

El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha

ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS*

Resumen

Más allá de las severas críticas a la Carta de 1993 y de la constatación de su sorpresiva larga duración, estimamos necesario penetrar más en la explicación de esos factores que determinan la vigencia de ese texto para un periodo que como el que comienza con la caída del régimen de Fujimori a fines del año 2000, es de democratización y Estado de Derecho, aplicándose la misma Constitución que en la década precedente se utilizó para reprimir, vaciar de contenido la legalidad y convertir el Estado de Derecho en una burla.

Palabras clave: Constitución de 1993. Autogolpe. Democratización. Estado de Derecho. Modificaciones a la Constitución. Reforma parcial.

Sumilla

Introducción

1. Caracterización y ubicación de la Carta de 1993
2. La Constitución vigente en el periodo del fujimorismo de los años noventa
3. El desarrollo de la Constitución de 1993 en el presente siglo XXI

Introducción

El 5 de abril de 1992, el Perú sufrió un golpe de Estado, impulsado directamente por quien dos años antes había sido elegido presidente constitucional del Perú. No fue un autogolpe, sino un típico golpe de Estado practicado por quien traicionando su origen legal, buscó la complicidad de los mandos militares, para, con la nocturnidad habitual de este tipo de tropelía, cerrar el Congreso, intervenir la sede del Poder Judicial, ocupar locales de periódicos e imponer censura y movilizar a efectivos militares y policiales para amedrentar a la población y consumir por la fuerza

* Doctor en Derecho por la Universidad de Grenoble, Francia. Exsenador de la República 1980-1992. Expresidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 1991-1992. Exmiembro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas. Profesor principal del Departamento Académico de Derecho de la PUCP, en pregrado y en posgrado, en la especialidad de Derecho Constitucional.

de los hechos el golpe que convirtió a un presidente constitucional (el ingeniero Alberto Fujimori) en gobernante de facto que concentraba todo el poder para sí, ponía entre paréntesis la Constitución de 1979 y al país sin democracia y sin Estado de Derecho.

Es absolutamente irrelevante repetir veinte años después de ese golpe, que la población apoyó entusiastamente el golpe, porque no es cierto. Un país gravemente afectado por doce años precedentes de violencia terrorista, temeroso con razón, de ser víctima directa en cualquier momento de un atentado asesino, que a duras penas se reponía de las medidas económicas adoptadas para neutralizar la grave crisis económica y financiera con la que había cerrado la década de los años ochenta; los partidos políticos debilitados por la extenuante confrontación con el terrorismo y los continuos ataques del gobernante, que con discursos demagógicos hacía responsable a la «partidocracia» de todos los males y carencias que afectaban al país, estaba en verdad indefenso y sumamente limitado para defender la democracia. Por esta razón sectores numerosos de la población, se sentían distantes de la legalidad democrática, y dispuestos más bien a creer en el espejismo de la solución autoritaria y dictatorial, como salida a los problemas que afectaban al país.

¿No nos dice acaso nuestra historia que la totalidad de los golpes de Estado y asaltos violentos al poder fueron precedidos de una fanfarria antidemocrática que psicológicamente creaba una especie de sopor popular que consentía el golpe? ¿En qué fue diferente el golpe de Fujimori a todos los que le precedieron?

Pero el golpe puro y duro no tuvo tiempo para desarrollarse. Fujimori y quienes lo acompañaron en el derribamiento de la democracia, no contaron con que se produciría un rechazo de la comunidad internacional y la disposición de muchos países para el no reconocimiento del gobierno de facto surgido del golpe del 5 de abril. Las misiones internacionales que vinieron al Perú constataron que no había justificación de ningún tipo para la conversión de un gobierno constitucional en uno de facto. El 18 de mayo de ese mismo año, Fujimori debió concurrir en Las Bahamas a una reunión extraordinaria de la OEA, donde ante la presión internacional tuvo que asumir el compromiso de un retorno a la legalidad constitucional, mediante la reapertura del Congreso y la convocatoria a un Congreso Constituyente Democrático (CCD), surgido de elecciones y encargado de darle al país una nueva Constitución.

No fue una solución perfecta, pero sí de compromiso, que fue acompañada además de un monitoreo internacional, que a Fujimori no le quedó otro recurso que aceptar. Así, el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 por un lado y por el otro, el compromiso de Las Bahamas, son el origen de la Constitución de 1993, que aún nos rige.

1. Caracterización y ubicación de la Carta de 1993

Hemos presentado en la introducción, aunque de manera somera los orígenes de la Constitución de 1993. En esencia y porque es un dato histórico objetivo. No hay exageración cuando se sostiene que ella proviene de un golpe de Estado dado por quien entonces ejercía constitucionalmente el cargo de presidente de la República. El estar en el cargo de presidente debe considerarse como un agravante en la conducta de quién dio el golpe. El Congreso Constituyente Democrático, elegido a fines de 1992, se instaló a inicios de enero de 1993 y tuvo a su cargo la elaboración del texto constitucional, el mismo que una vez aprobado fue sometido a un referéndum ratificatorio, acto sobre el cual aún se discute la validez de su resultado aprobatorio.

El debate del nuevo texto constitucional se desarrolló simultáneamente con el activismo de un gobierno caracterizado por la concentración del poder en el Ejecutivo y la presencia de un gobernante, Fujimori, que a su vez imponía un ejercicio autoritario del poder. Esa conducta, era, como la calificó con acierto Sinesio López una «democradura»¹, que no dejó de estar presente en el debate constitucional y que no se modificó una vez que la nueva Carta se promulgó. El ejercicio autoritario del poder y el vaciamiento de significado del Estado de Derecho, fueron dos componentes de los diez del gobierno de Fujimori hasta su caída a fines del año 2000.

Este planteamiento nos lleva a descomponer el análisis de la Carta de 1993 en dos periodos con significados diferentes. En efecto, más allá de los 21 artículos modificados hasta la fecha, que incluyen una versión completamente nueva del (capítulo XIV del título cuarto) y de las cuatro disposiciones transitorias y finales también modificadas, los elementos políticos, económicos y de derechos fundamentales que dan identidad a esta Constitución, han permanecido inalterables, salvo la prohibición de la reelección inmediata de modo que el núcleo central de su modelo político es el mismo que caracteriza a esa Constitución de un modo que la diferencia de todas las que le precedieron.

No obstante durante el tiempo de su vigencia, que es ya de veinte años, distinguimos con claridad un primer periodo, compuesto por los años del fujimorismo en el poder, donde el texto y modelo político son adaptados a la «democradura» que gobernaba el país, mientras que el periodo que le sucede a continuación de la caída de aquel régimen y donde el Perú se abre a una transición democrática que desemboca en un proceso ininterrumpido de democratización, serán visibles algunos cambios en el sentido de la aplicación e interpretación de la Carta de 1993.

¹ LÓPEZ, Sinesio. «Perú, golpe, democradura y democracia». *Cuestión de Estado*, 4-5 (1993), p. 21

En efecto a partir del Gobierno del presidente Paniagua se instaló en el Perú el Estado de Derecho, a pesar que la Constitución seguía siendo la misma. ¿Cuál es el factor determinante en el cambio para la aplicación e interpretación de la Constitución, que comienza a observarse a partir de la apertura democrática? Evidentemente ese factor no puede ser otro que el cambio en los patrones políticos jurídicos del país, fenómeno que denominamos como el del desarrollo de una democracia constitucional, donde la resistencia de algunos sectores políticos y de grupos empresariales interesados en la no modificación de la Constitución vigente, obligará a un proceso singular de adaptación de esa carta a las exigencias de un Estado, que dejó de ser gobernado por patrones de comportamiento dictatorial, para progresivamente convertirse en un Estado Democrático Constitucional.

¿Cómo así se ha producido este cambio progresivo, si la Constitución en sus aspectos trascendentales no se pudo modificar a pesar de las propuestas de la comisión de bases para la reforma de la Constitución que impulsó el gobierno de Valentín Paniagua, y de los importantes esfuerzos de la comisión que presidió Henry Pease en el Congreso del periodo correspondiente al gobierno del presidente Alejandro Toledo? A título de hipótesis podemos asumir que se habría producido un cierto tipo de mutación constitucional, puesto que vía la interpretación sistemáticamente constitucional de sus dispositivos y los fallos del Tribunal Constitucional han generado que sin que cambie la letra del articulado constitucional se ha ido modificando progresivamente el sentido de su aplicación.

Es importante pues, el estudio de la Constitución entre los años 1993 y 2013. Pero la metodología de un análisis de este tipo lleva necesariamente a hacer precisiones y diferenciaciones entre los dos periodos propuestos. En efecto es necesario verificar si efectivamente bajo el periodo que va desde la promulgación de la Carta en 1993 hasta la caída del gobernante de esa época de la década de 1990, el modelo político y económico de la Carta permitió un uso que la califique como «la Constitución fujimorista» y cómo luego de la caída de ese régimen, la transición democrática seguida de un proceso efectivo de democratización del país ha permitido la adaptación a ese proceso de la misma Constitución, sin que cambie su texto aunque sí los parámetros de su aplicación, en un esfuerzo inteligente y significativo de convertirla en un instrumento útil para la democracia constitucional que se vive en el país.

2. La Constitución vigente en el periodo del fujimorismo de la década de 1990

A propósito del texto de la Constitución de 1993, Francisco Fernández Segado lo califica como un texto pobre y de escasas innovaciones, cuyos autores se preocuparon

principalmente de acomodar la Constitución precedente a las necesidades políticas y uso del poder por el entonces presidente Fujimori².

Para un análisis completo y objetivo de este texto constitucional, reiteramos nuestro enfoque de estudios constitucionales que hemos sustentado en anteriores trabajos. En efecto la Constitución no es una suma de artículos que pueden analizarse según su texto formal y contenido, como si cada uno de ellos tuviese autonomía conceptual y jurídica. Lo que interesa es la lógica del conjunto y su construcción como una estructura sistemática y de conjunto. Por tanto, el articulado como un todo que explica la coherencia de la Constitución, en el sentido modélico de lo que propone; principalmente su modelo político, el modelo económico y las relaciones que comunican al uno con el otro y cómo a su vez, ambos elementos valoran y sirven o no, para el respeto y la correcta aplicación de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y les brinda protección legal.

Esta concepción se basa en los criterios de la escuela alemana de derecho, desarrollada principalmente luego de la Segunda Guerra Mundial, que tiene entre sus más destacados representantes Karl Loewenstein y principalmente a Konrad Hesse quien sostiene que «es la unidad de la constitución como un todo, lo que permite que ella se aplique sin contradicción, eliminando el riesgo de pares antinómicos y de conflictos, por razón de interpretaciones dispares que provendrían de instituciones opuestas y mal concertadas durante la operación constituyente»³.

Siendo que la Constitución aprobada por el CCD tenía errores visibles en su contenido y redacción ¿Que fue aquello que la mejoró a partir de la transición democrática, distanciándola de su aplicación durante el gobierno de los años noventa? En realidad no es posible advertir ningún cambio sustantivo en su texto que haya modificado tanto el modelo político original, como el económico. Al gobierno de Fujimori lo que le estorbaba era la Constitución de 1979, al punto de dar un golpe para librarse de ella; en cambio el texto aprobado por el CCD, fruto de una complaciente mayoría fujimorista, no le creó mayor problema durante los largos años hasta su caída a fines del año 2000. La cuestión entonces es tratar de entender como así una Constitución complaciente para un gobierno autoritario como el de Fujimori, ha logrado mantener su vigencia durante cuatro gobiernos democráticos como los de Paniagua, Toledo, García y lo que va del gobierno de Humala.

Reiteramos aquí la interpretación que hemos consignado en nuestro más reciente trabajo de análisis sobre la Constitución de 1993, al referirnos a las características de

² FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. «El nuevo ordenamiento constitucional del Perú». En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994 p. 14

³ HESSE, KONRAD. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983

su modelo político⁴. En efecto sostuvimos en ese trabajo que en la Carta de 1993 se ignora precisiones y relaciones elementales cuando prescinde de la interacción entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales; ideologiza la parte económica y se orienta por un concepto oscuro y cerrado cuando define la organización y relaciones entre los poderes del Estado. ¿Se trató de errores por desconocimiento de materia? No, el gobierno de la época no ofreció resistencia a una detallada enumeración de derechos fundamentales, pero en la práctica ignoró su aplicación, en cambio sí mostró interés en ejercer un rígido control en el ya disminuido capítulo de derechos económicos y sociales. La razón era obvia. Imbuidos como estaban por incluir la actividad económica en el país en el funcionamiento de un neoliberalismo ortodoxo, el gobierno desmontó muchos de las organizaciones laborales de los trabajadores y redujo el costo financiero para el Estado de obligaciones provenientes de derechos adquiridos por los trabajadores en materias económicas. Asimismo, en lo político el CCD dio gusto al gobierno de Fujimori, autorizando la reelección presidencial inmediata, fortaleciendo los poderes presidenciales, mientras simultáneamente en el propio texto de la Constitución se minimizaba al Parlamento, de debilitaba constitucionalmente a los partidos políticos y se liquidaba la descentralización.

En este sentido es que sostenemos la tesis de un modelo concentrador del poder en la Carta de 1993, que no por gusto los partidarios de ese régimen calificaron como «pragmática». Esta calificación a nuestro juicio lo que pretende es desviar la atención del real modelo de la Constitución de 1993, que gira entre dos ejes que le dan identidad y caracterización, liberalismo económico aunque prescindiendo del aparato crítico que acompaña a esa orientación económica y autoritarismo presidencial en lo político.

En concreto y para lo que se refiere a esta Constitución durante su vigencia en la década autoritaria de los años noventa, su aplicación fue fiel a la letra de su texto: neoliberalismo puro en lo económico y abierto sesgo autoritario en el modelo político que consagra. Su orientación y aplicaciones fueron inevitablemente afectadas por la restauración de la democracia en el Perú y en parte es cierto que ha logrado resistir cambios sustantivos gracias a ciertos factores que han jugado a su favor, tales como algunas modificaciones parciales en su texto, como por ejemplo la supresión de la reelección inmediata, la recuperación por el Congreso, aunque unicameral, de la vocación natural de esta institución para el debate político, la recuperación de la prensa de su independencia, el activo ejercicio del control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, que a través de sesudos fallos ha logrado extraer patrones y perfiles democráticos a una Carta que en sí misma no las tiene.

⁴ BERNALES, Enrique. *La Constitución de 1993. Veinte años después*. Lima Idemsa, pp. 69-77.

Pero al mismo tiempo también debe reconocerse un correlato de posiciones políticas y económicas, con suficiente poder para evitar modificaciones en el título tercero de esa Constitución, generando un clima de resistencia que logró paralizar cualquier cambio sustantivo en la Carta de 1993 a lograr, con el argumento del crecimiento económico y que la relativa estabilidad política del país podía verse gravemente alterada si se producía una reforma constitucional que o bien dispusiese el retorno a la Constitución de 1979 o la aprobación de una nueva Constitución.

Pero no obstante esta duración o longevidad de una Constitución de origen espurio y modelo político autoritario, la crítica al modelo se mantiene porque basta mirar la actual situación política del Perú, para percibir en la crisis de los partidos, en la escasa participación política popular, en el creciente desprestigio del Congreso unicameral, en la casi invisibilidad de los ministros de Estado o el lento caminar de la regionalización, que todo ello proviene de la permanencia de una Constitución que en todos los aspectos mencionados es deficiente, y no puede dejar de serlo porque si bien se le han hecho muchos afeites y maquillajes para hacerla compatible con una democracia constitucional, ella en sí misma es la principal traba para un pleno desarrollo de institucionalidad y el Estado de Derecho en el país.

3. El desarrollo de la Constitución de 1993 en el presente siglo XXI

Más allá de las severas críticas a la Carta de 1993 y de la constatación de su sorpresiva larga duración, estimamos necesario penetrar más en la explicación de esos factores que determinan la vigencia de ese texto para un periodo que como el que comienza con la caída del régimen de Fujimori a fines del año 2000, es de democratización y Estado de Derecho, aplicándose la misma Constitución que en la década precedente se utilizó para reprimir, vaciar de contenido la legalidad y convertir el Estado de Derecho en una burla.

¿Qué cambios ha tenido la Constitución actual en su articulado? Precisemos en primer lugar que los principales cambios se han hecho a partir de la caída de Fujimori. Ellos han producido algunas mejoras objetivas. Pero sostenemos que hubieran sido insuficientes, de no haberse generado una importante jurisprudencia constitucional que ha fortalecido una interpretación más amplia y de sólido apoyo conceptual en favor de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho. Consideramos que es este el factor más importante en el proceso de adaptación de la Constitución vigente al punto de hacerla compatible con la lógica, las necesidades y el funcionamiento de una democracia constitucional, que es lo que es hoy básicamente el Perú. No estamos seguros de que este proceso de adaptación sea suficiente como para que esta Carta llegue al bicentenario de nuestra independencia, que celebraremos dentro de pocos años en 2021. Hagamos votos para que así sea.

Pero veamos a continuación un cuadro que nos informa del total de los cambios producidos en el texto mismo de la Constitución de 1993.

Cuadro de modificaciones de la Constitución Política del Perú de 1993

Artículo afectado	Afectación jurídica	Fecha de publicación
Artículo 11, 2do. párr.	INCORPORADO por el artículo 1 de la ley 28389	17-11-2004
Artículo 31	MODIFICADO por el artículo único de la ley 28480	30-03-2005
Artículo 34	MODIFICADO por el artículo único de la ley 28480	30-03-2005
Artículo 74	MODIFICADO por el artículo único de la ley 28390	17-11-2004
Artículo 77	MODIFICADO por el artículo único de la ley 26472	13-06-1995
Artículo 80	MODIFICADO por el artículo 2 de la ley 29401	08-09-2009
Artículo 81	MODIFICADO por el artículo 2 de la ley 29401	08-09-2009
Artículo 87	MODIFICADO por el artículo 1 de la ley 28484	05-04-2005
Artículo 90	MODIFICADO por el artículo único de la ley 29402. La citada reforma constitucional entra en vigencia para el proceso electoral del año 2011.	08-09-2009
Artículo 91, núm. 3	MODIFICADO por el artículo 2 de la ley 28484	05-04-2005
Artículo 91	MODIFICADO por el artículo único de la ley 28607	04-10-2005
Artículo 92, últ. párr.	MODIFICADO por el único 3 de la ley 28484	05-04-2005
Artículo 96, 1er. párr.	MODIFICADO por el único 4 de la ley 28484	05-04-2005
Artículo 101, núm. 2	MODIFICADO por el único 5 de la ley 28484	05-04-2005
Artículo 103	SUSTITUIDO por el único 2 de la ley 28389	17-11-2004
Artículo 107	MODIFICADO por el artículo único de la ley 28390	17-11-2004
Artículo 112	MODIFICADO por el artículo 1 de la ley 27365	05-11-2000
Capítulo XIV del Título IV (Art. 188 al 199)	MODIFICADO por el artículo único de la ley 27680	
Artículo 191	MODIFICADO por el artículo único de la ley 28607	04-10-2005
Artículo 194	MODIFICADO por el artículo único de la ley 28607	04-10-2005
Artículo 200, inc. 2	MODIFICADO por el artículo único de la ley 26470	12-06-1995
Artículo 200, inc. 3	MODIFICADO por el artículo único de la ley 26470	12-06-1995
Primera Disposición Final y Transitoria	SUSTITUIDA por el artículo 3 de la ley 28389	17-11-2004
Primera Disposición Transitoria Especial	AGREGADA por el artículo 2 de la ley 27365	05-11-2000
Segunda Disposición Transitoria Especial	AGREGADA por el artículo 2 de la ley 27365	05-11-2000
Tercera Disposición Transitoria Especial	INCORPORADA por el artículo único de la ley 29402. La citada reforma constitucional entra en vigencia para el proceso electoral del año 2011.	08-09-2009

En orden de significados de todas las modificaciones que aparecen en el cuadro, la más importante es sin duda la del artículo 112, que se consigna en la ley 27365 del 5 de noviembre de 2000. Esta modificación derogó la reelección inmediata y dispuso el retorno a la fórmula habitual del derecho político peruano, consistente en prohibir la reelección inmediata y autorizarla transcurrido un periodo constitucional. Esta ley forma parte del conjunto legislativo, que poco antes de la caída de Fujimori y durante el gobierno del presidente Valentín Paniagua, dieron forma al proceso de transición a la democracia, sistema político que el Perú perdió cuando se dio el golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Tiene también importancia la modificación dispuesta por la ley 27680, que sustituyó íntegramente el capítulo sobre descentralización, introduciendo un conjunto normativo que es el que ha permitido la apertura a un proceso de descentralización, que ha permitido la elección popular de los gobiernos regionales y el establecimiento de las competencias efectivas en favor de la regionalización. Otra modificación de orientación democrática es la del artículo 34, que autorizó el voto y la participación ciudadana de los miembros de la Fuerza Armada y la Policía Nacional (ley 28480 del 30 de marzo de 2004).

De impacto también es la modificación de la disposición transitoria primera, dispuesta por la ley 28389 del 17 de noviembre de 2004, que dispuso el cierre definitivo del régimen pensionario de la ley 20530.

En materia parlamentaria destaca la modificación prevista en la ley 29402, que elevó a 130 el número de miembros del Congreso. Las demás modificaciones se refieren a asuntos de contenido presupuestal, tributario o de las administradoras privadas de fondos de pensiones. Pero como se observa asuntos esenciales a la institucionalidad democrática del país, como el retorno al sistema bicameral, el fortalecimiento de los partidos políticos, la eliminación del voto preferencial, la actualización del sistema electoral, la desburocratización del Estado y la búsqueda de un planteamiento de mayor eficacia en las relaciones Ejecutivo- Legislativo, no pudieron aprobarse, a pesar de importantes propuestas como las contenidas en el informe de la Comisión de bases para la reforma constitucional, los informes con dictámenes favorables de la comisión de constitución y un significativo número de iniciativas parlamentarias que durante todo este tiempo han tratado de promover reformas sustantivas de la Constitución de 1993. Convertirla en una Constitución absolutamente democrática es todavía una asignatura pendiente.

En lo que se refiere a un retorno a la Constitución de 1979, si bien fue una iniciativa que pareció tener fuerza a inicios del año 2000, su posibilidad se ha ido diluyendo con el transcurso del tiempo. Lo que queda como propuestas, más bien de tipo parcial, es el obtener cambios parciales que incidan en el proceso de modernización

de la sociedad peruana, pero sin entrar a un debate que signifique una reforma total de la Constitución vigente. En todo caso lo que queda de la Constitución de 1979, que permanece en la Constitución de 1993, es el reconocimiento y sistematización de los derechos fundamentales, la introducción del control constitucional y el fortalecimiento del sistema judicial.

No obstante la evidente falta de voluntad política para producir reformas orientadas a cambiar el modelo económico y el modelo político de la Carta de 1993, debemos mencionar que persisten en algunas propuestas para volver al sistema bicameral, revisar los criterios que informan la función legislativa, eliminar el voto preferencial, reforzar la participación orgánica de los partidos políticos.

Dado el fracaso del Congreso bicameral y la evidente crisis del Congreso, que no deja de ser una consecuencia del extremo debilitamiento de los partidos políticos, la reforma y el fortalecimiento del Congreso, se presenta como una necesidad perentoria de reforma constitucional que reinstitucionalice el Congreso, debiera merecer el acuerdo de las organizaciones políticas presentes en el Congreso a fin de alcanzar la mayoría que exige el artículo 206 de la Constitución para que una reforma sea aprobada.

Es de desear que la voluntad política acuda a hacer posible un acuerdo entre las bancadas de modo que esta reforma se alcance antes de 2016. No hacerla redundaría en un mayor descrédito del Congreso, hecho que no hace ningún favor al país y al proceso de democratización que alienta a la gran mayoría del pueblo peruano.

No negamos que con las reformas parciales y con la recuperación de la democracia, la Constitución ha comenzado a disfrutar de mayor respeto y consenso. Pero aun así se trata de una situación políticamente imperfecta. Como hemos señalado en nuestro trabajo último de análisis de la Constitución vigente, un país que vive, que confronta sus problemas y los resuelve en democracia, debe tener una Constitución democrática y la actual en muchos aspectos no lo es.

Tiene vicios de origen, de concepción, de modelo, de organización y de sistematización que exigen proceder a una revisión crítica de la que pueda surgir una Constitución moderna, inclusiva, respetuosa de los derechos humanos, de la participación ciudadana, la descentralización y promotora de una mayor interacción y reciprocidad entre las diversas vertientes que componen la realidad pluricultural y multiétnica del Perú. De ahí la necesidad de la insistencia en apelar a un mayor sentido de responsabilidad por parte de los partidos políticos. Su prolongada crisis hace daño al país y si su dirigencia actual no es capaz de sacar a los partidos del letargo en el que subsisten, será la hora de buscar en la creación de nuevos partidos, la recuperación de la fe ciudadana en la democracia representativa y en la

capacidad de estos para darle al Perú una Constitución a tono con las expectativas que despierta el progreso económico y social que se observa en el país y la cercanía del bicentenario de nuestra independencia.

La falta de voluntad política para una nueva Constitución no está definitivamente en la población. Las constantes protestas populares por el mal funcionamiento de las instituciones del Estado muestran el agotamiento del modelo político constitucional y las exigencias que frente a ello plantean distintos sectores de la población a lo largo y ancho del territorio nacional. Desde esta perspectiva la recuperación de los partidos pasa por un cambio de mentalidad y una disposición para una revisión crítica de la Constitución, especialmente en todo lo que se refiere a la institucionalidad política del Estado. Si esa voluntad llega, el cerrojo que hoy en día es el artículo 206 de la Constitución, por las exigencias de mínimos de votación que ella plantea, podrán ser superadas.

Si ese proceso se diera antes de 2016, año en el que finaliza el actual periodo de gobierno, sería factible que las elecciones de ese año signifiquen cambios sustantivos tanto en la estructura de gobierno como en la recuperación del Parlamento.

A este propósito reiteramos las sugerencias que hemos presentado en nuestro más reciente análisis sobre los cambios constitucionales, donde hemos presentado los siguientes temas en debate:

En el título primero sugerimos que en su capítulo segundo sobre derechos fundamentales de la persona, sea puesto al día, tomando en cuenta la jurisprudencia constitucional en favor de los derechos de las personas en los últimos veinte años, así mismo el capítulo segundo de este título debería ser sometido a una revisión integral que devuelva a los derechos sociales y económicos su calidad de derechos humanos.

El capítulo tercero de este título primero sobre derechos políticos y deberes hemos sugerido así mismo su revisión en materia de participación política ciudadana, de modo de reforzar en los partidos políticos el tratarlos como órganos efectivos de la voluntad popular.

El capítulo quinto requiere también una revisión integral que clarifique mejor los objetivos de la administración pública y mejor los derechos y deberes de los funcionarios y servidores públicos.

Sobre el Estado y la Nación el capítulo segundo sobre los tratados debiera devolver a los de derechos humanos el rango que le corresponde y su importancia como fuente interpretativa de la Constitución.

El título tercero sobre el régimen económico y los seis capítulos que lo conforman requieren una revisión que los sistematice mejor. No se trata de cambiar el modelo

de economía social de mercado, los derechos inalienables de la propiedad y las garantías a la inversión privada. Pero hay que ser concientes al mismo tiempo, que el crecimiento económico es solo un factor del desarrollo y que se necesita promover una mayor creación de fuentes de riqueza y criterios más justos para la distribución del ingreso, de modo que se eliminen las agudas diferencias que aún caracterizan a la sociedad peruana. Por otra parte el Estado debe tener atributos más precisos para las tareas de regulación y supervisión que son inevitables en cualquier modelo económico.

En lo referente al título cuatro sobre estructura del Estado se trata de la parte de la Constitución que requiere de una revisión integral y de una modernización y democratización total. La organización que prevé la actual Constitución no da para más y hay que trabajar muy intensamente en la perspectiva de crear un nuevo sistema político y un nuevo modelo político no solo más democrático, sino también más integrador, más funcional a las características geográficas y poblacionales del Perú y desde luego más eficiente.

Es evidente que también hay algunas modificaciones a realizar en el título quinto sobre garantías constitucionales y sobre reforma de la Constitución. Pero si un plan como el que acabamos de esbozar careciera de consenso para ser puesto en práctica, insistiríamos en un plan mínimo de reforma del sistema político peruano. Hay que despresidencializar al país; hay que volver al sistema bicameral del Congreso. Hay que ir a la refundación de partidos políticos sólidos, democráticos y con claras propuestas programáticas. Hay que fortalecer los mecanismos de la participación ciudadana y hay que profundizar en la descentralización y en la regionalización, de modo que se cuente con los mecanismos para una relación orgánica entre lo que se denomina el gobierno central y las regiones. Es lo mínimo que se requiere para que el país funcione como una real y verdadera democracia constitucional.