estado de Sitio, pueden restringirse otros derechos fundamentales. Sin embargo, existen derechos intangibles reconocidos por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y por el derecho internacional humanitario, los cuales no pueden ser objeto de restricción. Entre ellos, se puede señalar el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, a no ser privado de la libertad por incumplimiento de obligaciones contractuales, el principio de legalidad y la prohibición de la retroactividad de las leyes, la libertad de conciencia y religión, la

protección a la familia, el derecho al nombre y a la identidad, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, los derechos políticos, el debido proceso y los instrumentos procesales para proteger tales derechos.

4. **Vigencia de los procesos constitucionales y control jurisdiccional.**- Los procesos de Hábeas Corpus, Amparo y Hábeas Data no se suspenden durante la vigencia de los regímenes de excepción. Cuando se interponen respecto a los derechos suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo. De esta manera, evalúa si las razones que sustentan el acto restrictivo del derecho tienen relación directa con las causas o motivos que justificaron la declaración del régimen de excepción. Asimismo, si el acto restrictivo del derecho resulta manifiestamente innecesario o injustificado atendiendo a la conducta del agraviado o a la situación de hecho evaluada sumariamente por el juez.
5. **Intervención de las Fuerzas Armadas.**- El Presidente de la República puede disponer de manera excepcional que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno cuando la Policía Nacional no esté en condiciones de hacerlo ante la gravedad del supuesto de hecho presentado. En ningún caso, las Fuerzas Armadas sustituyen las funciones que corresponden a las autoridades civiles y políticas.
6. **Control parlamentario.**- El Presidente de la República debe dar cuenta al Senado o a la Comisión Permanente de los estados de excepción decretados o prorrogados dentro de las veinticuatro horas posteriores a su publicación. El Senado puede dejar sin efecto en todo o en parte el decreto que declara un estado de excepción. Asimismo, puede dejar sin efecto la decisión del Presidente de disponer que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno. La prórroga procede únicamente mediante aprobación del Senado.

IX. SERVICIO DE JUSTICIA

FUNDAMENTACIÓN

Si bien el problema fundamental en los años precedentes no ha sido principalmente el diseño constitucional del servicio de justicia (Poder

Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y Tribunal Constitucional), sino la distorsión de sus contenidos a través de normas de inferior jerarquía y de un sofisticado sistema de intervención en todos los órganos de impartición de justicia, resulta fundamental a través de la nueva normatividad constitucional robustecer la autonomía de los órganos encargados de impartir justicia. Asimismo, es importante crear las mejores condiciones para la independencia de sus funcionarios y diseñar un marco orgánico que haga posible un adecuado gobierno de los referidos órganos, diferenciándolo para ello de la función jurisdiccional.

Resulta importante también definir adecuadamente el concepto de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, adoptando una solución respecto al reconocimiento que ha existido anteriormente de fueros privativos.

PROPUESTAS

AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS DEL SERVICIO DE JUSTICIA

1. **Los Órganos.** Se considera adecuado mantener la organización del servicio de justicia a través del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura y Tribunal Constitucional. Aun cuando se reconocen elementos comunes entre los citados organismos, pues todos ellos tienen atribuciones que se relacionan con la función jurisdiccional, se ha optado -a diferencia de lo previsto en otros países—por no diseñar un Sistema de Impartición o Administración de Justicia único o centralizado, pues se considera que ello en el contexto nacional podría facilitar más adelante nuevos intentos de atentar contra la autonomía judicial—. Lo expuesto no obsta para que, en el ámbito legislativo, se generen mecanismos de coordinación y colaboración entre los referidos organismos estatales.
2. **Principios y derechos.** Estimamos básicamente adecuados los principios que se recogen en la Constitución de 1979 y que se reproducen con algunas modificaciones en la Carta de 1993, mas nos parece importante corregir la denominación a «principios de la función jurisdiccional y derechos en el proceso».

Se trata de dejar de lado equívocas denominaciones como aquella de «principios y derechos de la función jurisdiccional» ya que, difícilmente se puede aceptar que una función del Estado (en este caso, la jurisdiccional) tenga derechos. Convendría entonces, proceder a la modificación propuesta, trasladándose el tratamiento sistemático del derecho a un debido proceso al capítulo referente a los derechos fundamentales, ya que es esa la ubicación más adecuada a su naturaleza.

- 3. Unidad y exclusividad.** Se propone reformular el tratamiento dado hasta hoy a los principios de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, eliminando la referencia, por razones distintas, tanto a la jurisdicción arbitral, como a la militar. Asimismo, entendiendo el principio de exclusividad como la capacidad que tiene(n) algún(os) organismo(s) de emitir actos jurisdiccionales, debe pasarse más bien a una formulación del mismo que aclare que estamos ante una responsabilidad compartida entre la judicatura ordinaria, el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de la Magistratura.

Se debe eliminar la referencia a una jurisdicción arbitral ya que técnicamente es inadecuada. Ello no descarta la conveniencia de un reconocimiento constitucional expreso de los diferentes medios alternativos de resolución de conflictos: arbitraje, negociación y conciliación. Por otro lado, en el ámbito de la denominada Justicia Militar, ésta se mantendrá no como un fuero, sino como una instancia especializada autónoma de la judicatura ordinaria, con las características que más adelante se detallan.

PODER JUDICIAL

- 1. Autonomía e Independencia.** Se recomienda incluir una norma expresa que establezca que los organismos vinculados al servicio de justicia son autónomos e independientes, y que ninguno de los otros Poderes del Estado puede intervenir en su gobierno, administración o gestión.

Esta norma puede resultar técnicamente innecesaria, pero dada la situación reiterada de intromisión del poder político en el sistema de justicia, resulta conveniente la puntualización propuesta.

- 2. Presupuesto.** Debe contemplarse que el presupuesto del Poder Judicial no debe ser inferior a un porcentaje equivalente al tres por ciento (3%) del presupuesto de gastos corrientes del Presupuesto General de la República.

La debida asignación de recursos presupuestales es una condición previa para la autonomía y eficiencia del Poder Judicial. El establecimiento de un porcentaje expresa el compromiso efectivo del Estado con el desarrollo del servicio de justicia.

3. **Gobierno del Poder Judicial.** Se propone establecer una distinción muy clara entre órganos de gobierno y órganos jurisdiccionales. Estos últimos serán los que la Ley Orgánica del Poder Judicial defina. Respecto a los órganos de gobierno constitucionalmente debe definirse la existencia de un Consejo de Gobierno del Poder Judicial y dejarse, igualmente a la ley la definición de una estructura descentralizada del mismo.

Existiendo consenso de que es indispensable para una judicatura autónoma la existencia de órganos de gobierno debidamente diferenciados de los órganos jurisdiccionales, surge la opción de diseñar un gobierno del Poder Judicial a través de organismos como los consejos de la judicatura que son externos al Poder Judicial o de estructurar órganos de gobierno al interior del Poder Judicial, reconociendo y estableciendo su función propia. Parece más conveniente en el Perú, en la línea de robustecer al Poder Judicial, adoptar esta segunda opción matizándola para expresar en ese órgano de Gobierno el compromiso de la sociedad civil con el servicio de justicia.

Sobre el particular, se considera más conveniente tener un modelo mixto en el que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene a su cargo todo lo referente a nombramientos, promociones y sanciones de jueces y fiscales. Los demás temas propios del Gobierno de la judicatura ordinaria estarán a cargo del Consejo de Gobierno del Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia de la República y sobre todo, su Sala Plena, continuará siendo la máxima instancia en lo jurisdiccional de nuestro país.

4. **Consejo de Gobierno del Poder Judicial.** Se considera que la composición del Consejo de Gobierno del Poder Judicial debe ser la siguiente:
 - a) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, quien la preside;
 - b) Un Vocal de la Corte Suprema en actividad elegido en Sala Plena por todos sus colegas de dicha instancia jurisdiccional;
 - c) Un Vocal Superior en actividad elegido por todos los magistrados de ese rango existentes en los diferentes distritos judiciales de nuestro país;

- d) Un juez en actividad elegido por todos los magistrados de ese rango existentes en los diferentes distritos judiciales de nuestro país;
- e) Un integrante elegido por y entre los miembros de todos los Colegios de Abogados del país;
- f) Un integrante elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos Decanos cuyas Facultades de Derecho tienen por lo menos treinta años de funcionamiento;
- g) Un integrante elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos Decanos cuyas Facultades de Derecho tienen por lo menos treinta años de funcionamiento.

La duración del mandato de los miembros del órgano de Gobierno es de tres años. No son reelegibles en forma inmediata. Se considera conveniente que la Constitución establezca la conformación del Consejo de Gobierno pues ella expresa la concepción que se tiene de dicho órgano, evitándose así posteriores y coyunturales distorsiones legislativas. La composición propuesta intenta comprometer a la sociedad civil con el funcionamiento del servicio de justicia y dar cabida a jueces de distintos niveles en una tarea que les incumbe a todos.

5. **Elección popular de jueces de paz no letrados.** Se recomienda mantener la posibilidad de la elección popular para los jueces de paz no letrados, dejando que la llamada «justicia profesional» sea nombrada en todos sus diferentes grados por el Consejo Nacional de la Magistratura.

El acceso a la justicia profesional requiere de una evaluación técnica que no debe estar sometida a la elección popular, a fin de evitar la politización y la influencia de los grupos de poder económico. En cambio, en el caso del juez de paz no letrado, quien ejerce funciones generalmente en pequeños poblados y no requiere de una capacitación profesional, parece idóneo que la fuente de su legitimidad sea el mismo pueblo que lo conoce directamente, descartándose el sistema de designación por las cortes superiores.

6. **Requisitos para ser designado vocal de la Corte Suprema.** Se mantienen los mismos requisitos contenidos en la Carta de 1993.

7. **Facultades reglamentarias.** Se sugiere la inclusión de un precepto constitucional expreso mediante el cual el Consejo de Gobierno del Poder Judicial pueda aprobar reglamentos que regulen las organizaciones y funciones de tan importante institución estatal.

MINISTERIO PÚBLICO

1. **Autonomía y funciones.** Se recomienda preservar su autonomía institucional. Se propone incorporar entre sus funciones la de dirigir la investigación de los delitos —que no se encontraba presente en la Constitución de 1979— y, en ese sentido, la lucha contra la corrupción.
2. **Consejo de Gobierno del Ministerio Público.** Asimismo, las mismas pautas para la configuración del gobierno del Poder Judicial deben seguirse en el Ministerio Público en lo que le sea aplicable. El Presidente del Consejo de Gobierno del Ministerio Público debe presentar y sustentar el proyecto de presupuesto anual ante el Congreso de la República. Específicamente, la composición del Consejo de Gobierno del Ministerio Público estaría conformada de la siguiente manera:
 - a) El Fiscal de la Nación, quien lo preside;
 - b) Un Fiscal Supremo en actividad elegido por la Junta de Fiscales de su rango;
 - c) Un Fiscal Superior en actividad elegido por todos los Fiscales de su rango existentes en los diferentes distritos judiciales de nuestro país;
 - d) Un Fiscal Provincial en actividad elegido por todos los Fiscales de su rango, existentes en los diferentes distritos judiciales de nuestro país;
 - e) Un integrante elegido por y entre los miembros de todos los Colegios de Abogados del país;
 - f) Un integrante elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos Decanos cuyas Facultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento;
 - g) Un integrante elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos Decanos cuyas Fa-

cultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.

La duración del mandato de los miembros del órgano de Gobierno es de tres años, y sus miembros no son reelegibles en forma inmediata.

- 3. Facultades reglamentarias.** Se sugiere la inclusión de un precepto constitucional expreso mediante el cual el Consejo de Gobierno del Ministerio Público pueda aprobar reglamentos que regulen las organizaciones y funciones de tan importante institución estatal.

CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

- 1. Funciones.** Estimamos que a las funciones actuales deben añadirse las funciones disciplinarias para todos los niveles de la judicatura. Así, el Consejo Nacional de la Magistratura debe, en una sala, ocuparse de la selección y nombramiento de jueces y, en la otra, de las funciones disciplinarias.

El tema de la selección y nombramiento de jueces está íntimamente vinculado a la creación de condiciones de independencia y autonomía. Nos parece importante desvincular —más allá de algunas sustentaciones teóricas en contrario— el nombramiento de jueces de la influencia política. Un organismo como el diseñado, con una adecuada representación de los poderes públicos y de la sociedad civil, parece una opción idónea.

De otro lado, se estima que la experiencia de funciones disciplinarias ejercidas por órganos de control interno tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, no ha tenido un resultado positivo. Por ello, como existe en otras experiencias latinoamericanas, se plantea el traslado de todas las atribuciones disciplinarias al Consejo Nacional de la Magistratura, sin que ello prive al superior jerárquico de la aplicación de las sanciones que la ley contemple a propósito de la revisión en una instancia superior de un caso concreto.

A propósito del ejercicio de las funciones disciplinarias, el Consejo Nacional de la Magistratura debe evaluar permanentemente la competencia funcional de jueces y fiscales.

- 2. Composición.** Al respecto se recomienda que el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentre integrado de la siguiente manera:

- a) Un integrante elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema;
- b) Un integrante elegido por la Junta de Fiscales Supremos,
- c) Un integrante elegido por el Presidente de la República con la aprobación del Consejo de Ministros;
- d) Un integrante elegido por el Congreso de la República entre quienes se hayan desempeñado como Presidentes de las Cámaras o de las comisiones de Justicia o Constitución, durante la vigencia de gobiernos democráticos;
- e) Un integrante elegido por y entre los miembros del Colegio de Abogados de Lima.
- f) Un integrante elegido por y entre los miembros de los otros Colegios de Abogados del país;
- g) Dos integrantes elegidos por y entre los miembros de los otros Colegios Profesionales del país;
- h) Un integrante elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos decanos cuyas facultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento;
- i) Un integrante elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos decanos cuyas facultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.

Cabe aclarar que junto a cada integrante titular del Consejo, las entidades o instancias a las cuales acabamos de hacer mención también tienen que nombrar a aquellos miembros suplentes que pasan a componer el Consejo en caso de vacancia de sus titulares.

Asimismo, la duración del mandato de los miembros del órgano de Gobierno es de cinco años. Sus miembros son reelegibles en forma inmediata por una sola vez.

La propuesta incrementa el número de miembros del Consejo, ya que sus funciones se han aumentado y se quiere que funcionen dos salas. Mantiene una importante presencia de representantes de la sociedad civil y añade miembros designados por el Presidente de la República y por el Congreso, lo que creemos aumenta su legitimidad.

3. **Ratificaciones.** Se propone la eliminación de las ratificaciones judiciales entre las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

El preocupante tema del control de la conducta funcional e idoneidad de los magistrados, la grave situación de crisis de legitimidad y credibilidad en la cual se encontraba -y continúa aún encontrándose- nuestra judicatura ordinaria, así como nuestros fiscales, permitió explicar la introducción de un sistema de ratificaciones judiciales como el que actualmente viene poniéndose en práctica. Sin embargo, siendo hoy otra la coyuntura que deberíamos afrontar, y habiéndose optado por un sistema en el cual las labores de control serán desempeñadas por el Consejo Nacional de la Magistratura, se considera innecesario mantener el polémico sistema de ratificaciones judiciales.

Se busca entonces compatibilizar la necesidad de asegurar ciertas condiciones de estabilidad a juzgadores y fiscales (y por ende, una mayor independencia funcional de estos magistrados y una plena autonomía de sus instituciones) con una indispensable fiscalización de la labor de los mismos, tarea que, según la propuesta, tiene las ventajas de ser constante y está a cargo de una institución que actúa objetivamente. Adicionalmente se cuenta con el privilegio que dicha institución presenta en la configuración de sus decisiones, existe una importante participación de la sociedad civil.

- 4. Academia de la Magistratura.** Se propone, sin desconocer su autonomía funcional, que pase a formar parte del Consejo Nacional de la Magistratura y que se elimine de la Constitución cualquier mención que la vincule a ser necesariamente un requisito previo para acceder a la judicatura.

Se considera que lo más adecuado, de acuerdo a las funciones tanto del Consejo Nacional de la Magistratura como de la Academia, es colocar a ésta vinculada al Consejo. De otro lado, nos parece que los estudios en la Academia no deben ser requisito previo para acceder a la judicatura. La Academia debe estar orientada a reforzar la formación de quienes ya han sido seleccionados como magistrados y como paso previo a asumir el cargo. Asimismo, la Academia debe permitir estudios de perfeccionamiento a los jueces y fiscales.

JUSTICIA MILITAR

- 1. Instancia especializada autónoma de la judicatura ordinaria.**
Competencia. El ámbito de la llamada justicia militar se manten-

drá como una instancia especializada autónoma de la judicatura ordinaria la cual, bajo ningún concepto, juzga a civiles ni a militares en situación de retiro, limitándose únicamente a procesar a militares que hayan cometido delitos de función castrense. Los fallos de la máxima instancia a nivel militar puedan ser impugnados mediante recurso ante la Corte Suprema de Justicia de la República, cuyas características y alcances serán determinados por la ley.

Esta propuesta se engarza con la reformulación antes planteada de los principios de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, enmarcándose dentro del replanteamiento del rol y posición de las Fuerzas Armadas en el marco constitucional.

2. **Selección de jueces.** Los juzgadores en materia castrense deben ser designados por el Consejo Nacional de la Magistratura a propuesta del Comando Militar, por un plazo de tres años prorrogables, entre oficiales en retiro, abogados asimilados a las Fuerzas Armadas y oficiales en actividad.

Esta propuesta se inserta dentro del propósito general de someter al poder civil lo relativo a la designación de los jueces militares, asegurando su imparcialidad.

JUSTICIA POLICIAL

Instancia especializada autónoma de la judicatura ordinaria. Competencia. Se propone una organización jurisdiccional autónoma de la judicatura ordinaria encargada únicamente de conocer de los procesos a policías que hayan cometido delitos en el ejercicio de su función. Esta jurisdicción policial tampoco podrá juzgar a civiles y su composición se diseñará bajo pautas similares a las previstas para la jurisdicción militar en lo que le sea aplicable, dejándose a la ley el desarrollo correspondiente.

Se ha considerado que el juzgamiento de los delitos de policías en el ejercicio de sus funciones, debe tener autonomía respecto de la justicia militar.

MEDIOS ALTERNATIVOS

Reconocimiento constitucional. Se recomienda un expreso reconocimiento a nivel constitucional de los denominados medios alternativos de resolución de conflictos (conciliación, negociación y arbitraje), aun

cuando precisándose que la regulación de las condiciones en las cuales se usen, es responsabilidad exclusiva de la ley.

Sin desconocer, ni minimizar el rol de la justicia estatal, dada la importancia que han tomado en los últimos años los medios alternativos de resolución de conflictos, se considera prudente darles un reconocimiento constitucional adecuado.

FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LAS AUTORIDADES COMUNALES

Comunidades campesinas, nativas, y en su caso, rondas campesinas. Se considera oportuno consignar un ámbito de acción de la impartición de justicia a nivel de las comunidades campesinas y nativas, y en su caso, las rondas campesinas, que en principio reiteren los criterios expresados en el artículo 149º de la Carta de 1993.

X. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTACIÓN

La Carta de 1979 creó un organismo de control de constitucionalidad denominado Tribunal de Garantías Constitucionales. Dicho órgano fue disuelto por el autogolpe del 5 de abril de 1992. Seguidamente, la Carta de 1993 creó el Tribunal Constitucional con nuevas atribuciones, como por ejemplo, la de dirimir los conflictos de competencia. En este orden de ideas, es necesario, apuntalar las atribuciones de este organismo a fin de que ejerza las funciones de control constitucional de forma eficiente, considerando su condición de intérprete supremo de la Constitución.

PROPUESTAS

- 1. Tribunal Constitucional: supremo intérprete de la Constitución.** Se reconoce su condición de órgano jurisdiccional autónomo al que se atribuye la titularidad de las funciones de control de constitucionalidad y un rol de intérprete supremo de la Constitución.
- 2. Competencias y efectos.** El Tribunal tiene competencia en materia de tutela de derechos fundamentales, control de la constitucionalidad

de las normas con rango de ley y resolución de conflictos de competencia. Se establece, además, el carácter de cosa juzgada de sus fallos, los cuales en materia de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley tienen carácter vinculante, es decir, fuerza de ley.

3. **Modelo dual.** Se mantiene el modelo dual de control de constitucional acogido en el Perú en la Constitución de 1979: control difuso en la judicatura ordinaria y control concentrado a nivel del Tribunal Constitucional.
4. **Composición.** Se propone ampliar el número de magistrados integrantes del Tribunal Constitucional de siete a nueve. Se permitirá la conformación de salas para conocer procesos constitucionales. La acción de inconstitucionalidad será conocida por el Pleno. Finalmente, se ha admitido la figura de magistrados suplentes. De esta manera, para cada caso en especial, se convoca a los que siguieron en votación en el Congreso de la República.
5. **Elección.** El Congreso, con el acuerdo de los dos tercios de sus miembros, elige a los magistrados del Tribunal, a propuesta del Senado. La propuesta, debe contener un número total de candidatos que triplique a los que deben ser elegidos. La elección es por siete años y no admite reelección.

El Senado debe seleccionar solamente a aquellos candidatos que demuestren una clara trayectoria democrática, probada defensa de los derechos humanos, independencia en el desempeño de la labor judicial y/o calidades de jurista. La edad mínima requerida es de cuarenta años.

6. **Inmunidad.** Debe señalarse que los magistrados del Tribunal Constitucional no responden por sus votos y opiniones ante ninguna autoridad. Cuando los magistrados del Tribunal Constitucional cometan una infracción constitucional o faltas en el ejercicio de su función, éstas deben ser pasibles de sanciones disciplinarias dictadas por el pleno.
7. **Sistema de votación.** Se considera que para tener un pronunciamiento válido en los asuntos que son competencia del pleno, se requiere contar con los votos en determinado sentido de la mitad más uno del número legal de sus miembros, siempre y cuando ello no constituya menos de cinco votos. En los temas que sean vistos por las Salas, bastará solamente contar con el pronunciamiento de la mayoría simple de sus integrantes.

Finalmente, las decisiones que resuelvan los conflictos de competencia deben ser emitidas por el Pleno, para lo cual basta la obtención de mayoría simple.

XI. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

FUNDAMENTACIÓN

En términos generales, es conveniente mantener lo dispuesto por la Carta de 1993 en la medida que reconoce el carácter autónomo y regula adecuadamente las funciones de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, pueden efectuarse algunas reformas constitucionales que contribuirían a fortalecer su funcionamiento.

PROPUESTA

- 1. Precisar los alcances del deber de cooperación.-** El deber de cooperación no sólo debe comprender a los órganos públicos, sino también abarcar a las personas jurídicas privadas que prestan servicios públicos, como sucede, por ejemplo, con la empresa que presta servicios de telefonía.
- 2. Defensa y promoción de derechos de la población.-** Señalar que la institución no sólo defiende sino, además, promueve los derechos fundamentales, sustituyendo la referencia a la ciudadanía y reemplazándola por la de «población».
- 3. Requisitos para ser Defensor del Pueblo.-** Se sugiere precisar que para ser elegido se requiere haber cumplido treinticinco años, además de ser un abogado reconocido por su independencia, probidad y trayectoria en defensa de los derechos fundamentales y del sistema democrático.
- 4. Duración del cargo.-** El cargo debe ser de cinco años, permitiéndose la reelección por una sola vez.
- 5. Impedimento de postular a cargos de elección popular.-** Señalar que la persona que ha desempeñado el cargo de Defensor del Pueblo está impedido de postular a un cargo de elección popular hasta un año después de haber cesado en el cargo o de haber renunciado.
- 6. Legitimación para iniciar e intervenir en procesos constitucionales.-** Reconocer a nivel constitucional la legitimación de la

Defensoría del Pueblo para iniciar e intervenir en todos los procesos constitucionales a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones.

XII. BASES Y PRINCIPIOS DEL ESTADO DESCENTRALIZADO

FUNDAMENTACIÓN

La descentralización es una demanda nacional sustentada en la historia y alentada por las transformaciones productivas e institucionales que operan en el mundo actual. En consecuencia, el régimen constitucional del Perú en el siglo XXI tiene, necesariamente, que asumir una incontestable vocación descentralista.

La descentralización atañe a la «forma de Estado», en la medida que afecta al territorio, uno de sus tres componentes básicos. Por lo tanto, la descentralización tiene que estar adscrita a la naturaleza del Estado y no a la forma de Gobierno como está consignado en los textos de 1979 y 1993. El artículo pertinente, al lado de otras características, debe establecer un Estado descentralizado.

El modelo descentralista propuesto ratifica la fórmula histórica de Estado unitario. En consecuencia, la definición de nuestra forma concreta de estado será unitaria y descentralista.

La descentralización tiene dos fuentes de sustento. En primer lugar, la necesidad de ampliar y consolidar la democracia, mediante, la distribución territorial del poder, el aliento a la participación ciudadana y la multiplicación de los mecanismos de control. Por esta razón, se puede hablar de una «división vertical del poder», complementaria de la clásica división de los poderes del estado. En segundo lugar, la descentralización tiene que procurar, también, un nuevo modelo de desarrollo económico y social que supere los desequilibrios, el atraso del interior del país y propenda a un crecimiento armónico y equitativo de la Nación.

Es conveniente que el texto constitucional incorpore ambas dimensiones, no sólo por razones teóricas, sino porque estas definiciones pueden operar como fronteras o marcos conceptuales de un proceso descentralista, necesariamente largo, complejo y contradictorio. Política y economía, democracia y desarrollo, no se suponen automáticamente. Siempre habrá una saludable tensión que obliga al gobernante a conci-

liar ambos extremos y, por lo tanto, actuar con prudencia para que un aspecto no lesione al otro. Se trata de fijar pautas que sirvan para orientar el debate ulterior y evitar caer en los excesos que siempre malogran estas experiencias.

PROPUESTAS

- 1. Órganos territoriales de gobierno, no simplemente administrativos.** Desde el punto de vista práctico e institucional la descentralización estatal consiste en la creación de entidades territoriales que tengan la calidad de *gobierno* y no solamente administrativas. Este es el sentido último que justifica la noción de *autonomía política*, de la cual están investidos, y cuya manifestación jurídica más nítida consiste en la potestad de dictar ciertas normas que tienen *rango o valor de ley*, por cierto, en su ámbito geográfico y en las materias competenciales asignadas.
- 2. Constitución de gobiernos locales y departamentales en todo el territorio.** El objetivo descentralista, desde el punto de vista institucional, se alcanzará, a criterio de la Comisión, creando sobre las divisiones administrativas preexistentes, órganos de gobierno locales y departamentales en todo el territorio. Las municipalidades, que han pervivido a pesar de sus limitaciones durante toda la República y que se remontan al viejo cabildo indiano, están llamadas a constituirse por derecho propio en instancias de gobierno local. Sobre el tema, no hay cuestionamiento sustantivo.
Es pertinente constituir un segundo nivel de gobierno descentralizado, intermedio entre lo local y lo nacional. Algunas voces sostienen, por ello, que la descentralización debiera limitarse a una profunda municipalización del país. Sin embargo, ni la doctrina ni la experiencia internacional, respaldan este parecer. Está plenamente acreditado que lo local es un ámbito demasiado estrecho y limitado para que operen eficientemente tanto políticas de distribución democrática del poder, como políticas de desarrollo alternativo, válidos para el conjunto del país. Recordemos que Francia, el modelo occidental centralista por excelencia, revitalizó su régimen municipal desde la Revolución, sin que ello afectara para nada dicho carácter. En consecuencia, creemos que el texto constitucional debe garantizar el objetivo descentralizador mediante dos procesos simultáneos

y, por cierto vinculados: la municipalización y la departamentalización del país.

- 3. Régimen de competencias y conflictos.** El tema crítico de todo proceso de descentralización estatal son los inevitables conflictos que se generan. Esta preocupación es válida, pues, la ciudadanía no quiere que se afecte la coherencia de la actuación estatal. Tampoco que se trabe su funcionamiento. Sin embargo, la afirmación democrática admite el conflicto y lo concibe como un método válido para arribar a las mejores decisiones. Como sucede en la tradición constitucional la clave reposa en cómo articular, integrar y compatibilizar intereses diversos y contradictorios.

Sobre el tema de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno territorial no hay fórmulas absolutas ni soluciones plenas. Ningún país del mundo lo ha conseguido. Ni los países que optaron por el federalismo en los siglos XVIII y XIX. Tampoco los procesos regionalizadores y descentralistas de la posguerra. En ningún caso la Constitución puede prever todo los casos y las nuevas situaciones. La tarea de armonización e integración ulterior es siempre una tarea de la legislación ordinaria y, por cierto, del Tribunal Constitucional que en la función de dirimir los conflictos de competencias entre órganos constitucionales, debe cumplir un rol fundamental, como ha sucedido en otros países. A pesar de lo dicho, el texto constitucional debe establecer criterios inequívocos que faciliten las tareas normativas y de control de la constitucionalidad.

Para tal efecto, recomendamos el uso de las más avanzadas doctrinas sobre la distribución de competencias, distinguiendo entre las *exclusivas*, *compartidas* y *concurrentes* con sus respectivos regímenes. Las competencias *exclusivas* (que deben ser muy pocas) definen el llamado *núcleo esencial*, sin el cual el órgano se desnaturaliza y pierde su razón de ser.

Pero hay que tomar muy en cuenta la tendencia moderna a darle mayor peso al régimen de las competencias compartidas, donde diferentes instancias de gobierno territorial se reparten funciones dentro de una misma competencia (normación básica y de desarrollo, normación y ejecución, por ejemplo), así como reglas muy claras para dirimir sobre las competencias concurrentes, es decir, cuando dos órganos territoriales acceden a la misma competencia. En ese mismo sentido, deberá aplicarse la denominada *cláusula residual*

en favor del Estado, mediante la cual las funciones y competencias no asignadas expresamente a municipios y departamentos se presumen confiadas al Gobierno Nacional.

- 4. Preeminencia de la política nacional.** El reto para el funcionamiento de un sistema descentralizado radica, justamente, en que la pluralidad de instancias y la diversidad de iniciativas funcione con un grado de coherencia que no afecte los rumbos generales, ni trabe la marcha de la administración global del país. Esto implica reconocer, no sólo las prerrogativas, competencias y funciones de los distintos órganos territoriales, sino afirmar al mismo tiempo, y como condición de lo anterior, el rol directriz del Gobierno Nacional. El correcto manejo de lo público implica destacar el momento universal, la preocupación por todos, la concepción de conjunto, articulando —sin desmedro, claro está— los espacios locales y departamentales, abiertos precisamente por las políticas descentralistas.

LOS GOBIERNOS LOCALES

- 1. Las municipalidades son los órganos de gobierno local.** Las municipalidades, de tanta raigambre en nuestra historia, deben ser consideradas como *órganos de gobierno local*. De esta manera, acaba una larga práctica republicana que las circunscribía a meras instancias administrativas, incluso dependientes del Poder Ejecutivo (Ministerio de Gobierno o del Interior). Igualmente, pone coto a las tendencias a convertirlas en una suerte de empresas de servicios locales, so pretexto de su modernización.
- 2. Autonomía política.** Se sugiere que las municipalidades gocen de autonomía política dentro de su competencia, además de la administrativa y económica. Pero en aras a la coherencia estatal las competencias de los gobiernos locales distritales no son iguales a los de las provincias, tal como estuvo regulado en la Constitución de 1979, con buen criterio. Las llamadas municipalidades delegadas son una forma de desconcentración local y, por ende, no gozan de esta clase de autonomía.
- 3. Elección por tres años, límites a la reelección inmediata.** La elección de las autoridades edilicias, alcaldes y regidores, es de tres años conforme a nuestra tradición. No conviene períodos más dilatados, pues limita la posibilidad del vecindario para evaluar y

renovar sus autoridades. Cabe, sin embargo, estudiar la posibilidad de un período de cuatro años para las municipalidades provinciales, especialmente para las de Lima y el Callao que tienen rango de metropolitanas. Del mismo modo, es conveniente limitar la reelección inmediata a una sola vez, pudiendo volver a postular, posteriormente, sujeto a las mismas condiciones.

4. **Renunciabilidad e Impedimentos.** Planteamos que el mandato de alcalde y regidor es renunciable, a diferencia de lo preceptuado por las Constituciones precedentes y por la Carta vigente.

Asimismo, se sugiere que para que el alcalde y regidor puedan postular a otro cargo de elección popular, deben renunciar un año antes de la elección.

5. **Definición de competencias básicas y de recursos financieros mínimos.** Creemos que es necesario que el texto constitucional defina el núcleo de competencias básicas de las municipalidades, a diferencia de lo que ocurre hoy. De esta forma, el núcleo esencial que tipifica su existencia no está a disposición del legislador ordinario. En tal sentido, creemos necesario retomar la redacción contenida en la Constitución de 1979.

Igualmente, la autonomía local tendrá sentido si la Carta Fundamental consigna los recursos patrimoniales y financieros elementales para la vigencia de la institución, cosa que tampoco sucede con la actual normatividad.

6. **Régimen metropolitano de Lima y el Callao.** La provincia de Lima, capital de la República y la Provincia Constitucional del Callao, por razones históricas y urbanísticas tienen el régimen de Municipalidad Metropolitana. Esta caracterización no sólo define un régimen organizativo propio, sino les permite ingresar en pie de igualdad al proceso de descentralización que operará en el resto del país. En otras palabras, tanto en Lima como en el Callao no hay gobierno departamental, sino gobiernos municipales metropolitanos.

LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

1. **Preexistencia de los departamentos.** Dar inicio a la constitución de un gobierno descentralizado intermedio entre el Estado y las municipalidades, implica previamente resolver la cuestión del ámbito territorial donde ejercerá sus competencias. La Constitución

de 1979 optó por configurar espacios nuevos, de mayor envergadura que los históricos departamentos, llamados regiones. Como no existían, fue menester crearlas a través de un largo y complejo proceso: Plan Nacional de Regionalización, Ley de Bases de la Regionalización, Leyes Orgánicas de creación de cada una de las regiones, legislación complementaria y de adecuación con las demás instancias del Estado, Ley de Elecciones Regionales y, finalmente, la instalación de los gobiernos regionales. La llamada regionalización del país abarcó toda la década de los 80 y los primeros años de los 90, hasta que fue abortada por el golpe de Estado de 1992. A mediados de 1995 las regiones que habían subsistido en cuanto entidad geográfica, con gobiernos espurios llamados CTAR, fueron abolidas, pues estos últimos fueron departamentalizados. A pesar de estos antecedentes, se ha preferido que el segundo nivel de gobierno territorial repose en los históricos departamentos. Abona a favor de este planteamiento:

- a) Que nacieron con la República.
 - b) Que están ahí y que no habría nada que modificar para instalar los gobiernos descentralizados.
 - c) Que la mayoría de las regiones tuvieron como base un solo departamento.
 - d) Que existen los antecedentes, aunque con otra concepción y contenido, de las Juntas Departamentales establecidas por las Constituciones de 1823, 1828, 1856 y 1867.
 - e) Que sin tener relevancia constitucional el siglo XIX conoció los Concejos Departamentales contenidos en la Ley de Municipalidades del gobierno de Pardo, los cuales se prolongaron hasta los primeros años del siglo XX.
 - f) Que la Constitución de 1933 creó también los Concejos Departamentales y hasta se llegó a aprobar una Ley Orgánica. Pese a ello, nunca fueron puestos en vigor.
2. **Modificación de la demarcación departamental abierta.** Las variaciones de los límites departamentales, son decididas previa consulta popular a las poblaciones concernidas
 3. **La descentralización es un proceso.** El tema de las competencias y rentas departamentales tiene que abordarse con el tino que corresponde a una visión procesal de la descentralización. En ningún

caso puede repetirse el error de la precipitación. La Constitución debe establecer los criterios, el núcleo básico de competencias, las que pueden ser asignadas en forma progresiva, y los procedimientos, pero la responsabilidad de resolver estas dos cuestiones es materia de la legislación especializada.

4. **Estructura de gobierno.** Creemos que la estructura del gobierno departamental no debe ser complicada, ni conllevar innovaciones que no tengan respaldo en nuestra tradición constitucional. Debe haber un órgano deliberativo y fiscalizador, así como otro encargado de la ejecución. Ambos elegidos por elección universal y directa de los pobladores del departamento correspondiente, respetando la proporcionalidad. De esta manera, queda superada la anterior configuración corporativa y por tercios, origen de los vicios de la experiencia anterior. La primera autoridad del departamento será el Intendente Departamental. Dicha autoridad es reelegible por una sola vez.
5. **La Junta departamental será pequeña y sus miembros elegidos por votación popular.** A fin de evitar el burocratismo y el asambleísmo que tipificaron la anterior experiencia, el modelo edilicio de Concejo y Alcalde puede ser una guía sugerente. No hay razón alguna para que el colegiado departamental, no tenga el número de representantes adecuado a su realidad. Lo que no se puede cuestionar es la legitimación popular de los miembros del organismo colectivo. No sólo porque ello estaría reñido con la democracia, sino, principalmente, porque sería imposible la producción de normas departamentales de carácter general. Se postula la existencia de una Junta Departamental conformada por siete delegados como mínimo, agregándosele uno más por cada medio millón de habitantes o fracción mayor de trescientos mil. Dichos delegados son reelegibles por una sola vez. Finalmente, el régimen remunerativo y estatutario se sujetará al que es aplicable a los regidores, en lo que sea pertinente. El mandato de las autoridades departamentales es de cuatro años.
6. **Fondo de compensación y redistribución.** La voluntad descentralista no niega el carácter unitario del Estado y, por lo tanto, debe operar el principio de solidaridad interdepartamental de modo que exista una redistribución de recursos mediante la existencia de un Fondo de Compensación Departamental, teniendo en cuenta las

características territoriales y económicas propias de cada departamento

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN LOCAL Y DEPARTAMENTAL

- 1. Necesidad de mecanismos de coordinación.** El funcionamiento adecuado del sistema descentralizado de modo que no afecte el mencionado carácter del Estado, supone la existencia de diversos mecanismos de coordinación.
- 2. Vocación descentralista del conjunto del orden estatal.** Se sugiere que las políticas globales y sectoriales del gobierno nacional tengan una vocación descentralista en lo que fuera pertinente. Por lo tanto, su formulación pasa por consultas y participación de las instancias locales y departamentales en lo que fuera factible. En ningún caso, esta práctica implica dilaciones que perjudiquen la marcha del estado o el interés nacional.
- 3. Instancia de coordinación local y departamental.** Para superar la dispersión y tender a la coherencia, se sugiere que la Presidencia del Consejo de Ministros quede encargado de la coordinación descentralista.
- 4. Control de la constitucionalidad y la legalidad.** El Tribunal Constitucional será el órgano encargado de resolver los conflictos de competencia entre las entidades descentralizadas y entre estas y el Gobierno Central. Igualmente, conocerá las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra las normas de carácter general que emitan los gobiernos departamentales y locales. Mediante la acción contenciosa administrativa y la Acción Popular, el Poder Judicial garantiza la legalidad de los actos administrativos y reglamentos departamentales, respectivamente.
- 5. Relación entre los municipios y los departamentos.** A fin de preservar la autonomía de las municipalidades, se establecerá que los gobiernos departamentales no afectarán el núcleo indisponible de competencias de los gobiernos locales de su jurisdicción. Esta mención, alcanza también al gobierno nacional.

XIII. DEFENSA NACIONAL Y ORDEN INTERNO

FUNDAMENTACIÓN

La Comisión ha creído necesario y oportuno plantear el debate sobre un cambio sustantivo del modelo constitucional de los últimos veintidós años, dado que el objetivo debe ser que cada una de las instituciones que se confundieron en su tratamiento en la Constitución del Perú y en la Carta de 1993, debe ser estructurada por separado, para que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional, puedan desarrollarse para atender el encargo que el Perú les confiere.

El Estado ejerce su autoridad dentro de un marco jurídico preestablecido. En una democracia constitucional, no se debe utilizar la fuerza para violar los derechos ciudadanos. La Constitución es la regla que concilia el poder con la libertad. Quien se pone al margen o por encima de ella, niega esta gran construcción de la inteligencia humana, que es la más alta expresión de convivencia pacífica, orden acordado y civilización.

La pretensión de un poder armado -cualquiera que él sea- para actuar ejerciendo presión a base de su capacidad intimidatoria, a fin de capturar el Estado o influir en el proceso de toma legítima de decisiones, es una irracionalidad absoluta que ningún pueblo puede admitir sin sacrificar su libertad y los derechos que le protegen. El Estado constitucional no tolera este extremo, y por elemental universalidad de las normas que estructuran el sistema jurídico, impide que se pueda invocar norma propia o estatuto particular para escapar o sobreponerse al imperio de la ley.

En aplicación de este precepto, ninguna institución puede convertirse en un fuero propio y con derecho protegido. Las instituciones militares son entidades estatales, organizadas de acuerdo a ley y sometidas a la Constitución. Reclamar la naturaleza castrense para establecer reglamentos militares opuestos a las normas constitucionales es simplemente inaceptable. La Constitución manda, y civiles y militares tienen la misma obligación de someterse a sus mandatos. Es absolutamente concluyente que las normas, códigos, reglamentos y ordenanzas militares están inexorablemente subordinadas a la Constitución, por lo tanto, las autoridades militares tienen que ajustar su conducta, organización y atribuciones a lo que dispongan la Constitución y las leyes.

También debe considerarse que es el mérito militar o policial el que determina la política de ascensos y que los retiros que por causal de renovación se produzcan, deben acordarse de acuerdo a criterios que alejen el capricho o impidan que el favoritismo premie a unos y sancione a otros por causas distintas a las legales.

PROPUESTAS

1. **Presupuestos básicos.** Ha de garantizarse en cualquier legislación futura, en cuanto es posible al Derecho, que el uso de la fuerza por parte de las personas a las que se les encomienda esa tarea por parte de la Nación, no se utilice contra la población, sino sólo en su favor. En consecuencia:
 - a) Ha de establecerse también que la integración de las personas a las Fuerzas Armadas no les da a estas derecho a decidir sobre el destino político del país, rebasando o destruyendo el sistema democrático que los peruanos escogemos para nuestra convivencia, ni a considerarse titulares de un patriotismo mayor que el del resto de los peruanos. Es por ello que debe quedar clara la subordinación de la Fuerzas Armadas al poder político emanado del pueblo.
 - b) También la Comisión quiere dejar sentada su posición que la tarea específica de las Fuerzas Armadas es la de proveer a esa defensa y de colaborar específicamente en los encargos que el poder político le asigne, pero no desarrollar iniciativas en campos que corresponden a las tareas propias del gobierno.
 - c) Las tareas de desarrollo del país, tanto económico como social no deben encomendarse a las Fuerzas Armadas o Policiales, y en caso de ser necesaria la utilización de su estructura o de su personal, debe ser definido en cada oportunidad por el poder civil, tanto en la extensión de su ayuda, como en su duración y en el sentido de la misma. Siempre, cuando participen en estas tareas han de hacerlo bajo la dirección de las autoridades civiles y políticas.
 - d) La seguridad del país no constituye tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino que en ella tiene parte y responsabilidad la ciudadanía. Por eso, se considera que el Estado tiene la obligación de proveer a la seguridad y el ciudadano tiene el deber de participar en esa tarea.

e) Por otra parte, la propuesta que hacemos plantea un tratamiento separado de las instituciones encargadas de la seguridad y defensa del territorio y aquella encargada del orden interno, dado que cada una tiene su propia tarea y para lograr sus cometidos requieren de distinto entrenamiento y despliegue en su actividad cotidiana. Confundirlas ha llevado a la militarización de la policía y ello ha demostrado ser altamente inconveniente en la vida del país.

2. **Ámbito separado para las fuerzas armadas y para la policía nacional.** Creemos que la reforma debe abarcar la existencia de dos capítulos diferenciados en los que se trate, en cada caso, de la institución que corresponde. Uno de la Fuerzas Armadas y otro de la Policía Nacional.

De esta forma se permite que cada una de las instituciones tenga un tratamiento especial en razón de sus diversas finalidades y del cumplimiento de las tareas que la Constitución les encarga.

3. **La integración de las Fuerzas Armadas.** La Comisión propone que se consigne como Fuerzas Armadas de la Nación, al Ejército, a la Marina y a la Fuerza Aérea.

De esta manera, se consigna con claridad cuáles son las ramas de la Fuerzas Armadas y se evita que pueda existir una distorsión como la que alentó el régimen dictatorial de considerar como un arma o una rama de la Fuerzas Armadas a la «comunidad de inteligencia».

4. **Rol de las Fuerzas Armadas.** La Constitución debe definir los roles de las Fuerzas Armadas con relación a su tarea de la defensa del territorio de la República y de su integridad como consecuencia de amenazas provenientes del exterior y, excepcionalmente, cuando la agresión provenga de una amenaza interna. La Comisión estima que ha de consignarse que la Fuerzas Armadas deben constreñirse a cumplir este papel y que cuando se les encarga por excepción una tarea concreta ajena a la defensa nacional, actuarán bajo la dirección de las autoridades civiles y políticas correspondientes, sin realizar tareas con fines de lucro u otras que corresponden desarrollar a los agentes de la sociedad civil.

La Comisión cree que las Fuerzas Armadas no deben desarrollar tareas de competencia de los actores civiles o económicos del país.

- 5. Sometimiento al poder constitucional.** La Comisión propone que se consigne expresamente que las Fuerzas Armadas no son deliberantes y que están sujetas al poder constitucional.
Esta declaración debe ser expresa en especial cuando se le acuerda a sus integrantes, como en este proyecto se proponen algunos derechos políticos individuales compatibles con su función.
- 6. Jefatura de las Fuerzas Armadas.** La Comisión propone que el Presidente de la República sea el Comandante General de las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, de cada una de ellas, designe un Jefe de Estado Mayor, cuyas funciones deben acordarse por ley orgánica.
De esta manera, el Presidente no tiene sólo una jefatura suprema que ha sido nominal, sino un comando efectivo que le permite, dentro de lo que la ley señala, tomar las determinaciones de comando que le corresponden como la primera autoridad del país.
- 7. Manejo de las políticas de defensa nacional.** La Comisión estima que debe crearse en la Constitución un Consejo de Defensa Nacional que sea el ente rector de las políticas que en esta materia desarrolle el Estado, y defina los objetivos concretos así como la supervisión de la organización y marcha de las instituciones armadas. Este Consejo es permanente.
La Comisión estima que la constitución de este Consejo de Defensa Nacional garantiza el control democrático de las Fuerzas Armadas.
- 8. Atribuciones del Consejo de Defensa Nacional.** Debe encargarse a este Consejo de Defensa Nacional, la propuesta, a través del Poder Ejecutivo, de las leyes y los reglamentos respectivos que determinen la organización, funciones, especialidades, preparación, empleo y disciplina de las Fuerzas Armadas, así como la supervisión de su funcionamiento y la disposición de lo necesario para la formación, composición, organización de las reservas, equipamiento y repliegue de las Fuerzas Armadas.
Estas atribuciones se insertan dentro de lo señalado en el acápite anterior, de permitir que la política de defensa sea tratada también por las autoridades políticas del país elegidas para desarrollar las más altas tareas por el voto popular y los encargados de la administración del Estado en los ramos que pueden tener incidencia más directa en esta tarea.
- 9. Composición del Consejo de Defensa Nacional.** El Consejo de Defensa Nacional debe estar conformado por el Presidente de la

República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro encargado del sector Defensa, el Ministro encargado del sector Relaciones Exteriores, el Ministro encargado del sector Economía, el Ministro encargado del sector Interior y los Jefes de Estado Mayor de cada arma.

Esta composición garantiza una presencia mixta e incorpora a los diversos funcionarios civiles que tienen relación con el proyecto nacional de defensa, evitando que esta tarea esté consagrada sólo a las fuerzas militares.

10. **Uso de armas de guerra.** La Comisión propone que se elimine de la Constitución una disposición que define la exclusividad del uso de las armas de guerra a las Fuerzas Armadas y que sea por ley propuesta por el Consejo de Defensa Nacional que se señale a quién corresponde el uso de las mismas y cuáles pueden ser calificadas en ese rubro.

La Comisión estima que este dispositivo fue incorporado a la Constitución para evitar que la Policía Nacional pudiera contar con armas de determinada potencia que los militares de la época en que se aprobaron estos dispositivos, consideraban como una amenaza de la Policía para la preeminencia de sus instituciones.

11. **Asignación de fondos.** La Comisión estima que la asignación de Fondos a las Fuerzas Armadas debe hacerse por ley, pero que esa es una disposición que no corresponde incorporarla en la Constitución, porque va de suyo en cuanto a la asignación de cualquier fondo público que debe de hacerse por esa vía.

12. **Ascensos en las Fuerzas Armadas.** La Comisión estima que los ascensos en las Fuerzas Armadas deben ser propuestos por la autoridad que fije la ley, siguiendo el orden de méritos y decididos por el Consejo de Defensa con ratificación del Poder Ejecutivo y que en el caso de las propuestas para ascenso de los oficiales generales, estos deben ser adicionalmente ratificados por el Senado de la República.

De esta manera se expresa la opinión del conjunto del pueblo, a través del Senado, acerca del compromiso democrático de las Fuerzas Armadas y se evita que se considere a las mismas como coto privado del Presidente de la República, cuidándose de la tentación de convertirlas en una institución que tenga una relación personal y no institucional con su persona.

También se considera que no debe mencionarse en la Constitución que los pases al retiro deban ser ratificados por el Senado de la República, porque estima que esta figura debe estar referida estrictamente a criterios de razonabilidad sin margen de discrecionalidad. Consignar ello en el texto podría dar lugar a que se interpretara que esa posibilidad, distinta a la puramente institucional y regulada por la ley, existe.

- 13. Derechos políticos de los militares.** Como ya se ha expresado, la Comisión estima que los militares deben tener derecho a voto en las elecciones políticas, pero deben de estar prohibidos de realizar actividades de proselitismo o de participar en los partidos políticos. También se ha considerado que no pueden ser elegidos si no se retiran del servicio activo con una anticipación de un año a la fecha de la elección en la cual postulan.

Debe concluirse con esa dicotomía persistente por muchas décadas y que dejó de lado la consideración que de los militares se hizo en la Constitución de 1823, donde se les definía como «ciudadanos con el uniforme de la Patria», estimando la Comisión que debe revitalizarse la idea fundacional del militar como ciudadano.

La Comisión no coincide con las reservas doctrinarias que relacionan el «no derecho» al voto con la disciplina o con el impedimento de deliberar que tienen los militares. Por una simple constatación de hecho, se aprecia que hay otros funcionarios o servidores del Estado, como los jueces o empleados públicos de confianza, que están impedidos de afiliarse a un partido o realizar tareas de proselitismo político, pero nada de ello los margina del derecho al voto. Igualmente, la Comisión estima que los militares en actividad no deben ser designados como ministros de Estado, por cuanto ello corresponde a un cargo político y, por lo mismo, sujeto a debate y actuación de ese tipo.

- 14. Grados y honores militares.** La Comisión propone eliminar la consideración constitucional a este tópico, en tanto que es materia estrictamente legal.
- 15. Justicia Militar.** Como se ha señalado, las infracciones de las obligaciones cometidas por los militares en servicio en contra de las normas de contenido militar, han de ser juzgadas a través de un procedimiento seguido ante jueces militares designado. La persistencia en un fuero especial para los militares trasluce la posibilidad

de brindarles un trato distinto del resto de habitantes de la República, lo que es profundamente contrario a los principios republicanos y democráticos. Dichas resoluciones podrán ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia.

- 16. Orden Interno.** La Comisión propone que el orden interno debe ser encargado a la Policía Nacional, la misma que no debe ser militarizada, sin que por ello se prescinda de la necesaria disciplina para que pueda cumplir debidamente con sus funciones. Se debe buscar tecnificar los roles de la policía y, fundamentalmente, acercarla a la sociedad civil, a la que se debe y por la que tiene sentido su existencia institucional.

La Comisión estima que ciertas tareas de la defensa ciudadana deben ser encargadas a las autoridades locales y departamentales, como viene sucediendo en la actualidad, lo que permite un control más cercano de la población.

- 17. Consejo Nacional de Orden Interno.** Se propone la creación del Consejo Nacional de Orden Interno, como un órgano encabezado por el Presidente de la República e integrado de acuerdo a ley, la que también fija sus atribuciones.

- 18. Rol de la Policía Nacional.** La Comisión estima que el rol de la Policía Nacional debe ser el de mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas de la comunidad; prevenir y combatir el delito; servir de auxiliares a la justicia; brindar seguridad al patrimonio público y privado; y, vigilar y controlar los pasos fronterizos.

Al definir las tareas específicas, se contribuye a la desmilitarización de esta institución y al reconocimiento de su importante tarea en la convivencia nacional.

- 19. Sometimiento al Poder Constitucional.** Al igual que en el caso de la Fuerzas Armadas, la Comisión considera conveniente que conste el sometimiento de la Policía Nacional a la autoridad constitucional y la prohibición de deliberar en asuntos públicos.

- 20. Coordinación con las policías departamentales y locales.** La Comisión propone que se consigne la obligación de la Policía Nacional de coordinar, respetando la función de cada una de ellas, con las policías departamentales y locales.

De esta forma, se procede en consonancia con el diseño descentralista que se propone para el país y se hacen efectivas las competencias que se asignan a cada uno de estos órganos de gobierno.

21. **Asignación de fondos.** La Comisión estima que, al igual que lo señalado con relación con las Fuerzas Armadas, la asignación de fondos debe hacerse por ley, pero que esa es una disposición que no corresponde incorporarla en la Constitución, porque va de suyo en cuanto a que la asignación de cualquier fondo público debe de hacerse por esa vía.
22. **Ascensos en la Policía Nacional.** La Comisión estima que los ascensos en la Policía Nacional deben ser propuestos por la autoridad que fije la ley, siguiendo el orden de méritos y decididos por el Poder Ejecutivo, y que en el caso de las propuestas para ascenso de los oficiales de mayor rango, estos adicionalmente se ratificarán por el Senado de la República. Igualmente, en el caso que se defina por ley una política de renovación de cuadros, esta debe de sujetarse a la ley y definirse estrictamente en razón de méritos policiales, evitando la distorsión de este recurso.
23. **Grados y Honores en la Policía Nacional.** La Comisión propone eliminar de una consideración constitucional a este tópico en tanto que es materia estrictamente legal.
24. **Justicia Policial.** Como se ha señalado en el capítulo correspondiente, las infracciones de las obligaciones cometidas por los policías en servicio en contra de las normas de la disciplina u obligaciones estrictamente policiales, han de ser juzgadas a través de un procedimiento seguido ante jueces policiales designados. La administración de la justicia en la policía debe ser distinta de la que corresponde a los militares precisamente por la diferencia de las funciones de cada una de ellas. Como se ha señalado con respecto a los militares, la persistencia en un fuero especial para los policías trasluce la posibilidad de una consideración de privilegio que los hace distintos del resto de habitantes de la República, lo que es profundamente contrario a los principios republicanos y democráticos. Como se ha señalado, dichas resoluciones podrán ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia.
25. **Derechos políticos de los Policías.** La Comisión cree que a los policías, por las mismas razones que las expuestas en el caso de los militares, corresponde también el derecho al voto y le alcanzan las incompatibilidades para ser elegidos si no dejan el cargo con antelación de un año a la fecha de las elecciones para las que postulan y la de pertenecer a partidos políticos o ser designados para el cargo de Ministro de Estado.

- 26. La Policía departamental o local.** La Comisión propone que se definan en favor de los departamentos o municipalidades, ciertas competencias en materia de mantenimiento de orden interno. Estas policías deben de coordinar la realización de sus tareas con la Policía Nacional, acercando de esta manera más aún a la población esta responsabilidad y permitiendo un mejor control por parte de la misma.

XIV. RÉGIMEN ELECTORAL

FUNDAMENTACIÓN

La democracia ha sido definida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Para que ese principio pueda funcionar de la manera más adecuada se requiere que tanto la Constitución como la legislación electoral posibiliten a las personas que su opinión, libremente expresada, alcance dos objetivos fundamentales: 1) comicios periódicos y auténticos para elegir sus representantes; y 2) ejercer directamente determinados actos políticos.

La Carta de 1993 destina el Capítulo XIII «Del Sistema Electoral» (siempre en el Título IV De la Estructura del Estado) a tratar de esta materia. La denominación no es acertada por cuanto sistema electoral refleja más bien el mecanismo de acuerdo al cual se hace la elección. Se considera más apropiado que el capítulo, por la riqueza de su contenido, sea «Del Régimen Electoral».

Cuando en las decisiones, prima el criterio de conciencia y no la aplicación del Derecho, el nombre apropiado es el de Jurado; pero cuando, a la inversa, debe ser aplicado el Derecho, o sea, la Constitución y la ley y, adicionalmente, los principios generales del Derecho, el nombre tiene que ser distinto. Y, entre los alternativos de Corte Electoral o Tribunal de Elecciones, parece ser más adecuado el de Tribunal Supremo Electoral, del cual dependerán los Tribunales Electorales Especiales, según la clase de elecciones (políticas, departamentales o municipales). La composición del Tribunal puede ser la misma que actualmente tiene el Jurado Nacional de Elecciones.

PROPUESTAS

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

1. **Unidad orgánica del régimen electoral.** La Comisión se ha manifestado favorable a reinstaurar la unidad y articulación orgánica del régimen electoral, a cuya cabeza se coloca al Tribunal Supremo Electoral - TSE, órgano que reemplaza al Jurado Nacional de Elecciones.

2. **Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE.** La Comisión considera indispensable mantener la existencia de la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE - que, si bien queda articulada dentro de la estructura unitaria propuesta, debe conservar autonomía técnica, administrativa y funcional para el adecuado desempeño de sus funciones de organización y conducción de los procesos y consultas electorales.

A la ONPE compete el diseño y distribución de la cédula de sufragio, la organización del acto de votación, la entrega de las actas y material para el escrutinio, así como la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo y resultados de la votación.

El Jefe de la ONPE es designado por el Tribunal Supremo Electoral, mediante concurso público, ejerciendo el cargo por un período de cuatro años. Es removido por el Tribunal en caso de falta grave o de causa justificada fijada en la ley.

3. **El Tribunal Supremo de Elecciones: naturaleza y competencias.**

El Tribunal Supremo Electoral es la máxima instancia en materia de justicia electoral, siendo sus resoluciones en esta materia definitivas e irrevisables ante instancia judicial alguna. Su misión es asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad popular, manifestada en las urnas por votación directa.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- a) Convocar a elecciones.
- b) Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales en sus diversas modalidades, así como la aprobación de los padrones electorales.

- c) Llevar el registro de los partidos políticos y de las alianzas de partidos, cumpliendo y haciendo cumplir las normas respectivas.
- d) Realizar la administración de justicia en materia electoral.
- e) Proclamar a los candidatos elegidos y otorgar las credenciales correspondientes.
- f) Proclamar los resultados de las consultas populares.
- g) Declarar, en su caso, la nulidad de los procesos electorales.
- h) Designar al Jefe de la ONPE, por un período de cuatro años.
- i) Dictar las resoluciones necesarias para suplir los vacíos o defectos de la legislación electoral.
- j) Ejercer las demás atribuciones que determinan la Constitución y la ley.

Todas las decisiones y resoluciones del Tribunal Supremo Electoral se adoptan por mayoría simple de sus integrantes.

- 4. Composición y número de miembros del Tribunal Supremo Electoral.** La composición y número de integrantes del TSE es la misma que actualmente corresponde al JNE; sin embargo, los miembros que designe el Poder Judicial y el Ministerio Público deben ser abogados, magistrados o no de dichas instituciones. Su mandato será de siete años, sin posibilidad de reelección.

Sus miembros deben reunir los requisitos para ser vocal de la Corte Suprema, teniendo las mismas incompatibilidades y prerrogativas que corresponden a éstos. Los miembros del Tribunal Supremo Electoral eligen a su Presidente.

- 5. Del sufragio y el escrutinio.** El sufragio es secreto y se ejercita libremente. El escrutinio es público e irrevisable, salvo el caso de error material o de impugnaciones, de conformidad con lo que disponga la ley.

El Tribunal Supremo Electoral puede disponer la utilización de sistemas electrónicos, o de medios similares, para el ejercicio del sufragio, con miras a su mayor seguridad.

- 6. Representación proporcional.** En las elecciones pluripersonales se debe mantener la representación proporcional, mediante el sistema de cuocientes electorales. Ello garantiza la representatividad política y el pluralismo, especialmente en la composición del Congreso. En las elecciones de alcaldes y regidores, la ley determina el sistema aplicable.

- 7. Nulidad de los procesos electorales.** El Tribunal Supremo Electoral puede declarar la nulidad de los procesos electorales en los siguientes casos:
- a) Cuando no concurren a votar más de dos tercios de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esta causal se incorpora al haberse acordado proponer el carácter facultativo del sufragio.
 - b) Cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen la mitad de los votos emitidos. Aquí se corrige la norma vigente, que exige para tal nulidad dos tercios de votos nulos o blancos, criterio que atenta contra la legitimidad de un proceso electoral pues puede determinar que se considere «válida» una elección a pesar que una mayoría de ciudadanos haya expresado una voluntad contraria a los candidatos o a la propuesta.
 - c) Cuando existan graves irregularidades que sean suficientes para modificar o poner en duda la autenticidad de los resultados electorales.
- 8. Registro de Identificación y Estado Civil.** La Comisión considera que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) no forma parte del Régimen Electoral, entendiendo que la ley debe señalar su configuración, atribuciones y coordinación con los gobiernos locales.

DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- 1. Fortalecimiento.** La Comisión considera fundamental resaltar la importancia de los partidos políticos y la necesidad de su fortalecimiento para la consolidación de la democracia. Los partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad popular; expresan el pluralismo democrático y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y a la ley orgánica que los regula.
- 2. Partidos nacionales y regionales: número de adherentes, inscripción y renovación de registro.** Pueden existir partidos políticos de carácter nacional o departamental. Se considera como criterio que los partidos nacionales requieren para su inscripción el uno por ciento (1%) del número de electores que votaron en el proceso

general anterior. Los partidos departamentales deberían contar con el respaldo del dos por ciento (2%) de los votantes del último proceso electoral a nivel departamental.

Los partidos políticos que no obtengan cuando menos del tres (3%) de la votación nacional o departamental, según sea el caso, tendrán que renovar su inscripción. Las alianzas inscritas concluyen tras el proceso electoral.

- 3. Postulación de candidatos.** Corresponde a los partidos políticos y alianzas de partidos inscritos la postulación de candidatos en cualquier elección popular. La inscripción de candidaturas independientes sólo es factible en las elecciones municipales.

Se considera necesario establecer una valla electoral, de modo que para la integración de un representante al Parlamento, los partidos nacionales deben obtener cuando menos el tres por ciento (3%) de los votos y los departamentales el cinco por ciento (5%) de la votación de su circunscripción.

- 4. Democracia interna.** Dada la importancia de los partidos políticos en el sistema democrático, la Comisión considera que es importante fomentar que su organización interna y la participación de sus integrantes respondan a los principios y criterios democráticos. La ley orgánica de partidos políticos establece las normas para garantizarla.

- 5. Apoyo estatal y financiamiento.** A fin de contribuir al fortalecimiento e independencia de los partidos políticos, el Estado contribuye con recursos públicos para su funcionamiento. Tales fondos deben asignarse en proporción a la votación que obtengan los partidos en el último proceso electoral. Los partidos deben informar periódicamente y también luego de cada elección, sobre el origen y uso de sus fondos y recursos.

Los partidos pueden adquirir bienes muebles e inmuebles para el ejercicio de sus actividades.

Es importante asegurar que el Gobierno o los funcionarios no utilicen fondos públicos ni realicen propaganda estatal en favor de alguna de las agrupaciones políticas o candidatos.

- 6. Acceso a medios de comunicación.** Durante las campañas electorales, todos los partidos inscritos deben tener igual acceso gratuito a los medios de comunicación, públicos y privados, en la forma y proporción que determine la ley.

Sin perjuicio de ello, a fin de incentivar la participación democrática y la cultura política en el país, se considera conveniente establecer franjas cívicas permanentes en los medios de comunicación, públicos y privados, que utilizan bienes de dominio público, como el espectro electromagnético. Ellos tienen el deber social de contribuir al fortalecimiento de la democracia, brindando la información que favorezca la participación política y la conciencia cívica de los ciudadanos. Los partidos políticos y las organizaciones sociales pueden acceder gratuitamente a estos espacios, en la forma que determine la ley, en este caso, en proporción a la votación obtenida en el proceso electoral parlamentario precedente.

XV. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FUNDAMENTACIÓN

Se establece que la Administración Pública sirve con objetividad a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. La Comisión considera importante que la Constitución incorpore un capítulo sobre la Administración y la Función Pública para garantizar el cumplimiento de sus cometidos.

Asimismo, se propone señalar que la función pública tiene como objetivo la consecución del interés general, dentro del respeto a los derechos humanos y a todos aquellos derechos e intereses legítimamente protegidos de las personas y se desarrolla en los principios de igualdad, probidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y transparencia. Se sugiere precisar que los funcionarios y servidores públicos ejercen sus funciones sobre la base de diligencia y probidad, de manera coordinada, en relaciones de colaboración y propiciando el control de sus operaciones.

PROPUESTAS

- 1. Creación de entidades de la Administración Pública mediante normas con rango de ley.-** Las entidades de la Administración Pública serán creadas por norma con rango legal.

2. **Control de la constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa.**- Corresponde al Poder Judicial, controlar la constitucionalidad y legalidad de toda la actuación u omisión administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican mediante el proceso contencioso administrativo que será regulado mediante ley.
3. **El procedimiento administrativo.**- Asimismo, es necesario establecer que mediante ley se regula el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando el debido procedimiento y, cuando proceda, la audiencia del interesado.
4. **La potestad reglamentaria.**- La potestad reglamentaria, si bien corresponde al Presidente de la República, puede ser asignada mediante ley a otros organismos, respecto a sus competencias, no pudiendo en ningún caso transgredir ni desnaturalizar la ley.
5. **Líneas de acción de la Administración Pública.**- Se establece que la Administración Pública se estructura de modo tal que se aproximen los servicios a las poblaciones, que se evite la burocratización y que se asegure la participación de los interesados en su gestión efectiva. Asimismo, se precisa que la ley establece formas adecuadas de descentralización y desconcentración administrativas, sin perjuicio de la necesaria eficacia y unidad de la acción de la Administración y de las facultades de dirección, supervisión y tutela de los órganos competentes.
6. **Participación ciudadana en la Administración Pública.**- Se incorpora una norma constitucional que precisa que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos de la Administración Pública, particularmente, mediante audiencias públicas en los procedimientos de interés general, mediante el acceso a los archivos y registros administrativos, y en la fiscalización de los actos de la Administración Pública.

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. **Regulación de la función pública. Principios.**- Se debe incorporar una norma constitucional que precise que una ley regula el ingreso, permanencia y salida de la función pública, el sistema de incompatibilidades y prohibiciones derivadas de su naturaleza, así como los derechos del personal al servicio del Estado

2. **Igualdad de acceso a la función pública en según méritos.**- Los nombramientos y designaciones que no han sido calificados en la ley como de confianza, son cubiertos mediante concurso público. La carrera pública se rige por las características de méritos, flexibilidad y progresividad sujeta a su competencia y moralidad en el servicio.
3. **Principio de la responsabilidad pública.**- Se sugiere establecer una norma constitucional que precise que el personal al servicio del Estado no está exento de responsabilidad por sus actos u omisiones, y que las normas para establecer la responsabilidad civil, penal o administrativa se aplican a todas las personas al servicio del Estado sin distinciones.
4. **Remuneración pública.**- Se propone establecer que las remuneraciones que perciba el personal al servicio del Estado sean proporcionales a las funciones asignadas, eficiencia demostrada y responsabilidades asumidas.
Se propone que las remuneraciones que pague el Estado deberán ser de conocimiento público.
5. **Equiparación.** Un principio central a tomar en cuenta es el de establecer una similitud de condiciones entre las más altas personalidades del Gobierno, el Congreso y el Sistema de Impartición de Justicia. En esa línea de pensamiento, se recomienda explicitar un reconocimiento de similares prerrogativas, remuneraciones y demás condiciones de trabajo entre los congresistas, ministros, vocales de la Corte Suprema, Fiscales Supremos, miembros del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral y el Consejo Nacional de la Magistratura.
6. **La corrupción como causal de cese e inhabilitación.**- Se propone establecer que las causales de corrupción comprobadas judicialmente, sean consideradas como causales de cese e inhabilitación en el desempeño de los cargos de funcionarios, conforme a ley. Asimismo que dicho cese e inhabilitación alcance a los funcionarios que omitan la denuncia de hechos de corrupción.
7. **Declaración jurada de bienes y rentas.**- Se sugiere establecer que las personas al servicio del Estado deben presentar y publicar una declaración patrimonial juramentada al inicio, durante y al término de su gestión. Dicha declaración debe incluir el conjunto de sus bienes, rentas y obligaciones en el Perú y en el extranjero, confor-

me a ley. En caso contrario, dicha omisión debería constituir impedimento para ejercer el cargo o causal de cese en el mismo.

Asimismo, ninguna persona puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

- 8. Responsabilidad civil solidaria.-** Se propone establecer que quienes ejercen funciones públicas son solidariamente responsables con el Estado por las acciones u omisiones practicadas en el ejercicio de sus funciones, de los que resulte violación de los derechos y garantías o generen daños a terceros.

XVI. PROCESOS CONSTITUCIONALES

FUNDAMENTACIÓN

Todo Estado democrático debe garantizar el respeto de los derechos humanos y del principio de supremacía constitucional a través de ciertos instrumentos procesales -llamados garantías o procesos constitucionales- y determinados órganos jurisdiccionales, ya sea el Poder Judicial o un Tribunal Constitucional. El modelo adoptado por la Carta peruana de 1979, fue modificado parcialmente por la de 1993, presentando problemas en su regulación y funcionamiento que la Constitución debe rectificar.

PROPUESTAS

- 1. Denominación.-** Modificar la denominación «garantías constitucionales» utilizada por la Constitución y sustituirla por «procesos constitucionales» pues es una expresión técnicamente más apropiada.
- 2. Defensa de los derechos fundamentales y de la supremacía constitucional.-** Los procesos constitucionales tienen por objeto la defensa de los derechos humanos y la supremacía constitucional. Para tutelar los derechos humanos se propone mantener los procesos de Hábeas Corpus, Hábeas Data y Amparo. A fin de garantizar la supremacía de la Constitución es conveniente mantener la Acción de Inconstitucionalidad, la Acción Popular y el Proceso

Competencial. Asimismo, en la medida que la Acción de Cumplimiento no tiene por finalidad específica la defensa de los derechos humanos o la supremacía constitucional se propone su eliminación constitucional autónoma. En rigor, dicho proceso constituye una modalidad del proceso contencioso administrativo frente a las omisiones de la administración pública.

3. **Proceso de Hábeas Corpus.-** Procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que amenaza o vulnera la libertad individual o los derechos conexos a ella, es decir, también protege los derechos a la vida, integridad personal e inviolabilidad del domicilio.
4. **Proceso de Hábeas Data.-** Procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza los derechos de acceso a la información pública y a la protección de la persona frente a la información contenida en bancos de datos o registros informáticos.
5. **Proceso de Amparo.-** Procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que amenaza o viola los derechos fundamentales, con excepción de los protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data. Se debe eliminar la mención prevista por la Carta de 1993 según la cual el amparo no procede contra normas legales o resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular.
6. **Proceso de Acción Popular.-** Procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. Cualquier persona está legitimada para iniciar este proceso que es resuelto por el Poder Judicial.
7. **Proceso de Acción de Inconstitucionalidad.-** Procede contra las normas con rango de ley, como las leyes, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, los reglamentos del Congreso, las normas departamentales de alcance general y las ordenanzas municipales. La demanda se presenta en única instancia ante el Tribunal Constitucional.

Están legitimados para hacerlo el Presidente de la República; el Fiscal de la Nación; el Defensor del Pueblo; los intendentes departamentales con de la Junta respectiva; los Alcaldes provinciales con acuerdo de su consejo; el veinticinco por ciento del número legal de

congresistas; cinco mil ciudadanos. Si se trata de una ordenanza municipal o de una norma departamental, se encuentran facultados el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que no sean más de cinco mil personas. Asimismo, se propone reconocer legitimación a los partidos políticos y a las Universidades con más de treinta años de existencia.

8. **Proceso Competencial.**- Se presenta ante el Tribunal Constitucional en instancia única y procede ante los conflictos suscitados sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimitan los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos departamentales o locales.
9. **Ley orgánica de procesos constitucionales.**- Una ley orgánica regula el ejercicio de los procesos constitucionales, los órganos jurisdiccionales ante los que se presentan, así como los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas. Se sugiere que esa ley sea un Código Procesal Constitucional.

XVII. REFORMA CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTACIÓN

Resulta indispensable que toda Constitución contemple un proceso de reforma a fin que la misma pueda adecuarse a los cambios en los procesos políticos y de la conformación de la sociedad que aquélla regula.

PROPUESTAS

1. **Procedimiento de reforma.** Se considera apropiado el siguiente procedimiento:
Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con el voto favorable de las tres quintas partes del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La Constitución debe contemplar la posibilidad de su reforma integral, así como su procedimiento, y en su caso, la integración de la asamblea que ha de llevarla a cabo; estableciéndose para ello que se requiere por lo menos el voto de las dos terceras partes del número legal de miembros de cada cámara.

2. **La prohibición al Presidente de la República de observar la ley de reforma.** La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.
3. **La iniciativa para la reforma constitucional.** Se debe establecer que la iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; un quinto del número legal de los parlamentarios; y el uno por ciento del número de votantes en el último proceso electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

XVIII. CLÁUSULA DE SALVAGUARDA

FUNDAMENTACIÓN

Se considera conveniente consignar en sus mismos términos lo preceptuado por el artículo 307º de la Constitución de 1979, como una garantía para la vigencia de la Constitución y para desalentar a quienes pretendan atentar contra ella.

PROPUESTA

Mantener el artículo 307º de la Carta de 1979.- De acuerdo al referido dispositivo la Constitución no pierde su vigencia ni deja de observarse por acto de fuerza o cuando fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En estas eventualidades todo ciudadano investido o no de autoridad tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Asimismo, son juzgados, según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecen responsables de los hechos señalados en la primera parte del párrafo anterior. También son susceptibles de ser juzgados, los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución.

El Congreso puede decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o de parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la usurpación para resarcir a la República de los perjuicios que se les haya causado.

PROCEDIMIENTOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

La Comisión ha estimado conveniente presentar un conjunto de posibilidades para la reforma constitucional, teniendo como punto de referencia a la Constitución de 1979. Sin embargo, se considera que es necesario partir de la realidad actual, y sobre ello, plantear algunos caminos a seguir, que sin ánimo exhaustivo, podemos enumerar de la siguiente manera:

1. PRIMERA ALTERNATIVA

- a) Lo primero que debe aceptar el Congreso de la República, de ser posible en el mismo mes de agosto del año en curso, es declarar la nulidad de la Constitución de 1993, y declarar la vigencia de la Carta de 1979. Los argumentos que sustentan esta medida, son los siguientes:
- El artículo 307° de la Constitución de 1979, en cuanto estipula que dicha Carta no perderá vigencia en ningún caso y que todos están obligados a restablecerla, tan pronto sea posible.
 - El que la Constitución de 1993, fue aprobada por un Congreso Constituyente Democrático, fruto de un golpe de Estado y en dependencia de un gobierno autoritario y corrupto, como los hechos posteriores lo han confirmado.
 - Adicionalmente, la Constitución de 1993 fue aprobada en un debate parlamentario controlado y no libre, y ratificado por un referéndum que se realizó sin ninguna seguridad ni garantía en sus resultados, y con un propósito fraudulento.
 - La Constitución de 1993 sólo ha servido como un instrumento de la dictadura, pues ha sido vaciada de contenido, incumplida en los pocos preceptos novedosos y democráticos que fueron incorporados, y adicionalmente, ha servido para proteger actos de corrupción y de violación de derechos humanos, perdiendo

así cualquier eventual legitimidad que pudiera haber tenido o que hubiera aspirado a tener. Si bien no tuvo legitimidad de origen, bien pudo tener legitimidad de ejercicio de la que también careció.

- b) Sin embargo, en el mismo acto deben declararse convalidadas todas las acciones, nombramientos, compromisos, etc., que hayan sido hechas bajo su imperio, incluyendo aspectos tributarios, financieros, administrativos, judiciales, etc., con independencia de su revisión futura, en los casos que el tiempo transcurrido y las leyes correspondientes, así lo configuren y posibiliten. Expresamente debe señalarse entre otros puntos, que:
- Se reconoce los efectos de las elecciones generales del año 2001.
 - Se reconocen los derechos humanos aprobados por los tratados internacionales de la materia, y ratificados por el Perú.
 - Se deja en suspenso la parte relativa a los aspectos laborales, de la seguridad social, salud y bienestar, y régimen agrario.
 - La institución de la Defensoría del Pueblo debe mantenerse como tal, con sus atribuciones.
 - El actual Congreso de la República pasa a llamarse Cámara de Diputados.
 - Se deja a salvo el proceso de ratificaciones judiciales que viene realizando el Consejo Nacional de la Magistratura.
 - Debe mantenerse el nombre de Tribunal Constitucional, con sus miembros y competencias actuales, hasta que sea renovado totalmente.
 - Se convoca a elecciones para una Asamblea Constituyente de 80 miembros, para que en el plazo de seis meses introduzcan en la Constitución de 1979, los cambios que corresponda. Al término de su mandato, de los 80 constituyentes, los 50 más votados —y que cumplan con los requisitos— pasarán a formar el Senado, y los 30 restantes se incorporan a la Cámara de Diputados, que de esta manera tendrá un total de 150 miembros.
 - Se establece que la ONPE es parte integrante del Jurado Nacional de Elecciones. En igual sentido, lo es la RENIEC. Ambos dependerán del Jurado, en tanto se hagan las reformas correspondientes.
 - Los cambios efectuados son sancionados por un referéndum

posterior.

2. SEGUNDA ALTERNATIVA

Utilizar los mecanismos que la actual Constitución de 1993 prevé para la reforma constitucional, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) Introducir una reforma total incorporando la Constitución de 1979, aprobando esta decisión en dos legislaturas ordinarias sucesivas o en una y ulterior ratificación en referéndum.
- b) Simultáneamente, introducir las reformas de actualización a la Carta de 1979, con las correspondientes disposiciones transitorias, estableciendo los plazos correspondientes.

3. TERCERA ALTERNATIVA

- a) Aprobar una ley de referéndum, para consultar al pueblo si quiere retornar a la Constitución de 1979 y, si es así, convocar a una Asamblea Constituyente para que reforme, actualice y ponga en práctica dicha Constitución.
- b) Aprobar una ley de referéndum para que el pueblo decida si quiere que se apruebe 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.

MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LAS BASES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Dr. Diego García-Sayán
Ministro de Justicia y Presidente de la Comisión

Dr. Domingo García Belaunde
Vicepresidente
Dr. Javier de Belaunde López de Romaña
Dr. Samuel Abad Yupanqui
Dr. Alberto Borea Odría
Dr. Francisco Eguiguren Praeli
Dr. Jorge Danós Ordoñez
Dr. Javier Alva Orlandini
Miembros del Comité de Coordinación

Dr. Samuel Abad Yupanqui
Dr. Javier Alva Orlandini
Dr. Jorge Avendaño Valdez
Dr. Martín Belaunde Moreyra
Dr. Enrique Bernales Ballesteros
Dr. Carlos Blancas Bustamante
Dr. Ernesto Blume Fortini
Dr. Alberto Borea Odría
Dr. Roger Cáceres Velásquez
Dr. Ernesto de la Jara Basombrío
Dr. Jorge Danós Ordóñez
Dra. Patricia Donayre Pasquel
Dr. Javier de Belaúnde López de Romaña
Dr. Francisco Eguiguren Praeli
Dr. Eloy Espinosa-Saldaña Barrera
Dr. Gerardo Eto Cruz.
Dr. Carlos Fernández Sessarego
Dr. Raúl Ferrero Costa
Dr. Magdiel Gonzáles Ojeda
Dr. Domingo García Belaunde
Dr. Baldo Kresalja Rosselló
Dr. César Landa Arroyo
Dra. Beatriz Merino Lucero
Dr. Sigisfredo Orbegoso Venegas
Dr. Víctor Ortecho Villena
Dr. Jorge Santistevan de Noriega
Dr. César Valega García
Dr. Armando Zolezzi Möller
Miembros de la Comisión

Dr. Juan Federico Jiménez Mayor
Viceministro de Justicia y Secretario Técnico
de la Comisión

Dr. Christian Guzmán Napurí
Dr. Hebert Tassano Velaochaga
Dr. Humberto Valenzuela Gómez
Asesores.

ANEXO

RELACIÓN DE INSTITUCIONES Y PERSONAS QUE HAN REMITIDO PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

INSTITUCIONES PÚBLICAS

1. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT
2. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía -OSINERG
3. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI
4. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN
5. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS
6. Superintendencia de Banca y Seguros
7. Banco Central de Reserva del Perú
8. Contaduría Pública de la Nación
9. Contraloría General de la República
10. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
11. Jurado Nacional de Elecciones
12. Primera Fiscalía Provincial de Lima (Dra. Margarita Rentería D.)
13. Ministerio Público – Fiscalía de la Nación
14. Consejo Nacional de la Magistratura
15. Conferencia Episcopal Peruana
16. Arzobispado de Lima (Cardenal Juan Luis Cipriani Thorne)
17. Comité Transitorio de Administración Regional – Ica
18. Municipalidad Provincial de Maynas
19. Municipalidad Provincial de Chiclayo
20. Concejo Provincial de Piura
21. Universidad Nacional del Santa
22. Universidad Nacional de Trujillo
23. Universidad Nacional de Cajamarca
24. Universidad Nacional del Centro del Perú
25. Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann
26. Universidad Nacional Mayor de San Marcos
27. Colegio de Abogados de Lima – La Comisión de Estudios para la modernización institucional de las Fuerzas Armadas

28. Colegio de Abogados de Cajamarca
29. Colegio de Abogados de San Martín
30. Comisión Especial encargada de evaluar el ejercicio de la Defensa del Estado
31. Centro de Investigaciones Judiciales
32. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
33. Municipalidad Provincial de Chepén

INSTITUCIONES PRIVADAS

34. Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP
35. Cámara de Comercio de Lima
36. Agrupación Nacional de Abogados Apristas
37. Amnistía Internacional – Sección Peruana
38. Círculo de Estudios de Derecho «Sayari» de la Universidad Privada Los Ángeles de Chimbote
39. Universidad Tecnológica del Perú (Facultad de Derecho)
40. Universidad Femenina Sagrado Corazón – UNIFE
41. Universidad Privada Antenor Orrego
42. Universidad Tecnológica de Los Andes
43. Universidad Privada Antenor Orrego
44. Universidad Particular de Iquitos
45. Universidad Peruano los Andes-Huancayo
46. Asociación Civil IBIFAM
47. Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional- CIDAP
48. Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP
49. Movimiento Político Independiente Perú Para Cristo
50. Comité Cívico de Desarrollo Integral Pro Parque El Carmen
51. Organización de Comunidades Aimaras, Amazonenses y Quechuas- OBAAQ
52. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
53. Mesa de Coordinación de donantes de Género (MESAGEN)
54. Comisión Especial Multisectorial para Comunidades Nativas
55. Centro de Asesoría Laboral del Perú
56. Comisión Andina de Juristas
57. OXFAN-América
58. Federación Departamental unificada de Pensionistas de Puno

PERSONAS NATURALES

59. Dra. Miriam Schenone Ordinola – Congresista de la República
60. Sr. Notario, Alberto Flórez Barrón
61. Dr. Nissim Alcabés
62. Dr. Ismael Paredes Lozano
63. CPC Pedro Chapilliquén Vélez
64. Dr. Pierre Foy Valencia
65. Sr. Lizardo Helfer Vásquez
66. Sr. Daniel Linares Bazán
67. Sr. Alfredo Salazar Pérez
68. Sr. Alejandro Rivera Ramírez
69. Sr. José Acosta Segovia
70. Dr. Luis García
71. Dr. Javier Tovar Brandán
72. CPC Aurelio Bermúdez Alvarez
73. Dr. Fernando Bazán Cerdán
74. Dr. José Luis Yábar Santillán
75. Arqto. Mario Molina Cabezas
76. Sr. Guillermo Henríquez Cruz
77. Dr. Róger Rodríguez Iturri
78. Sr. Francisco Morales
79. Dr. Manuel Allende Cortijo
80. Sr. William Ruiz Díaz
81. Dr. Giovanni Forno Flórez
82. Sr. Nelson Bazán Cabanillas
83. Dr. César Ochoa Cardich
84. Sr. Helder Domínguez
85. Sr. José Cerna Díaz
86. Sr. Luis Escajadillo Camacho
87. Sr. Julio Calle Trelles
88. Dra. Elizabeth Salmón G.
89. Sr. Eduardo Gordillo A.
90. Sr. Francisco Miro Quesada Rada
91. Dr. Juan Chávez Molina
92. Dr. Juan Carlos Moron
93. Dr. César A. Sandoval Nizama