

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993 (COMENTARIOS A LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL)

THE REFORMS TO THE 1993 POLITICAL CONSTITUTION (COMMENTS ON THE CONSTITUTIONAL REFORM LAWS)

Francisco Morales Saravia
Academia de la Magistratura
Orcid: 0000-0001-6620-7061
<https://doi.org/10.24265/voxxuris.2021.v39n2.07>
fmoraless@usmp.pe
Perú

Recibido: 15 de marzo de 2021.

Aprobado: 1 de abril de 2021.

SUMARIO

- Introducción.
- Las Leyes de reforma constitucional durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1994-2000).
- Las Leyes de reforma constitucional durante el gobierno de Alejandro Toledo Manrique (2001-2006).
- Las Leyes de reforma constitucional durante el segundo gobierno de Alan García Pérez (2006-2011).
- Las Leyes de reforma constitucional durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016).
- Las Leyes de reforma constitucional durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2018).
- Las Leyes de reforma constitucional durante el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020).
- Las Leyes de reforma constitucional durante el gobierno de Francisco Sagasti Hochhausler (2020-2021).
- Conclusiones.
- Fuentes de información.

RESUMEN

El artículo desarrolla un análisis exegético de todas las Leyes de reforma constitucional a la Constitución de 1993, situando el contexto político en que se dieron y agrupándolas según los gobiernos donde se efectuaron las modificaciones, a fin de tener una comprensión integral de las motivaciones políticas, económicas o sociales que originaron las reformas. Esta aproximación permite conjugar la historia política reciente y su influencia en el desarrollo constitucional peruano del presente siglo.

PALABRAS CLAVE

Constitución Política de 1993. Reformas constitucionales. Gobiernos del Perú.

ABSTRACT

The article develops an exegetical analysis of all the Laws of constitutional reform to the 1993 Constitution, locating the political context in which they occurred and grouping them according to the governments where the modifications were made in order to have a comprehensive understanding of the political and economic motivations or social that originated the reforms. This approach allows us to combine recent political history and its influence on the Peruvian constitutional development of the present century.

KEYWORDS

Political Constitution of 1993. Constitutional reforms. Governments of Peru.

INTRODUCCIÓN

La Constitución peruana de 1993 ha cumplido veintisiete años de vigencia ininterrumpida, bajo sus reglas nos han gobernado ocho presidentes¹, ocho representaciones congresales², y también se han llevado a cabo ocho elecciones congresales y presidenciales, además de varias elecciones regionales y locales. En suma, bajo su imperio, se ha desarrollado uno de los períodos más largos de alternancia democrática de los que ha sido testigo la historia del Perú republicano del último siglo.

Si bien esta Constitución ha sido acusada de falta de legitimidad, el proceso político y las periódicas elecciones democráticas, así como la aplicación de su régimen económico, que ha contribuido al desarrollo y crecimiento del país, su aplicación permanente desde el punto de vista jurídico por el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y por las reformas constitucionales efectuadas, además de un amplio consenso social para que se mantenga, han dotado de legitimidad de ejercicio a esta Constitución en los ámbitos político, económico, social y jurídico (Morales, 2013).

En esa línea de vigencia normativa de la Constitución presentamos, de manera cronológica, agrupadas según el gobierno donde se efectuaron, todas las Leyes de reforma constitucional a la Carta de 1993 con el fin de conocer el contexto en que se dieron y la relevancia de las reformas³. Asimismo, este trabajo nos permitirá comprobar que tales reformas en conjunto, no han afectado la estructura y coherencia de la Constitución, que después de su estudio, análisis y aplicación, durante todos estos años, se puede afirmar que

nos encontramos frente a un texto constitucional que, en palabras de Karl Lowenstein, cada vez más va camino de ser, plenamente, una Constitución normativa y dejar de ser una nominal o semántica como quizá lo fue en su origen.

LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI (1994-2000)

Las iniciales reformas a la Constitución de 1993 se produjeron al final del primer gobierno de Alberto Fujimori, un año y medio después de su promulgación. Mediante la Ley N° 26470, publicada el 12 junio de 1995, se modificaron los incisos 2 y 3 del artículo 200 de la norma suprema. Dichos incisos se referían a la regulación de la acción de amparo y al hábeas data respectivamente. El texto original del inciso 3 decía que la acción de hábeas data procedía si se vulneraban o amenazaban los derechos reconocidos en los incisos 5, 6 y 7 del artículo 2 de la Constitución.

El problema radicaba en que el inciso 7 del artículo 2 de la Constitución se refería al derecho de rectificación. La reforma se originó debido a que un conocido abogado planteó una demanda de hábeas data contra dos periodistas solicitando la rectificación de determinada información. Con motivo de ese caso se consideró que el hábeas data podía ser usado como un mecanismo de amedrentamiento o de censura a los periodistas. Por ello, la reforma constitucional suprimió el inciso 7 del ámbito de protección del hábeas data, quedando sólo los incisos 5 y 6 (derechos de acceso a la información pública y protección de información personal) como susceptibles de la acción de hábeas data. Con base en este cambio, la misma Ley de reforma constitucional modificó el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución, referida a la acción de amparo, señalando que tal proceso no protegía los derechos reconocidos en los incisos 5 y 6 del artículo 2 de la Constitución ya que para ello existía el proceso de hábeas data.⁴

1 Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000), Valentin Paniagua Corazao (2000-2001), Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), Alan García Pérez (2006-2011), Ollanta Humala Tasso (2011-2016), Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2018), Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020) y Francisco Sagasti Hochhausler (2020-2021).

2 Congreso Constituyente Democrático CCD (1994-1995), Congresos de la República de los períodos 1995-2000, 2000-2001, 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016, 2016-2019, 2020-2021.

3 Los estudios sobre las reformas a la Constitución de 1993 son pocos y las desarrollan brevemente: Bernaldes (2013), Abad (2014).

4 Texto vigente de los incisos 2 y 3 del artículo 200 de la Constitución de 1993:

Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

...

2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos

Transcurridos 25 años de esta reforma podemos afirmar que, tal vez, debió mantenerse el texto original, ya que el uso del hábeas data no está muy difundido y además porque los medios de comunicación muchas veces se exceden y no hacen una adecuada rectificación cuando se equivocan o no son exhaustivos en la investigación informativa, de ahí que podría existir un mecanismo judicial para que la rectificación de la información satisfaga a los afectados.

La segunda reforma se realizó mediante la Ley N° 26472, publicada el 13 de junio de 1995, y modificó el artículo 77 de la Constitución, referido al Presupuesto, en la parte correspondiente al canon minero. El artículo original decía, en su parte final, que correspondía a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del impuesto a la renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon.⁵ La reforma estableció que las respectivas circunscripciones recibirán una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon. Como se puede observar la modificación se dio para incrementar el monto del canon por recursos naturales que reciben las regiones favorecidas.

La tercera reforma constitucional tuvo lugar durante los días finales del gobierno de Alberto Fujimori. Con motivo de la cuestionada reelección presidencial, tercera elección en abril del año 2000, y su posterior toma de mando para un nuevo mandato de cinco

años (2000-2005) en julio del mismo año, se produjo una grave crisis política que llevó al mandatario a anunciar el 16 de setiembre del año 2000 el adelanto de elecciones generales a las cuales no se presentaría.⁶

Precisamente para viabilizar nuevas elecciones generales antes del cumplimiento de los cinco años establecidos por la Constitución para los mandatos presidencial y congresal, y a fin de salir de la crisis política, el Congreso de la República, de mayoría fujimorista, aprobó la Ley N° 27365, publicada el 05 de noviembre de 2000, cuyo artículo primero eliminó la reelección presidencial modificando el artículo 112 de la Constitución⁷, permitida por el texto original de la Constitución de 1993,⁸ y que fuera una de las razones para elaborar una nueva Constitución después del golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Del mismo modo, para acortar el mandato presidencial y congresal del año 2000 incorporó a la Constitución dos disposiciones transitorias especiales. Mediante la primera se dispuso que el presidente y los vicepresidentes elegidos en las elecciones generales del año 2000, concluirán su mandato el 28 de julio de 2001 y que los congresistas elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2001. Asimismo se dispuso, que por excepción no les serían de aplicación los plazos establecidos en los artículos 90 y 112 de la Constitución Política, referidos a los mandatos de cinco años para presidente y congresistas.⁹

reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.

No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.

3. La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.

5 Texto vigente artículo 77 de la Constitución de 1993: Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

6 La crisis política se agudizó con la marcha de los 4 Suyos que fue una movilización social contra la tercera elección de Fujimori, así como la difusión por un canal de cable (Canal N) de un video donde el asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres entregaba dinero al Congresista Alberto Kouri, electo en las filas de la oposición, para que apoye al gobierno de Fujimori.

7 Texto vigente del artículo 112 de la Constitución de 1993: Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

8 Texto original del artículo 112 de la Constitución de 1993: Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reeligido de inmediato para un periodo adicional. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

9 Texto vigente de las Disposiciones transitorias especiales de la Constitución de 1993 Primera.- El Presidente y los Vicepresidentes de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000, concluirán su mandato el 28 de julio de 2001. Los congresistas elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2001. No son de aplicación para ellos, por excepción, los plazos establecidos en los Artículos 90 y 112 de la Constitución Política.

La segunda disposición transitoria especial estableció que para los efectos del proceso electoral del 2001, el plazo previsto en el primer párrafo del Artículo 91 de la Constitución (de seis meses), sería de cuatro meses.¹⁰

LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE (2001-2006)

Durante este gobierno se emprendieron varias reformas de envergadura a la Constitución de 1993. La primera se aprobó mediante la Ley N° 27680, del 7 de marzo de 2002, y modificó todo el capítulo XIV, referido a la descentralización, del título IV de la Constitución sobre estructura del Estado. Se modificaron doce artículos, y esta reforma estuvo marcada por un espíritu de reivindicación descentralizadora ya que el proceso de regionalización diseñado por la Constitución de 1979, e implementado durante el primer gobierno de Alan García Pérez (1985-1990), fue desactivado durante el gobierno de Alberto Fujimori.

El capítulo XIV original de la Constitución de 1993, se titulaba “De la descentralización, las regiones y las municipalidades”, y regulaba de manera muy básica estos tres aspectos, incluso, no establecía competencias específicas para los gobiernos regionales.¹¹ El mandato de los alcaldes y presidentes regionales fue fijado en cinco años y permitía la reelección sin límites. Sin embargo, por mandato de varias disposiciones transitorias,¹² se acortaron los

mandatos de los alcaldes y se postergó *sine die* el proceso de implementación de las regiones, lo que recién se produjo durante el gobierno de Alejandro Toledo después de la reforma constitucional.

Sin duda, la reforma de este capítulo mejoró notablemente la regulación jurídica de la Constitución sobre descentralización y fue el punto de partida del actual proceso de regionalización que, con altas y bajas, sigue en curso¹³. Entre los aspectos destacables podemos mencionar las siguientes:

- El artículo 188 establece el carácter obligatorio del proceso de descentralización, al que define como una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Se señala que los poderes del Estado y los organismos autónomos, así como el presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.
- El artículo 190 dispuso que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. Sin embargo, equivocadamente, estableció que el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. En realidad, el proceso de regionalización busca dejar en el pasado la organización política en departamentos y crear nuevos gobiernos regionales, que integren departamentos y provincias. Después de 18 años de la reforma

10 Textos vigentes de las Disposiciones transitorias especiales de la Constitución de 1993

Segunda.- Para efectos del proceso electoral que se realice en el 2001, el plazo previsto en el primer párrafo del Artículo 91 de la Constitución será de cuatro meses.

11 El texto original de la Constitución Política de 1993 sobre la descentralización (Capítulo XIV, del Título IV sobre Estructura del Estado), puede consultarse en: http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp (consulta 22-03-2021)

12 Texto vigente de las Disposiciones finales y transitorias de la Constitución de 1993:

... Elecciones municipales

Quinta.- Las elecciones municipales se alternan con las generales de modo que aquéllas se realizan a mitad del periodo presidencial, conforme a ley. Para el efecto, el mandato de los alcaldes y regidores que sean elegidos en las dos próximas elecciones municipales durará tres y cuatro años respectivamente.

Términos del mandato de alcaldes y regidores elegidos en 1993

Sexta.- Los alcaldes y regidores elegidos en el proceso electoral de 1993 y sus elecciones complementarias concluyen su mandato el 31 de diciembre de 1995.

...

Octava.- Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional. Tienen prioridad:

1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995...

...

Consejos Transitorios de Administración Regional

Decimotercera.- Mientras no se constituyan las Regiones y hasta que se elija a sus presidentes de acuerdo con esta Constitución, el Poder Ejecutivo determina la jurisdicción de los Consejos Transitorios de Administración Regional actualmente en funciones, según el área de cada uno de los departamentos establecidos en el país.

13 El texto vigente de la Constitución Política de 1993 sobre la descentralización (Capítulo XIV, del Título IV sobre Estructura del Estado), puede consultarse en: http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp. También en: <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Politica-del-Peru-1993-actualizado-02.03.2021.pdf> (consultado el 22-03-2021)

las regiones siguen siendo los mismos departamentos del siglo pasado.

- El artículo 191, que luego sería reformado hasta en dos oportunidades, mantuvo la denominación de presidente regional y la reelección indefinida, pero acortó el mandato a cuatro años.
- El artículo 192 estableció que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Asimismo, le asignó diez competencias, que no tenía el texto original reformado.
- El artículo 193, regula las rentas de los gobiernos regionales que no se consignaba en el texto original.
- El artículo 194, que posteriormente también será modificado hasta en dos oportunidades, acortó el mandato de los alcaldes a cuatro años y mantuvo la reelección indefinida.
- Los artículos 195 a 199, amplían y mejoran la regulación de los gobiernos locales. Merece destacar el artículo 198 que establece que la capital de la república no integra ninguna región y tiene régimen especial en las Leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de municipalidades.¹⁴

Otra reforma, tan importante como la del capítulo de la descentralización, se dio mediante la Ley N° 28389, publicada el 17 de noviembre de 2004, que emprendió la reforma del régimen

de pensiones del Decreto Ley N° 20530, conocida como la ley de la “cédula viva” o pensiones espejo. Este sistema de pensiones del Estado, para un sector de empleados públicos que se podía acoger a dicha ley según su año de ingreso al servicio del Estado, establecía que las pensiones serían el equivalente al monto de la última remuneración percibida y se nivelarían con la de los servidores activos. Este sistema legal fue garantizado por la primera disposición transitoria de la Constitución, cuyo texto original decía que los nuevos regímenes sociales obligatorios, que, sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 y sus modificatorias.

Esta disposición constitucional transitoria garantizaba los derechos adquiridos de los beneficiarios y mantenía este régimen pensionario del que se seguían beneficiando nuevos servidores públicos. El problema radicaba en que este modelo pensionario era deficitario e inviable en el futuro porque los aportes no cubrían las altas pensiones que recibían sus beneficiarios, en comparación a las que recibían otros jubilados del sector público que estaban en el régimen del Decreto Ley N° 19990 (régimen pensionario público de reparto). Por tanto, el gobierno y el Congreso de la República emprendieron esta importante reforma constitucional (Castagnola, 2019). Para ello se concluyó que debían ser reformados tres artículos de la Constitución. El primero fue el artículo 11, sobre el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones al que se le agregó un párrafo que dice: La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado¹⁵. Esto con la finalidad de dar el marco constitucional para las reformas legales al régimen de la “cédula viva”.

El artículo 103 de la Constitución, referido a leyes especiales y a la irretroactividad de la ley que consagraba el principio de los derechos

14 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
Artículo 33.- Régimen especial para la provincia de Lima Metropolitana
En el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la presente ley. Asimismo, la ejecución de obras de inversión en infraestructura estará a cargo de dicha Municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, previo convenio con el sector correspondiente. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable.
Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Artículo 151.- Régimen especial
La capital de la República tiene el régimen especial del presente título, de conformidad con el artículo 198 de la Constitución.
Dicho régimen especial otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional.

15 Texto vigente del artículo 11 de la Constitución de 1993:
Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones
Artículo 11.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.
La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.

adquiridos, también fue modificado¹⁶. En efecto, este artículo, concordado con la primera disposición transitoria de la Constitución que no permitía modificar el régimen legal de la “cédula viva”. Por esa razón se modificó el artículo para eliminar la tesis de los derechos adquiridos e incorporar la tesis de los hechos cumplidos y así modificar integralmente el régimen legal del Decreto Ley N° 20530, pensiones espejo, a fin de que se pudiese cerrar tal sistema y poner límites y topes a los montos de tales pensiones de quienes todavía perciben este tipo de pensiones.¹⁷

Finalmente, se modificó la primera disposición final transitoria, ya citada, por una nueva que estableció el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, prohibió nuevas incorporaciones a dicho sistema, derivó a otros sistemas pensionarios a quienes estando en el régimen de cédula viva no hubiesen cumplido los requisitos al momento de la reforma constitucional, se prohibió la nivelación pensionaria y se fijaron topes progresivos a las pensiones de tal régimen, entre otras previsiones constitucionales.¹⁸

Sin duda, esta ha sido una de las reformas constitucionales más importantes a fin de cerrar un régimen pensionario de otra época que, en la actualidad, es inviable financieramente y que afectaba el equilibrio fiscal del Estado.

En la misma línea a favor de la descentralización mediante la Ley N° 28390, publicada el 17 de noviembre de 2004, el Congreso de la República efectuó dos modificaciones a los artículos 74 y 107 de la Constitución. Por la primera otorgó a los gobiernos regionales la potestad para crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley, facultad que antes de la reforma solo tenían los gobiernos locales¹⁹. Por la segunda modificación incorporó a los gobiernos regionales dentro de los órganos públicos con iniciativa legislativa, que antes de la reforma no tenían.²⁰ Como puede verse esta reforma tenía la finalidad de

ni la reducción del importe de las pensiones que sean inferiores a una Unidad Impositiva Tributaria.

La ley dispondrá la aplicación progresiva de topes a las pensiones que excedan de una Unidad Impositiva Tributaria. El ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de nuevas reglas pensionarias será destinado a incrementar las pensiones más bajas, conforme a ley. Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación.

Autorízase a la entidad competente del Gobierno Nacional a iniciar las acciones legales correspondientes para que se declare la nulidad de las pensiones obtenidas ilegalmente, salvo los casos definidos por sentencias con carácter de cosa juzgada que se hayan pronunciado expresamente sobre el fondo del asunto o que las respectivas acciones hubieran prescrito.

19 Texto vigente del artículo 74 de la Constitución de 1993:

Principio de Legalidad

Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

20 Texto vigente del artículo 107 de la Constitución de 1993:

Iniciativa Legislativa

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

16 Texto original del artículo 103 de la Constitución:

Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.

Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo.

La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

17 Texto vigente del artículo 103 de la Constitución:

Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

18 Texto vigente de la primera disposición final y transitoria de la Constitución de 1993

Regímenes pensionarios de los Servidores Públicos

Declárase cerrado definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530. En consecuencia a partir de la entrada en vigencia de esta Reforma Constitucional:

1. No están permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones al régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530.

2. Los trabajadores que, perteneciendo a dicho régimen, no hayan cumplido con los requisitos para obtener la pensión correspondiente, deberán optar entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a los trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda. No se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones,

dar más competencias a las regiones a fin de potenciar su gestión.

Mediante la Ley N° 28480, publicada el 30 de marzo de 2005, se modificaron los artículos 31 y 34 del capítulo III, sobre derechos políticos y deberes, del Título I de la Constitución sobre la persona y la sociedad. El artículo 31 regula la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Asimismo, garantiza el derecho a elegir y ser elegido y el derecho al voto. La modificación consistió en agregar que para el ejercicio del voto se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.²¹

La modificación del artículo 34 de la Constitución fue motivada, en parte, por el apoyo militar al régimen de Fujimori en los noventa. El texto original del artículo decía que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad no podían elegir ni ser elegidos. La reforma estableció que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley, y que no pueden postular a cargos de elección mientras no pasen al retiro.²² La reforma tuvo como finalidad incorporar a los militares y policías a la vida civil otorgándoles el derecho al voto y de este modo comprometerlos en la elección de autoridades políticas a fin de fortalecer la democracia.

21 Texto vigente del artículo 31 de la Constitución de 1993: Participación ciudadana en asuntos públicos
Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.
Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.
El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.
Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

22 Texto vigente del artículo 34 de la Constitución de 1993: Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales
Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.

Durante los años noventa entraron en funcionamiento las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFPs) y se creó una superintendencia especial para supervisarlas. En el año 2000 se asignó a la Superintendencia de Banca y Seguros la supervisión de las AFPs. A fin de que esta reforma tuviese reconocimiento constitucional, mediante la Ley N° 28484, publicada el 5 de abril de 2005, se reformó el artículo 87 de la Constitución para adecuar la anterior denominación y competencia de la Superintendencia de Banca y Seguros, que solo supervisaba a los bancos y compañías de seguros, por la de Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y asignarle como competencias el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.²³

La misma ley de reforma constitucional modificó los artículos 91, 92, 96 y 101 de la Constitución adecuando la denominación de Superintendencia y Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones²⁴. Cabe mencionar que

23 Texto vigente del artículo 87 de la Constitución de 1993: Superintendencia de Banca y Seguros
Artículo 87.- El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.
La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.
La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.

24 Texto vigente del artículo 91 de la Constitución de 1993: Impedimento para ser elegido congresista
Artículo 91.- No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección:
...
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria. Y
...
Texto vigente del artículo 92 de la Constitución de 1993: Función y mandato del congresista. Incompatibilidades
Artículo 92.-...
La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras

en el caso del artículo 96 sobre el pedido de informes de los congresistas a las entidades públicas no solo se precisó la denominación señalada, sino que se incorporó a los gobiernos regionales y se estableció que el pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso y que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.²⁵

Durante este mismo gobierno mediante la Ley N° 28607, publicada el 4 de octubre de 2005, se modificaron los artículos 91, 191 y 194 de la Constitución. El artículo 91 se refiere a los impedimentos para ser congresista. El artículo original decía que determinados altos funcionarios no podían ser elegidos congresistas si no dejaban el cargo seis meses antes de la elección.²⁶ Mediante la reforma se estableció que tales funcionarios, además de otros casos previstos en la Constitución, no pueden ser elegidos miembros del parlamento nacional si no han renunciado al cargo seis meses antes de la elección. Como se ve la modificación incorporó la renuncia expresa de los altos funcionarios para postular al Congreso de la República, que no estaba prevista en el artículo original.²⁷

Privadas de Fondos de Pensiones.
 Texto vigente del artículo 101 de la Constitución de 1993:
 Atribuciones de la Comisión Permanente
 Artículo 101.-...
 Son atribuciones de la Comisión Permanente:

...
 2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
 ...

25 Texto vigente del artículo 96 de la Constitución de 1993:
 Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas
 Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.
 El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

26 El artículo 91 de la Constitución se refiere a los siguientes altos funcionarios: los ministros y viceministros de Estado, al Contralor General, las autoridades regionales, los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, al Defensor del Pueblo, al Presidente del Banco Central de Reserva, al Presidente del Banco Central de Reserva, al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y al Superintendente Nacional de Administración Tributaria, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.

27 Texto vigente del artículo 91 de la Constitución de 1993:
 Impedimento para ser elegido congresista
 Artículo 91.- No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6)

Del mismo modo, y para estar en sintonía con la reforma del artículo 91 de la Constitución se modificaron los artículos 191 y 194, sobre la organización de los gobiernos regionales y gobiernos locales, respectivamente, estableciendo dos requisitos para que dichas autoridades, con mandato vigente, puedan presentarse a otros cargos de elección popular:

- Para postular a presidente de la república, vicepresidente, miembro del parlamento nacional o alcalde; los presidentes de los gobiernos regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.²⁸
- Para postular a presidente de la república, vicepresidente, miembro del parlamento nacional o presidente del gobierno regional; los alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.²⁹

meses antes de la elección:

1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General.
2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y
5. Los demás casos que la Constitución prevé.

28 Texto del artículo 191 de la Constitución según la reforma:
 Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral. El Presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o Alcalde; los Presidentes de los Gobiernos Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva. La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

29 Texto del artículo 194 de la Constitución según la reforma:
 Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su

Cabe precisar que estos dos últimos artículos serán objeto de otra reforma constitucional durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso, como se verá en el acápite correspondiente.

LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO GOBIERNO DE ALAN GARCÍA PÉREZ (2006-2011)

Durante el segundo gobierno de Alan García se efectuaron dos reformas constitucionales. La primera, aprobada mediante la Ley N° 29401, publicada el 8 de septiembre de 2009, modificó los artículos 80 y 81 de la Constitución, referidos al presupuesto público y a la cuenta general de la república, respectivamente. En el artículo 80 se incorporó la obligación de que los ministros, además de sustentar los egresos de su sector, deben sustentar previamente los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente.³⁰ Reforma oportuna que incorporó la evaluación de resultados en la sustentación del presupuesto público para el Poder Ejecutivo. En cuanto al artículo 81 se redujeron los plazos para la presentación de

la cuenta general de la república por parte del presidente y para su revisión por el Congreso.³¹

La segunda reforma constitucional se aprobó mediante la Ley N° 29402, publicada el 8 de septiembre de 2009, que modificó el artículo 90 de la Constitución, sobre el Congreso unicameral, que establecía en ciento veinte el número de congresistas. La reforma aumentó su número a ciento treinta.³² Del mismo modo, se adicionó una disposición transitoria especial a la Constitución (la tercera) que estableció que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) distribuye los escaños en cantidad de cuatro para Lima provincias sin afectar la distribución nacional existente y los seis escaños restantes conforme a ley.³³ La Ley también dispuso que la reforma constitucional entraría en vigor para el proceso electoral de 2011. Esta reforma, se dio para que Lima provincias, o la Región Lima, sin la capital, también pudiese tener representación parlamentaria.

competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o Presidente del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

30 Texto vigente del artículo 80 de la Constitución de 1993: Presupuesto público

Artículo 80.- Sustentación del Presupuesto Público

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

Si la autógrafo de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

31 Texto vigente del artículo 81 de la Constitución de 1993:

Cuenta General de la República

Artículo 81.- La Cuenta General de la República

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República."

32 Texto vigente del artículo 90 de la Constitución de 1993: Unicameralidad

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

33 Texto vigente de la Tercera disposición transitoria especial de la Constitución de 1993:

Tercera.- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) distribuye los escaños en cantidad de cuatro para Lima Provincias sin afectar la distribución nacional existente y los seis escaños restantes conforme a ley.

LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA TASSO (2011-2016)

Durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso, sólo se efectuó una reforma constitucional, pero de importantes consecuencias para la gestión de los gobiernos regionales y locales. Mediante la Ley N° 30305, publicada el 10 de marzo de 2015, se reformaron los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución. Durante este gobierno se presentaron varios casos de corrupción de presidentes regionales, sobre todo uno muy sonado en el norte del país. Estos gobernantes regionales podían reelegirse indefinidamente, y con motivo del impulso a la descentralización, contaban con muchos recursos que en algunos casos eran dilapidados o eran fuente de una corrupción generalizada. El gobierno decidió tomar una medida radical que también se extendió a los gobiernos locales, ya que éstos también enfrentaban los mismos problemas, y para ello prohibió la reelección inmediata de autoridades regionales y locales. Asimismo, modificó la denominación de presidente regional por la de gobernador regional, con el fin de resguardar el término presidente solo para el presidente de la república y el presidente del consejo de ministros.³⁴

34 Texto vigente del artículo 191 de la Constitución de 1993:
 Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.
 La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral. El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.
 Texto vigente del artículo 194 de la Constitución de 1993:
 Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.
 La estructura orgánica del gobierno local la conforman el

Sin embargo, esta medida al prohibir la reelección inmediata impide que las políticas públicas de los buenos gobernadores regionales y alcaldes tengan continuidad. Quizá se hubiera optado por permitir una reelección inmediata y luego prohibir una segunda reelección. Solo después de transcurrido un mandato podrían volver a presentarse. No debemos olvidar que los períodos de gobierno de estas autoridades son de cuatro años, y en un período tan corto poco se puede hacer. Además, una prohibición de este tipo no ayuda a la mejor formación de cuadros gerenciales y directivos en los niveles regionales y locales porque hay muchos cambios de gobierno, fomenta el aventurerismo electoral y no ayuda a la consolidación de los partidos políticos nacionales y regionales, entre otros problemas.

La misma Ley de reforma modificó el inciso 6 del artículo 203 de la Constitución referido a la legitimación para presentar demandas de inconstitucionalidad, adecuando el texto a la nueva denominación de gobernadores regionales y de consejo regional, en vez de consejo de coordinación regional, que había sido ya modificada en el capítulo de la descentralización.³⁵

Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.
 Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.
 Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva".
 Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.
 La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.
 Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad.

35 Texto vigente del inciso 6 del artículo 203 de la Constitución de 1993:
 Artículo 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:
 ...
 6. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DURANTE EL GOBIERNO DE PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD (2016-2018)

Durante el accidentado gobierno de Pedro Pablo Kuczynski Godard, que terminó con su renuncia el 23 de marzo de 2018, uno de los problemas recurrentes fue el de la seguridad ciudadana. Por ello, el Congreso de la República, aprobó la Ley N° 30558, publicada el 9 de mayo de 2017, que modificó el inciso f) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución, referido al plazo máximo de la detención en caso de delito flagrante o por mandato del juez ampliándolo de 24 horas a 48 horas, así como también incorporando, en la excepción a este plazo máximo, a las organizaciones criminales.³⁶

Durante la campaña electoral Kuczynski había puesto énfasis sobre la necesidad de dotar de agua potable a las poblaciones más pobres y necesitadas del Perú. En esa línea el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30588, publicada el 22 de junio de 2017, mediante la cual se incorpora el artículo 7-A que reconoce en la Constitución el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable.³⁷ Cabe señalar que antes de esta reforma el Tribunal Constitucional también había reconocido el derecho al agua en su jurisprudencia.³⁸

El quinquenio 2016-2021 está signado por la revelación de sonados casos de corrupción ligados a la trama de Odebrecht en Perú y al club de la construcción que envuelve a varios ex mandatarios, líderes políticos y empresas que habrían dado aportes de campaña y sobornos a cambio de obras públicas. En ese contexto mediante la Ley N° 30650, publicada el 20 de agosto de 2017, se modificó el artículo 41 de la Constitución referido a la obligación que tienen los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado a hacer declaración jurada de bienes y rentas. El artículo original estipulaba también que el plazo de prescripción se duplicaba en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado. La reforma constitucional consistió en ampliar los supuestos de prescripción e incorporar la imprescriptibilidad para los supuestos más grave de tales delitos.³⁹

Durante este gobierno, mediante la Ley N° 30651, publicada el 20 de agosto de 2017, también se modificó el artículo 203 de la Constitución, referido a las personas facultadas para interponer la acción de constitucionalidad. Mediante la reforma se otorgó legitimidad al presidente del Poder Judicial, con acuerdo de sala plena de la Corte Suprema, para demandar la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, que el texto original no consideró⁴⁰. Esta

36 Texto vigente del literal f), del inciso 24, del artículo 2 de la Constitución de 1993:

...
f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.

Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y a los delitos cometidos por organizaciones criminales. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término.

37 Texto vigente del artículo 7-A de la Constitución de 1993:
Artículo 7-A.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.
El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible.

38 Sentencias del Tribunal Constitucional del Perú donde se reconoce el derecho al agua: Exp. N° 6534-2006-AA/TC,

Exp. N° 6546-2006-AA/TC, Exp. N° 1573-2012-AA/TC, Exp. N° 03333-2012-AA/TC, Exp. N° 0666-2013-AA/TC.

39 Texto vigente del artículo 41 de la Constitución de 1993:

Declaración Jurada de bienes y rentas
Artículo 41.- Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.

Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.

La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.

El plazo de prescripción de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado, tanto para los funcionarios o servidores públicos como para los particulares. La acción penal es imprescriptible en los supuestos más graves, conforme al principio de legalidad.

40 Texto vigente del artículo 203 de la Constitución de 1993:
Personas facultadas para interponer Acción de Inconstitucionalidad

Artículo 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República.
2. El Fiscal de la Nación.
3. El Presidente del Poder Judicial, con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

reforma suplió un vacío que existía en el texto original de la Constitución de 1993, pues no le otorgaba tan importante competencia al Poder Judicial, que precisamente es el poder del Estado que a diario debe aplicar las leyes. Si sus jueces consideran que una ley tiene algún vicio de inconstitucionalidad, además del control difuso que ellos pueden aplicar, deben tener la atribución de impugnarla ante el Tribunal Constitucional.

Finalmente, durante este gobierno se aprobó la Ley N° 30738, publicada el 14 de marzo de 2018, mediante la cual se modificó el artículo 52 de la Constitución referido a la nacionalidad. El texto original de la norma decía que son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República, así como también, los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad. La reforma consistió en modificar la última parte y no exigir que el registro sea durante la minoría de edad, sino que simplemente se registre, con lo cual se podría hacer a cualquier edad. Del mismo modo, se añadió un párrafo que reconoce como peruanos a los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú.⁴¹ Un reforma saludable en la era de la globalización.

LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL GOBIERNO DE MARTÍN VIZCARRA CORNEJO (2018-2020)

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, del que Vizcarra Cornejo era primer Vicepresidente, estuvo signado por una encarnizada confrontación política con el

Congreso de la República, controlado por una mayoría aplastante del partido Fuerza Popular (fujimorismo), 73 escaños de 130 al inicio del mandato). Sucesivas pugnas y crisis terminaron con la renuncia del Presidente Kuczynski. La sucesión presidencial recayó en Martín Vizcarra Cornejo quien contó con el apoyo del fujimorismo. Sin embargo, al poco tiempo, se produjo una ruptura y se inició un segundo ciclo de confrontaciones entre el Ejecutivo de Vizcarra y el Congreso de mayoría fujimorista, que para ese entonces había visto reducida su bancada por divisiones internas.

En medio de ese escenario los medios de comunicación revelaron una gran cantidad de audios de conversaciones entre miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y Jueces del Poder Judicial, que demostraban una trama de corrupción y favores tanto para el nombramiento de jueces y fiscales como para la resolución de casos. Este escándalo propició la reforma constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura. En este escenario, y en medio de sus enfrentamientos con el Congreso, el presidente Vizcarra planteó una reforma política y presentó varios proyectos de ley sobre esa materia, entre los cuales también propuso algunas reformas constitucionales como la prohibición de la reelección de congresistas, la restauración de la bicameralidad, que luego, él mismo dejó de lado y no apoyó y sobre la financiación de los partidos políticos.

Hasta este momento todas las reformas constitucionales habían sido efectuadas por el procedimiento agravado del artículo 206 de la Constitución según el cual la reforma debe ser aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesiva con una mayoría superior a dos tercios del número legal de congresistas. En esta oportunidad, con evidente cálculo político para aprovechar la popularidad de las reformas, el presidente planteó que se efectuaran por el procedimiento simplificado que establece que la reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso en una sola legislatura y ratificada mediante referéndum⁴². Finalmente,

4. El Defensor del Pueblo.

5. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas.

6. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.

7. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

8. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

41 Texto vigente del artículo 52 de la Constitución de 1993: Artículo 52.- Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, conforme a ley. Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú.

42 Texto vigente del artículo 206 de la Constitución:

Reforma Constitucional

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta 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

tres leyes de reforma constitucional fueron ratificadas mediante referéndum. La cuarta ley, sobre la restauración de la bicameralidad, no fue ratificada.

La primera reforma constitucional, ratificada por referéndum, aprobada por Ley N° 30904, publicada el 10 de enero de 2019, modificó la denominación del capítulo IX, sobre el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), del Título IV de la Constitución, sobre la Estructura del Estado, por el de Junta Nacional de Justicia (JNJ).⁴³ Asimismo, se reformaron los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución. El artículo 154 se refería a las atribuciones del CNM las cuales se mantuvieron en lo esencial y se ampliaron algunas funciones en la nueva Junta Nacional de Justicia.⁴⁴

tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

43 Ley N° 30904, publicada el 10 enero 2019. La disposición complementaria final dice:

Única. Cambio de denominación del Consejo Nacional de la Magistratura

Modifícase en todas las disposiciones correspondientes del ordenamiento jurídico nacional la denominación de "Consejo Nacional de la Magistratura" por el de "Junta Nacional de Justicia".

44 Texto vigente del artículo 154 de la Constitución: Atribuciones de la Junta Nacional de Justicia

Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:

1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.
2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.
3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable.
4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.
5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.
6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.

El artículo 155 original se refería a la composición del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Una de las novedades que trajo la Constitución de 1993, fue la creación de un órgano independiente del poder político para el nombramiento de jueces y fiscales de todos los niveles. Se destacó que sus miembros eran elegidos por órganos del sistema de justicia, de las universidades, de los colegios profesionales y de los gremios empresariales y de los trabajadores.⁴⁵ Esta propuesta, original e innovadora porque incorporaba a la sociedad civil y permitía que sus miembros no fueran solo abogados, con los años fue deteriorándose y terminó infiltrada por diversos intereses de grupos para favorecer el nombramiento de sus recomendados como jueces y fiscales. Por su parte, el artículo 156 original establecía los requisitos para ser miembro del CNM.⁴⁶

Dicha composición fue cambiada radicalmente con la reforma. El nuevo artículo 155 fijó en siete el número de miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia y estableció que serían seleccionados mediante concurso público de méritos, por un período de cinco años sin posibilidad de reelección. Asimismo, definió que la encargada de llevar a cabo el concurso sería una Comisión Especial

45 Artículo original del artículo 155 de la Constitución de 1993:

Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura

Artículo 155.- Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:

1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.
2. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.
3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.
4. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley.
5. Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.
6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años.

46 Artículo original del artículo 156 de la Constitución de 1993:

Requisitos para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura

Artículo 156.- Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en el inciso 4 del artículo 147. El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades.

compuesta por los titulares de los órganos del sistema de justicia, así como por el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y dos Rectores de Universidades.⁴⁷ Por su parte, el nuevo artículo 156 estableció nuevos requisitos para ser miembro de la JNJ como que todos deben ser abogados, que solo pueden ser elegidos quienes tengan más de 45 años y menos de 75 años, elevó a 25 los años de experiencia profesional o docencia universitaria, contar con reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral, entre las más importantes.⁴⁸

La segunda reforma constitucional ratificada por referéndum se aprobó mediante la Ley

47 Texto vigente del artículo 155 de la Constitución de 1993: Miembros de la Junta Nacional de Justicia Artículo 155.- La Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares seleccionados mediante concurso público de méritos, por un periodo de cinco años. Está prohibida la reelección. Los suplentes son convocados por estricto orden de mérito obtenido en el concurso. El concurso público de méritos está a cargo de una Comisión Especial, conformada por:
1) El Defensor del Pueblo, quien la preside;
2) El Presidente del Poder Judicial;
3) El Fiscal de la Nación;
4) El Presidente del Tribunal Constitucional;
5) El Contralor General de la República;
6) Un rector elegido en votación por los rectores de las universidades públicas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad; y,
7) Un rector elegido en votación por los rectores de las universidades privadas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad. La Comisión Especial debe instalarse, a convocatoria del Defensor del Pueblo, seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y cesa con la juramentación de los miembros elegidos. La selección de los miembros es realizada a través de un procedimiento de acuerdo a ley, para lo cual, la Comisión Especial cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica Especializada. El procedimiento brinda las garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia.

48 Texto vigente del artículo 156 de la Constitución de 1993: Requisitos para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia Artículo 156.- Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere:
1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ser ciudadano en ejercicio.
3. Ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años.
4. Ser abogado:
a. Con experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o,
b. Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o,
c. Haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años.
5. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso.
6. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral. Los miembros de la Junta Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función no debe incurrir en conflicto de intereses y es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo. Salvo la docencia universitaria.

N° 30905, publicada el 10 de enero de 2019, mediante la cual se reformó el artículo 35 de la Constitución, referido a las organizaciones políticas, y se amplió la regulación del financiamiento así como la exigencia de un funcionamiento democrático de las mismas.⁴⁹

La tercera reforma constitucional ratificada en referéndum se dio mediante la Ley N° 30906, publicada el 10 de enero de 2019, y constituyó la más relevante desde la perspectiva de la reforma política pues incorporó un nuevo artículo, el 90-A, que prohibió la reelección inmediata de los congresistas.⁵⁰ Sobre esta reforma debemos señalar que fue usada por el presidente Vizcarra para neutralizar a sus enemigos políticos y en perspectiva no es buena porque, como lo demuestran las estadísticas, el índice de reelección de congresistas en el Perú es bajo y favorece la formación de una clase política en el parlamento (Campos, 2021). Quizá una futura reforma constitucional pueda moderar esta regla y permitir una reelección inmediata y otra después de transcurrido un período. Esta reforma, junto con la no reelección de gobernadores y alcaldes, no contribuye a la continuidad de las políticas de gobierno y elimina incentivos a quienes desean desarrollar una carrera política en beneficio del país.

Finalmente, durante este breve gobierno de Vizcarra Cornejo, signado por el ataque permanente a los congresistas, se aprobó la Ley N° 31043, publicada el 15 de septiembre de

49 Texto vigente del artículo 35 de la Constitución de 1993: Organizaciones Políticas Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción. El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva. Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

50 Texto vigente del artículo 90-A de la Constitución de 1993: Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo, de manera inmediata, en el mismo cargo.

2020, mediante la cual se incorporó el artículo 34-A a la Constitución que impide postular a cargos de elección popular a las personas que tengan una sentencia condenatoria por la comisión de delito doloso emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices.⁵¹

LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL DURANTE EL GOBIERNO DE FRANCISCO SAGASTI HOCHHAUSLER (2020-2021)

Después de la cuestionada disolución del Congreso de la República, en setiembre de 2019, por parte del presidente Vizcarra, en enero de 2020 se realizan elecciones para elegir un nuevo Congreso de la República para completar el mandato del anterior hasta julio de 2021. En marzo de 2020 inicia sus funciones la nueva representación en medio de la pandemia de COVID 19. Lejos de inaugurarse una etapa sin confrontaciones y entendimiento, el presidente Vizcarra y el nuevo Congreso entran en una escalada de lucha política frontal en medio de la pandemia, con acusaciones de corrupción contra el presidente, y en noviembre de 2020, se aprueba, por parte del Congreso de la República, la vacancia de la presidencia por incapacidad moral de Martín Vizcarra Cornejo.

Ante la aceptación de la renuncia de la segunda vicepresidenta de la República, Mercedes Aráoz, por parte del Congreso en mayo de 2020, el presidente del Congreso, Manuel Merino de Lama, asumió la presidencia, pero una ola de protestas, en medio de la pandemia, apoyada por los medios de comunicación y la muerte de dos jóvenes, precipitó la renuncia de Merino. Ante ese escenario se tuvo que elegir un nuevo presidente del Congreso de la República, entre aquellos congresistas que no habían votado por la vacancia debido a la presión social, la que recayó en el congresista Francisco Sagasti. Durante este período caracterizado por la segunda ola de la pandemia de COVID 19, y el desarrollo de elecciones generales para el cambio del ejecutivo y del Legislativo en julio de 2021, el Congreso ha aprobado tres reformas constitucionales.

51 Texto vigente del artículo 34-A de la Constitución de 1993: Artículo 34-A. Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

Mediante la Ley N° 31097, publicada el 29 de diciembre de 2020, se modificó el último párrafo del artículo 16 de la Constitución sobre la descentralización del sistema educativo, estableciendo que el Estado debe invertir anualmente no menos del 6 % del PBI.⁵² Sin duda el Perú solo podrá progresar con mayor y mejor educación en todos sus niveles.

Asimismo, mediante la Ley N° 31122, publicada el 10 de febrero de 2021, se modificó el artículo 40 de la Constitución, sobre la carrera administrativa pública. Este artículo establece que ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente. Con motivo de la pandemia de COVID 19 y con el fin de mejorar en algo las duras condiciones de trabajo que el personal de salud debe enfrentar se incorporó un párrafo que amplía temporalmente la excepción de la prohibición mencionada para el personal médico especialista o asistencial de salud, ante una emergencia sanitaria.⁵³

La última reforma a la Constitución de 1993 ha sido la eliminación de la inmunidad parlamentaria. Como consecuencia de un quinquenio (2016-2021) signado por la

52 Texto vigente del artículo 16 de la Constitución de 1993:

Descentralización del sistema educativo

Artículo 16.- Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.

El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 6 % del PBI.

53 Texto vigente del artículo 40 de la Constitución de 1993:

Carrera Administrativa

Artículo 40.- La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

Por ley, con el voto favorable de más de la mitad del número legal de los congresistas, se amplía temporalmente la excepción del párrafo anterior, para el personal médico especialista o asistencial de salud, ante una emergencia sanitaria.

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.

encarnizada lucha política entre el Ejecutivo y el Congreso y por una fuerte campaña de ataques a los congresistas, apoyada por los medios de comunicación, durante este período se intentó, sin éxito, reformar el artículo 93 de la Constitución en julio de 2020.⁵⁴ Sin embargo, la reforma se retomó y mediante Ley N° 31118, publicada el 6 de febrero de 2021, se eliminaron las clásicas inmunidades de arresto y proceso que contemplaba el original texto del artículo mencionado, y se estableció que el procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato son de competencia de la Corte Suprema de Justicia y que en caso de la comisión de delitos antes de asumir el mandato, será competente el juez penal ordinario⁵⁵. Con lo cual se concede a los congresistas el único privilegio de ser procesados por la máxima instancia del Poder Judicial durante su mandato.

CONCLUSIONES

Desde el año 1995 hasta el año 2021, se han aprobado 23 Leyes de reforma constitucional. De las cuales 20 fueron aprobadas por el procedimiento agravado de reforma establecido por el artículo 206 de la Constitución, es decir, en dos legislaturas ordinarias con dos tercios del número legal de congresistas. Tres leyes de reforma fueron ratificadas por el procedimiento abreviado de aprobación en una legislatura y referéndum.

54 Texto original del artículo 93 de la Constitución de 1993:
Inmunidad Parlamentaria

Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

55 Texto vigente del artículo 93 de la Constitución de 1993:
Inmunidad Parlamentaria

Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los congresistas.

El procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia.

En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario.

Se han modificado alrededor de 40 artículos de la Constitución (algunos hasta en dos oportunidades) y una disposición final transitoria. Se han incorporado tres nuevos artículos y tres disposiciones transitorias especiales.

Las reformas constitucionales se han aprobado en todos los gobiernos desde que entró en vigencia la Constitución de 1993, con excepción del gobierno de Valentín Paniagua.

Las dos reformas más amplias, en estructura y cantidad de artículos, son las efectuadas al capítulo de la descentralización, durante el gobierno de Alejandro Toledo, y al capítulo que reforma el Consejo Nacional de la Magistratura en Junta Nacional de Justicia.

Una reforma constitucional muy importante para la sostenibilidad de los recursos fiscales fue el cierre del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, conocido como de cédula viva o pensiones espejo.

Las reformas sobre eliminación de la reelección presidencial, de gobernadores regionales, de alcaldes y congresistas, aprobadas en los gobiernos de Fujimori, Humala y Vizcarra, respectivamente, establecen un límite al derecho a elegir y ser elegido y reconfigura nuestro sistema de elección de autoridades como no reeleccionista.

Las reformas constitucionales no modifican la estructura de la Constitución de 1993, que preserva, en esencia, sus capítulos de derechos, así como el título sobre el régimen económico que prácticamente se mantienen intactos. En cuanto a la estructura del Estado ésta se mantiene en esencia, salvo el capítulo de la descentralización y el de la Junta Nacional de Justicia que fueron modificados, pero se integran perfectamente en el modelo de organización del Estado diseñado por la Constitución.

Todas las leyes de reforma constitucional refuerzan la legitimidad de ejercicio de la Constitución de 1993 en el aspecto normativo, porque han sido aprobadas en debates y votaciones democráticas por el Congreso de la República y mediante referéndum ratificatoria por el pueblo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuentes hemerográficas

Abad Yupanqui, Samuel, (2014) La Constitución de 1993, veinte años después: Las reformas efectuadas, en: *Enfoque de Derecho*. Disponible en: <https://www.enfoquederecho.com/2014/02/13/la-constitucion-de-1993-veinte-anos-despues-las-reformas-efectuadas/>

Bernales Ballesteros, Enrique, (2013) El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha. En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. 18, 2013. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8947/9355>

Campos, Milagros, Reelección parlamentaria (2021), en: Cara y Sello: Dos opiniones sobre la reelección inmediata de congresistas, en *Diario El Comercio*, 22 de enero de 2021. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/cara-y-sello-dos-opiniones-sobre-la-reeleccion-inmediata-de-congresistas-referendum-martin-vizcarra-elecciones-2021-noticia/>

Castagnola, Gian Franco, (2019) Cédula viva: cuando se quiso, se pudo, en *Diario El Comercio*, 14 de marzo de 2019. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/cedula-viva-quiso-pudo-gianfranco-castagnola-noticia-616569-noticia/?ref=ecr>

Morales Saravia, Francisco (2013), La Reforma de la Constitución de 1993 y sus problemas. En: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*. N.º 6., 2013. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana_der_consti_6.pdf

FUENTES LEGALES

Constitución Política de 1993.

Ley N° 26470, publicada el 12 junio 1995. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 26472, publicada el 13 junio 1995. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 27365, publicada el 5 noviembre 2000. Diario Oficial El Peruano.

Ley N.º 27680, publicada el 7 de marzo del 2002. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 28389, publicada el 17 noviembre 2004. Diario Oficial El Peruano.

Ley N.º 28390, publicada el 17 noviembre 2004. Diario Oficial El Peruano.

Ley N.º 28480, publicada el 30 marzo de 2005. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 28484, publicada el 5 abril 2005. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 28607, publicada el 4 octubre 2005. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 29401, publicada el 8 septiembre 2009. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 29402, publicada el 8 septiembre 2009. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30305, publicada el 10 marzo 2015. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30558, publicada el 09 mayo 2017. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30588, publicada el 22 junio 2017. Diario Oficial El Peruano.

Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30650, publicada el 20 agosto 2017. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30651, publicada el 20 agosto 2017. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30738, publicada el 14 marzo 2018. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30904, publicada el 10 enero 2019. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30905, publicada el 10 enero 2019. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 30906, publicada el 10 enero 2019. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 31043, publicada el 15 septiembre 2020. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 31097, publicada el 29 diciembre 2020. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 31118, publicada el 6 febrero 2021. Diario Oficial El Peruano.