

ALCANCES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL PERÚ

Carlos Torres y Torres Lara

1. INTRODUCCION.

La nueva Constitución peruana sometida a referéndum contiene unas 180 innovaciones en relación con el texto constitucional del año 79. Merecería cada uno de estos temas un tratamiento muy amplio. Ahora, debemos hacer, en primer lugar, un análisis de carácter global, comparando la nueva Constitución con la anterior.

Cambios fundamentales

Diremos que hay tres áreas fundamentales que sufren importantes modificaciones. En primer lugar, los derechos de la persona, como ciudadanos. En segundo lugar, el Régimen Económico; y, en tercer lugar, la relación entre los mal llamados Poderes del Estado.

2. DERECHOS DE LA PERSONA: LOS CAMBIOS SOCIALES

En el primer tema, que son los derechos de la persona como ciudadano, la Constitución incorpora derechos que antes no estuvieron considerados en ninguna de nuestras constituciones, entre ellos, el derecho al

referéndum, el derecho a la iniciativa legislativa por los ciudadanos (art.2 inc.17), sus municipios o sus colegios profesionales (art.107); el derecho a la remoción de las autoridades designadas o elegidas (art.2 inc.17) y ya no solamente el derecho a elegir a las autoridades; el derecho a elegir a los jueces de paz (art.152) y, eventualmente en algunos casos, a los jueces de primera instancia; el derecho a obtener la valiosa información que está en las instituciones del Estado, modificándose el principio de que el Estado es el propietario de la información acumulada, por el principio de que es

“ . . . con el uso de mecanismos de democracia directa, los sectores generalmente marginados podrán actuar integrándose a la conducción del destino nacional. ”

solamente su administrador (art.2 inc.5), ya que la propiedad de las informaciones en poder de las organizaciones públicas es de la sociedad; y, el impulso al concepto del mutuo respeto e integración de nuestras distintas étnias, razas y costumbres (art.2 inc.19) (art.89) (art.149).

En el Perú estos derechos que intentan complementar la democracia indirecta con instituciones de la democracia directa, tienden a integrar a nuestra población. En efecto, con el uso de mecanismos de democracia directa, los sectores generalmente marginados podrán actuar integrándose a la conducción del destino nacional.

El Perú, país de países, es una sociedad compleja, de enfrentamientos de étnias y

de costumbres, de segregación social, racial y económica; por eso, una nueva Constitución debe apuntar a integrarnos colectivamente, a participar en este PROCESO en donde el pleno mestizaje se logrará todavía en 100 ó 200 años más, porque 500 años no han sido suficientes.

La incorporación de éstos instrumentos de democracia directa, tiene por objeto impulsar el PROCESO de consolidación de nuestra nacionalidad, por el cual han pasado todos los países, sin ninguna excepción, pero que para nosotros es mucho más difícil, porque la cultura hispana que llegó a nuestro territorio, siendo la más importante de la Europa de su tiempo, encontró no un terreno baldío, sino la más grande civilización de América. Chocaron entonces dos grandes culturas. El proceso de integración ha demandado 500 años y aún no concluye, pues el Perú aún no es el país mestizo que anhelamos, sino todavía, un país pluricultural y plirracial.

Por eso, las instituciones de la democracia directa, junto con las de la democracia indirecta, son fundamentales para que algunos sectores sociales que se han sentido desintegrados o segregados de la sociedad, llegando en algunos casos a la violencia, sirvan para acelerar el proceso que nuestros padres quisieron, el de integrarnos como una gran Nación.

Nuevas garantías

En materia de derechos, además, se incorporan garantías nuevas que no teníamos antes, y que ahora perfeccionan el proceso del cumplimiento de esos derechos, entre ellos el Hábeas Data y la Acción de Cumplimiento.

El Hábeas Data

Siendo una institución nueva y, en consecuencia, susceptible de las adaptaciones necesarias, el Hábeas Data establecido en el art. 200 inc.3 de la nueva Constitución, tiene tres objetivos concretos: el primero, es que la persona que necesita una información poseída por una oficina pública, la pueda obtener sin justificación de causa y solo con el pago del costo de su reproducción (art.2 inc.5). Si un estudiante, investigador o pequeño empresario quiere saber, por ejemplo, qué volumen de producción hay en el área en la que trabaja, puede exigirla al Ministerio de Industrias bajo la acción del Hábeas Data. No hay en el mundo un Hábeas Data para esta finalidad, aquí la estamos ampliando a este objetivo y todos han coincidido y por ello se aprobó por unanimidad, que este derecho es fundamental para contrarrestar la segregación que existe, no solamente étnica y racial, sino económica.

El Hábeas Data, entonces, permitirá el impulso de un derecho que favorecerá particularmente a los periodistas, que es el de exigir en las oficinas públicas mediante la presión del Hábeas Data, la información que se requiera. Es el personaje privado que exige al personaje público la información que necesita.

La segunda dirección del Hábeas Data está orientada al área de la informática que es donde se ha desarrollado en otros países. En Brasil, el procedimiento permite exigir que se cambie la información incorporada en un centro de cómputo, o que se borre, que se amplíe o que se adapte esa información sobre los datos de una persona. En el Perú hemos optado por otra alternativa. En esencia es la protección del secreto

profesional en una sociedad moderna, donde la información reservada ya no sólo la tienen, el sacerdote, el abogado, el periodista o el médico, sino que circula en las computadoras a través de secretarías, digitadores, técnicos en computadoras, asistentes, etc. Antes un médico podía controlar su propio archivo dentro de su consultorio. Hoy las memorias se acumulan en inmensos centros de datos colectivos, que es preciso darles igual protección.

Se trata de informaciones sobre la intimidad, por ejemplo, la que tiene un empresario sobre las enfermedades de un trabajador, o la condición de hijo «ilegítimo» de un niño. Esta información puede estar en una computadora pero no debe ser negociada ni transmitida en protección de ese niño o de ese trabajador, pues se trata como hemos dicho de una visión amplia de lo que es la protección de la intimidad y del secreto profesional en la sociedad contemporánea. En consecuencia, la fórmula peruana (art.2 inc.6) es mucho más moderada, pero tal vez más efectiva que las otras, porque siendo muy difícil el control de lo que contiene la memoria de una computadora, el instrumento más adecuado es el de impedir el negocio o manipulación de esa información que es de carácter reservada y no simplemente el control de la acumulación de dichos datos por ser casi imposible su control.

El tercer punto es el relativo al derecho de rectificación (art.2 inc.7) en los medios de comunicación cuidando el honor, la buena reputación o la intimidad personal. Algunos sostienen que este concepto de la intimidad personal es muy discutible, y puede ser muy peligroso. La respuesta es muy sencilla, el mismo concepto está en el art. 2 inc.5 de la Constitución del 79 y en el art. 14 del Código

Civil, de modo que la incorporación de éste derecho no es ninguna novedad. La novedad que contiene ese artículo, es que, la rectificación de una información ya regulada por la Constitución del 79 deberá hacerse en forma inmediata y proporcional, novedad importante por supuesto, porque cuando alguien es dañado moralmente en su honor, la rectificación sólo se lograba después de varios meses, previo juicio, y en forma no destacada, no obstante que la información que lo perjudicó pudo ser de una página y en la primera plana. Eso es injusto y eso es lo que se cambia, es decir, que la rectificación sea inmediata y proporcional.

La Acción de Cumplimiento

Otra novedad importante es la Acción de Cumplimiento (art.200 inc.6). Consideramos que su importancia puede ser resumida según una breve conversación que tuvimos con el constitucionalista colombiano, Dr. Luis Carlos SÁCHICA, quien me dijo: cambiaría toda una Constitución por este mecanismo. Por qué? Porque tenemos muchas leyes, pero el problema es que no se cumplen. En efecto, en el Perú alguien dijo, «tenemos 25,000 leyes pero falta una que diga que las 25,000 se cumplan», porque el problema es que, hay infinidad de normas pero incumplimiento permanente. La creación de este nuevo instituto, es más importante que cualquier otra norma de la Constitución, porque permitirá que cuando obtengamos una resolución o exista una disposición que debe

cumplirse y que generalmente en nuestro país no se cumple, tengamos un procedimiento ágil, de exigencia, de cumplimiento de la norma, bajo responsabilidad.

La Defensoría del Pueblo

Un tercer instrumento para la protección de todos estos derechos, es la creación de la Defensoría del Pueblo (art.161 y 162), nueva institución que tiene por objeto que un alto funcionario, con la fuerza, la protección y la capacidad de la función pública, pueda defender los derechos

de la población, particularmente los llamados derechos difusos cuyo costo de protección, resultan para el ciudadano individual, mayores que el daño que sufre.

3. LA REFORMA ECONOMICA: LOS CAMBIOS ECONOMICOS

El régimen de la Constitución del 79 estaba orientado fundamentalmente hacia un modelo mixto de tipo social demócrata y demócrata cristiano (mercado social cerrado). El modelo orientado hacia una economía cerrada era bueno, pero para su tiempo. La socialdemocracia y aún la democracia cristiana se han construido sobre la base de observaciones de lo que ocurría en el mundo europeo en el siglo pasado. El socialismo moderno parte de Marx, o de los socialistas utópicos anteriores a él, que estudiaron lo que ocurría en Londres, o en

Alemania en los principios del siglo XIX. Las Encíclicas Papales partieron de una reacción similar desde fines del siglo pasado.

Como el fenómeno de la revolución industrial se siguió produciendo, la social democracia y los partidos demócratas cristianos avanzaron también en sus conceptos, pero una nueva revolución se produjo: la revolución tecnológica de las comunicaciones y de la informática, que ha hecho que el mundo se convierta en una pequeña aldea y que, por lo tanto, cada país ya no esté en capacidad de regular su propia actividad, sin determinantes interferencias del exterior. Ni siquiera EE.UU. con la potencia que tiene, es capaz de decidir hoy día un cambio de la economía en el mundo. EE.UU. y con mayor razón el Perú, se han convertido en distritos de la economía mundial.

No se puede ahora pretender tener una economía en términos exclusivos o excluyentes, sino que nosotros y ellos tenemos que pensar en insertarnos en la economía internacional, porque no es posible producir para cada país, sino que, la economía ahora se organiza fundamentalmente orientada por las macro sociedades que producen para un mercado mundial. Aquel que quiera producir diez mil refrigeradoras para un país, está condenado a que las refrigeradoras sean de baja tecnología y alto precio y por lo tanto que no se vendan.

Al iniciarse el siglo XXI, los países no están en condiciones de establecer su propio modelo económico, sino sólo de insertarse en el existente, por eso la nueva Constitución elige el modelo liberal de economía, no porque sea el mejor, sino porque hoy es el único posible. No es una opción ideológica, es una visión práctica.

Las leyes no deben ser meramente declarativas para que el pueblo crea que a través de ellas se puede hacer que en el desierto y sin agua surjan árboles. Ahora es necesario incorporar en la mente de nuestro pueblo, que la riqueza se hace con disciplina, trabajo y competencia dentro de una economía abierta e internacional.

Pero este concepto no es en la nueva Constitución el de un liberalismo manchesteriano sino social. En primer lugar, la economía abierta que regula la Constitución está condicionada a que los demás países hagan lo mismo, pues si ellos cierran sus fronteras el Perú podrá hacer lo mismo (art.63). Además el Estado se convierte en un instrumento de combate contra los monopolios y contra el abuso de posiciones dominantes (art. 61).

Asimismo la tendencia de la Constitución es a eliminar todo tipo de apoyo a los diversos sectores empresariales con excepción del pequeño empresario (art.59) sea éste privado, cooperativo o social (art.60); es decir, a todos aquellos que no puedan competir en adecuadas condiciones. Dentro de esta situación, no se trata pues de un liberalismo clásico, sino de una economía de mercado abierta donde el Estado lucha contra los monopolios que son obviamente formados por las grandes empresas y a favor de los pequeños empresarios, para que la economía de mercado pueda equilibrarse.

La Constitución establece igualmente las prioridades del Estado orientándolo hacia áreas concretas (art.58). El Estado debe dedicarse primero y preferentemente a la promoción del empleo, la salud del pueblo, a la educación que es gratuita en las entidades del Estado, a la seguridad y al desarrollo de la infraestructura física:

carreteras, puentes, obras de uso colectivo, para que los empresarios privados, microempresarios, pequeños, medianos o grandes puedan desarrollarse. Entonces, es un Estado que impulsa una economía de mercado, que controla a los grandes y que apoya a los pequeños.

Hay otro concepto fundamental en este cambio. Es la visión sobre los contratos (art.62). Se establece una nueva norma por la cual se prohíbe la dación de disposiciones legales que modifiquen los contratos, porque ha sido usual en el Perú, como en toda Latinoamérica, ese espíritu de justicia generalizada, en donde un legislador un día piensa que los alquileres están muy altos, y entonces promueve una ley normando que los alquileres quedan congelados, y, por supuesto, muchos aplauden, pero no piensan en aquella anciana que vive con los alquileres de esa casa, o en aquel que trabajó durante 50 años y tiene una indemnización que la invirtió en un pequeño departamento que le sirve para sobrevivir, no se piensa en el enfermo que con ese arrendamiento está pagando su medicina. Esa justicia «general» no es justicia. La nueva Constitución traslada esta función a donde debe estar, al Poder Judicial. Allí deben determinarse los excesos en los contratos, allí debe determinarse el equilibrio de la contratación en la relación uno a uno, y no por decisiones legislativas que a la larga resultan absolutamente demagógicas y paralizadoras de la economía, porque la economía de mercado se basa en la contratación, y si la contratación no es segura, no puede producirse lo que se llama estabilidad para que el capital interno permanezca en el Perú y el externo sea convocado al país.

El contenido social

En materia económica esta Constitución si

bien se orienta hacia la fórmula de la economía de mercado, contiene una decidida orientación del Estado hacia la protección de los más débiles a efecto de equilibrar los excesos de una economía basada exclusivamente en las fuerzas del mercado.

En una brevisima referencia que permite advertir que esta Constitución no puede ser considerada como una Constitución simplemente liberal hay que mencionar las siguientes normas: la Constitución establece que el Estado debe fomentar prioritariamente el empleo, el progreso social y la educación para el trabajo (art.23). El Estado debe dar un apoyo preferente al sector agrario (art. 88). Debe promover el desarrollo científico y tecnológico (art.14), los centros de educación gratuita (art.17), la integración social (art.2 inc.19), la solución de los conflictos laborales (art.28), debe promover formas de participación empresarial (art.29), así como la participación municipal (art.31). Debe apoyar fundamentalmente a la pequeña empresa (art.59), la Amazonía (art.69) y la protección de los recursos naturales (art.68). Debe proteger la identidad étnica de las razas (arts.2 inc.19, 89 y 149), al niño, al adolescente, a la madre y al anciano, así como a la familia (art.4). Se le obliga a apoyar al niño, a la mujer y al impedido en el trabajo (art.23); da seguridad para las personas (art.11) y garantiza la seguridad social (art.11); otorga su apoyo prioritario a todas las manifestaciones del trabajo, dependiente o independiente (art.23); otorga preferencia a las zonas limítrofes (art.196); da protecciones especiales como por ejemplo, permite que se limite la cantidad de tierra que puede tener una persona en el campo (art.88), lucha contra el monopolio y contra el abuso de las posiciones dominantes en el mercado y defiende a los consumidores (art.61). El

Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente, en las áreas de promoción del empleo, de la salud, de la educación, de la seguridad, de los servicios públicos, o de la infraestructura, entre otras funciones (art.58). Al Estado le corresponde combatir el narcotráfico (art.8), conduce la política de salud (art.9), garantiza el derecho de la seguridad social para todos (art.10), promociona al profesorado (art.15), coordina y supervisa la educación (art.16). Asegura la educación, haciéndola obligatoria incluso en la secundaria, ya que según la Constitución del 79 la obligatoriedad cubría sólo la primaria. Erradica el analfabetismo, da enseñanza gratuita a nivel elemental primario y también secundario y en el nivel universitario, a todos aquellos que tengan un rendimiento académico satisfactorio o que no cuenten con los recursos necesarios para sufragar su educación (art.17). Regula la remuneración mínima (art.24), cautela la sindicación, la negociación colectiva y la huelga (art.28). En fin, la Constitución no ampara el abuso de ningún derecho (art.103).

Si en alguna Constitución llamada liberal existen estos principios, yo aceptaría llamar a esta Constitución liberal, pero como no es así, creo que ésta Constitución puede ser calificada como de un liberalismo social, moderna, que intenta insertarse en una economía internacional de mercado (abierto) pero potenciando la fuerza y la defensa de su propia población (arts.44 y 63).

Sus objetivos son pues, la pacificación del país contribuyendo a eliminar la marginación social mediante instrumentos de participación directa de los ciudadanos, el fomento a la generación de empleo apoyando las fuerzas productivas, particularmente de la pequeña empresa y un nuevo equilibrio de poderes donde la resultante del choque entre

“ . . . que ésta Constitución puede ser calificada como de un liberalismo social . . . ”

las fuerzas políticas se derive en la construcción positiva y no en la paralización del impulso de los peruanos en su desarrollo.

4. RELACION ENTRE LOS PODERES: LOS CAMBIOS POLITICOS.

La nueva Constitución quiere establecer una nueva relación entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, e igualmente, un nuevo tipo de relación entre el poder central y los poderes locales.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Qué ha sucedido en el Perú en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?. Lo mismo que ya se observa en otros países. El Poder Ejecutivo tiene, en todos los países, mayores y crecientes atribuciones y a su vez el Poder Legislativo cada vez actúa más lentamente. En nuestro país, ese proceso ha comenzado a acelerarse a partir de 1967, y con la Constitución del 79 se incrementó enormemente, porque se le dieron facultades al Presidente de la República para dictar decretos legislativos con autorización del Parlamento o decretos de urgencia. Estas ya son miles de normas que se han dictado en cada uno de los tres gobiernos que han actuado dentro de la vigencia de la Constitución del 79. De tal manera que, la mayor producción legislativa en el Perú, como en buen número de países, se posesiona en el Poder Ejecutivo, pero en nuestro caso, ha sido a una mayor velocidad.

Frente a ese hecho, la primera pregunta que tenemos es la siguiente: cómo controlar la velocidad de producción y de eficacia de las normas dadas por el Poder Ejecutivo?. La respuesta es haciendo más eficaz al Poder Legislativo, y eso es lo que hemos establecido en la nueva Constitución. Por qué? En primer lugar, porque se establece que el nuevo Congreso, tendrá la facultad de aprobar el Plan de Gobierno del Poder Ejecutivo (art.130), el que hasta la Constitución del 79 no requería más que su simple presentación ante el Congreso, con lo que el Ejecutivo emprendía una ruta de desarrollo, mientras que el Congreso, cuando es de oposición se dedica a trabar la ejecución del mismo en perjuicio de la población, retardando el progreso por cinco años. Esto es lo que ha sucedido sistemáticamente en la historia del Perú con una conocida consecuencia: cuando el Gobierno tiene minoría parlamentaria viene el enfrentamiento, y si ese enfrentamiento llega al extremo, termina con un golpe de Estado. Qué es lo que tenemos que hacer para evitar el golpe de Estado? Es institucionalizar, como en tantos países, la consulta al pueblo cuando la fricción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo paraliza las acciones del Gobierno (art. 134), y voy a explicar por qué, aquí en el Perú, esto es más importante que en los demás países de nuestro Continente. En los demás países latinoamericanos, donde en verdad funciona el presidencialismo, como en el caso de EE.UU., o en la gran mayoría de nuestros países, el Parlamento no tiene facultad para censurar a los ministros, en consecuencia, no puede presionar en extremo al Ejecutivo a través de personas concretas para que cambie su política. Acá sí, y lo tenemos desde hace más de un siglo. Esa acción impide que el Ejecutivo desarrolle sus tareas con la agilidad que se tiene en otros países. El Congreso

de EE.UU. no puede censurar a un ministro del Presidente americano porque además, ni siquiera tiene ministros, tiene secretarios.

Cuando la presión del Congreso sobre los ministros se ejerce en forma destructiva, el gobierno se paraliza, ya que están dedicados solo al conflicto. Los ministros dedican casi todo su tiempo a su defensa para no caer y quedar registrados en la historia como censurados por el Congreso.

La nueva Constitución no ha elegido, como hubiese sido tal vez lo ideal, uno de los dos modelos: el modelo americano del presidencialismo donde el Presidente nunca puede disolver el Congreso, pero el Congreso nunca puede proceder a la censura de un ministro, o el modelo europeo, en donde un presidente de carácter representativo y no ejecutivo puede disolver el Congreso. Hemos caminado más de un siglo por una ruta intermedia. Pero la realidad impide que podamos cambiar radicalmente a uno de los dos sistemas ya que no alcanza el consenso de la clase política, acostumbrada al mecanismo de la censura. Por eso se ha establecido un sistema intermedio, más perfeccionado que el anterior, pero que exigirá a nuestros políticos que se pongan de acuerdo en la aprobación del Programa de Gobierno para el país, en vez de dedicarse solo al enfrentamiento sin resultados.

Esta facultad y obligación es muy importante ya que el Consejo de Ministros tendrá que acudir al Congreso para exponer su Programa y que sea aprobado, porque si el Parlamento no lo aprueba caerá ese Consejo de Ministros. Puede adelantarse que el Presidente del Consejo y los Ministros, conversarán y dialogarán primero con los parlamentarios antes de presentar su Programa, porque no se jugarán el cargo.

Pero también puede asegurarse, que los congresistas estarán muy atentos a llegar a un acuerdo adecuado, porque si al segundo Programa de Gobierno presentado por el nuevo Consejo de Ministros, vuelve a ocurrirle lo mismo, cayendo nuevamente el Consejo de Ministros, el Presidente de la República convocará a un proceso electoral para que sea el pueblo el que decida una nueva elección del Congreso, evitándose así que el enfrentamiento continúe entre los poderes y que se llegue como siempre ha ocurrido a la única opción que encuentra la sociedad: el golpe de Estado.

En cuanto al balance de poderes, la nueva Constitución ha dado más facultades al Congreso peruano que el que tiene cualquier Congreso en América. En primer lugar, como hemos visto, el Poder Ejecutivo va a tener que dialogar y convenir con el Congreso la aprobación del Plan de Gobierno, facultad que no tienen los Congresos americanos. En segundo lugar, este Congreso será de una sola Cámara y por lo tanto mucho más ágil y poderosa que dos cámaras que se enfrentan (art.90). Recordemos que Bolívar intentaba tener tres cámaras para lograr más poder, siguiendo el viejo y conocido aforismo de *divide y reinarás*.

Sobre éste punto se ha criticado que una Cámara será muy peligrosa porque puede aprobar leyes sin control alguno. Esto no es cierto como la doctrina constitucional moderna lo señala. En primer lugar ninguna disposición legal puede darse si previamente no es vista, revisada, estudiada y aprobada en una Comisión especializada (art.105). En segundo lugar, hay leyes especiales que merecerán una votación especial (las orgánicas) (art.106) y en tercer lugar, hay que recordar que continua el veto presidencial (art.108) y que se establece el procedimiento

de justicia constitucional (art.201). Algunos han afirmado sobre éste punto que se habría politizado la integración del Tribunal Constitucional porque lo elegirá el Parlamento. La respuesta es la siguiente: ese Tribunal va a ser nombrado conforme a la Constitución con los votos de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso, por lo tanto, no hay esa posibilidad, ya que sus vocales tendrán que ser personajes de una auténtica independencia, porque si los eligen dos terceras partes de los miembros del Congreso, se garantiza que no responderán al criterio político de una mayoría transitoria.

Además de estos instrumentos debemos recordar que se establecen mecanismos de democracia directa que pueden controlar los excesos, tales como la iniciativa legislativa a cargo de los Alcaldes Provinciales, Colegios Profesionales o de los propios ciudadanos y el referéndum, es decir institutos jurídicos que permiten sustituir lo que era el doble control de las Cámaras.

El Congreso, tiene una sola Cámara, con la mitad de Congresistas que antes y el consiguiente ahorro sin sacrificar la capacidad de las iniciativas que ahora han quedado ampliadas a los alcaldes, los colegios profesionales y los propios ciudadanos.

El Parlamento cuenta con una Comisión Permanente (arts.99 y 101) integrada hasta por un 25 por ciento de miembros del Congreso lo cual significa que unas 30 personas como máximo, podrán ser encargadas para que dicte leyes de carácter técnico, en vez de transferir esta facultad siempre al Ejecutivo, como se venía haciendo con la constitución del 79. En consecuencia, con éste mecanismo se le otorga más poder al Legislativo.

Hay otra novedad en materia de restricción de facultades al Presidente e incremento de las que corresponden al Parlamento. Se prohíbe que el Presidente de la República dicte decretos de urgencia en materia tributaria (art.74). De los cientos de decretos de urgencia dictados con la Constitución del 79, la gran mayoría eran en materia tributaria, generando ello una gran inestabilidad para el sistema empresarial. El Presidente de la República con la Constitución de 1979 cualquier día, sin previo aviso, consulta ni acuerdo podía crear un impuesto, suprimirlo, modificarlo o exonerarlo, con la sola condición de contar con la firma de un ministro. A partir de la Constitución del 93 tales normas solamente puede darlas el Parlamento.

Además se ha reforzado una institución que tampoco es usual en el presidencialismo americano: el Consejo de Ministros. El Perú lleva más de un siglo experimentando éste instituto jurídico que en la mayoría de los países latinoamericanos no existe. En casi todos los países americanos incluido por cierto EEUU, no se cuenta con un Consejo de Ministros ni con un Presidente del mismo, ya que se trata más bien de una institución propia de los sistemas parlamentarios europeos. La nueva Constitución ha reforzado al Presidente del Consejo (art.123) y al propio Consejo de Ministros (art.125), con el propósito precisamente de ir consolidando un Poder Ejecutivo que se acerca a un Gobierno de Gabinete y se aleja del ejercicio

de un poder presidencial de tipo personal. Por ejemplo, con la Constitución del 93 el Presidente de la República ya no podrá dictar ningún decreto de urgencia sin aprobación del Consejo de Ministros (art.125 inc.2). Con la Constitución de 1979, el Presidente de la República con la firma de un sólo ministro

podía dictar decretos de urgencia no solo en materia tributaria sino en cualquier asunto económico.

En resumen, la nueva Carta intenta darle más poder al Parlamento. Con una Cámara será más fuerte y eficiente. Con la Comisión Permanente no necesitará ceder frecuentemente poderes al Ejecutivo. Los Decretos de urgencia en materia tributaria sólo podrán ser dictados por el Congreso y los que se refieran a otras áreas requerirán la aprobación del Consejo de Ministros.

Hay quienes han sostenido que la nueva Constitución reduce las facultades del Congreso pues ya no ratifica a los embajadores ni a los generales. Tal observación no percibe que el retiro de éstas dos facultades es mucho menor que el incremento de las otras que hemos explicado. Además debemos advertir que tales ratificaciones no eran convenientes.

En efecto, la facultad de ratificar por el Congreso a los embajadores no es usual en el mundo ni en la historia constitucional peruana. Resulta un mecanismo que ha traído graves inconvenientes, como cuando el Presidente de la República propone el

“ La nueva Constitución ha reforzado al Presidente del Consejo y al propio Consejo de Ministros, con el propósito precisamente de ir consolidando un Poder Ejecutivo que se acerca a un Gobierno de Gabinete y se aleja del ejercicio de un poder presidencial de tipo personal . ”

nombramiento de un embajador, el cual es aceptado por el país respectivo y finalmente el Congreso peruano no lo ratifica, quedando tanto el Presidente del Perú como el respectivo embajador desautorizados y el propio país aceptante desairado. Si las relaciones exteriores corresponden al Presidente de la República es éste quien debe designar a los embajadores sin ninguna posterior ratificación. Un ejemplo de la pésima experiencia tenida en la aplicación de la Constitución del 79 fue cuando el Senado se negó a ratificar al embajador Pérez de Cuéllar, quien luego resultó siendo elegido en las Naciones Unidas nada menos que como Secretario General.

En el caso de la ratificación de los generales el principio es el mismo. Si se parte del principio constitucional de que el Jefe de las FFAA es el Presidente de la República, el nombramiento no debe llevar la ratificación posterior por cuanto ello debilita el mando, en particular tratándose de un país latinoamericano donde los militares tienen tanto poder. Si el nombramiento de éstos es compartido con los congresistas, se debilita al poder civil por los acuerdos y negociaciones a que se presta el sistema. El poder que debe tener el Parlamento es para hacer leyes y para fiscalizar, pero no debe ser usado para debilitar al poder civil. El nombramiento de generales, desde el Congreso, lo único que hace es implementar una especie de compadrazgo mediante la promesa del ascenso.

Han sido pues dos facultades las que se le han restado al Congreso, pero han sido superiores las facultades que se le han reducido al Presidente y se le han dado al Parlamento o al Consejo de Ministros. El contrapeso es evidentemente a favor del Congreso.

Relaciones con el Poder Judicial.

Otro cambio fundamental en la nueva Constitución es la autonomía del Poder Judicial para liberarlo en lo posible de toda tendencia político partidaria. Un poder judicial donde no intervenga ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo. Cómo se hace? Creando en realidad un nuevo poder. Este poder se llama Consejo de la Magistratura. El Consejo de la Magistratura establecido por esta Constitución está integrado por uno designado por el Poder Judicial, uno por la Fiscalía, uno por los colegios de abogados, dos por los otros colegios profesionales, y otros dos por los rectores de las universidades. En consecuencia, el nombramiento de los jueces, su ratificación o remoción, dependerá de este poder que se instituye. Además asegura la independencia jurisdiccional, un Tribunal Constitucional que controla la acción del propio Congreso, pues si se dicta una ley inconstitucional, podrá ser materia del procedimiento correspondiente, no solamente a través de los propios ciudadanos, sino de los alcaldes provinciales, presidentes regionales o colegios profesionales (art.203), en adición a quienes antes tenían tal facultad conforme a la Constitución del 79.

Relaciones Poder central y poderes locales.

En cuanto a la distribución del poder central y las regiones debe señalarse que mientras en la Constitución del 79 se establecía una organización corporativa del país, es decir de arriba hacia abajo, la nueva Constitución presenta la alternativa de hacer una organización cooperativa del país. La diferencia es la siguiente: en la Constitución del 79 se crean las regiones y la organización del Estado se orienta de arriba hacia abajo,

los recursos económicos se orientan a las regiones, se consumen en la burocracia regional y no llegan a los municipios. La fórmula que se ha establecido en la nueva constitución es más bien que la organización regional parte de los municipios (art.190) y se desarrolla mediante la asociación cooperativa de éstos en regiones (art.190), de modo que los recursos deben entregarse directamente a los municipios. Si éstos consideran que pueden y deben asociarse en una Región, lo harán por referéndum. Si consideran que es suficiente la unión para objetivos específicos, la vía serán los convenios cooperativos (art.194). Se unirán los pueblos que consideran que tienen posibilidad de acción en común. Es decir, una regionalización que parte, de abajo hacia arriba en forma cooperativa y no corporativa de arriba hacia abajo, tal como se concibió la regionalización con la Constitución de 1979.

El artículo 190 de la Constitución establece que los municipios se agrupan en regiones, pero no se especifica cómo se debe hacer. El artículo 194 establece que los municipios pueden asociarse en forma cooperativa para la realización de actividades de interés común. Esto implica que los municipios tienen la facultad de decidir si se agrupan o no, y de elegir la forma de asociación que más les conviene.

El artículo 191 de la Constitución establece que las regiones se crean por referéndum. Esto implica que los municipios tienen la facultad de decidir si se agrupan o no, y de elegir la forma de asociación que más les conviene.

El artículo 192 de la Constitución establece que las regiones se crean por referéndum. Esto implica que los municipios tienen la facultad de decidir si se agrupan o no, y de elegir la forma de asociación que más les conviene.

El artículo 193 de la Constitución establece que las regiones se crean por referéndum. Esto implica que los municipios tienen la facultad de decidir si se agrupan o no, y de elegir la forma de asociación que más les conviene.