

# Las reformas constitucionales necesarias para fortalecer el Estado Constitucional de Derecho

*The necessary constitutional reforms to reinforce the Constitutional State under the rule of Law*

 LUIS ANDRÉS ROEL ALVA \*

213

## **Resumen**

Este trabajo desarrolla los límites que existen para la reforma constitucional, la necesidad de realizar ciertas reformas a nuestra Constitución Política y por último, las propuestas de reformas constitucionales que reflexionamos pueden servir para reducir las dificultades por las que actualmente transita nuestro Estado Constitucional de Derecho.

## **Palabras clave**

Constitución, reforma constitucional, Estado Constitucional, cambios sociales límites de la reforma constitucional.

## **Abstract**

This project explains the limits that exists for the constitutional reform, the need to make certain reforms to our Constitution and finally, the propositions for Constitutional reforms that we consider to be useful to reduce the difficulties that our Constitutional State of Laws is going through nowadays.

## **Keywords**

Constitution, constitutional reform, Constitutional State, social changes, limits of constitutional reform,

---

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Director Fundador de la Revista *Estado Constitucional*.

## **Sumario**

---

**I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONSTITUCIÓN Y SU POSIBILIDAD DE REFORMA. III. CONTEXTO SOCIAL-POLÍTICO Y NECESIDAD DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. IV. REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS Y NECESARIAS PARA NUESTRO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO V. CONCLUSIONES.**

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

En esta investigación consideramos importante tomar en cuenta la necesidad de establecer y plantear reformas constitucionales para fortalecer el Estado Constitucional de Derecho que hoy se encuentra en crisis; y es que decir lo contrario sería negar que hemos tenido en muy breve tiempo situaciones de enfrentamiento social y de crisis política que nos han llevado tener en menos de diez (10) años un aproximado de seis (6) presidentes de la República cuando el periodo constitucional de un presidente es de cinco (5) años.

214

Son estas situaciones de crisis, oportunidades propicias para presentar propuestas con el propósito de prevenir e impedir que vuelvan a ocurrir, las que expuestas desde el foro académico se dirijan al foro en donde se toman las decisiones políticas, como lo son tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo.

En relación a este último podemos decir que lo que vamos a exponer en la presente ponencia se encuentra sustentado en el documento presentado al entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos, José Tello Alfaro, el 12 de enero de 2023, en el cual se expusieron mis propuestas de reformas constitucionales, legales y de normativa de desarrollo constitucional que tendrían como objetivo mejorar la efectividad de los derechos políticos, optimizando la representación nacional y la democracia en un Estado Constitucional de Derecho.

Efectivamente, creemos que las propuestas que vamos a plantear en base a nuestra experiencia profesional, académica e incluso parlamentaria en el periodo complementario 2020-2021, son planteamientos que tienen un sustento tanto académico como empírico, de las posibles soluciones que pudieran revertir la crisis que estamos viviendo en nuestro Estado.

De esta forma, esta ponencia desarrolla los límites que existen para la reforma constitucional, la necesidad de realizar ciertas reformas a nuestra

Constitución Política y por último las propuestas de reformas constitucionales que reflexionamos pueden servir para reducir las dificultades por las que actualmente transita nuestro Estado Constitucional de Derecho.

## II. LA CONSTITUCIÓN Y SU POSIBILIDAD DE REFORMA

### 1. La Constitución y su capacidad de adecuarse a las nuevas realidades

Para empezar esta ponencia consideramos importante establecer que nuestro constituyente eligió para nuestra nación un modelo de Estado Constitucional de Derecho. Ciertamente, este modelo estatal se encuentra determinado en el artículo 51° de nuestra Constitución Política<sup>1</sup>, en donde se establece que esta Norma Fundamental es la norma suprema dentro de nuestro Estado. Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional (TC), en cuanto Supremo Interprete de nuestra Constitución<sup>2</sup>, ha declarado lo siguiente:

*“(...) la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51°), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45°) o de la colectividad en general (artículo 38°) puede vulnerarla válidamente”<sup>3</sup>.*

- 1 Constitución Política  
“Artículo 51°.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.
- 2 Cabe señalar que esta denominación de Supremo Intérprete de nuestra Constitución se encuentra expresamente determinada en la siguiente normativa específica del Tribunal Constitucional:
  - Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.º 28301 y modificatorias.  
“Artículo 1°.- Definición  
El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República”.
  - Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, Resolución Administrativa N.º 095-2004-P-TC y modificatorias.  
“Artículo 1°.- Control e interpretación constitucional  
El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la Constitución. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Sólo está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica”.
- 3 STC. Exp. N.º 5854-2005-PA/TC, fundamento jurídico 6.

A partir de lo anterior, podemos afirmar que este modelo de Estado Constitucional de Derecho se exterioriza como un modelo estatal que va más allá del paradigma legal establecido por el Estado Legal de Derecho, sustentado en el principio de legalidad, puesto que este modelo evolucionado busca no sólo el respeto irrestricto de las leyes, sino que, además, establece que la Constitución es la norma jurídica suprema que vincula a todos los poderes públicos y privados, dotando a la misma de una supremacía incuestionable.

En este mismo sentido, al asumir dicho modelo de Estado, se determina a su vez que la Constitución es la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, es así como el Tribunal ha determinado lo siguiente:

*“El tránsito del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho supuso, entre otras cosas, abandonar la tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, para consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto”<sup>4</sup>.*

216

Acorde a lo expresado por nuestro TC, nuestra Constitución Política se erige como la norma fundamental que da sentido al Estado, teniendo como premisa fundamental el respeto irrestricto a los derechos fundamentales reconocidos en ella. Es así como la Constitución se transforma en la norma suprema que dota de sentido a las demás normas que se encuentran en el sistema, procurando así que las normas de menor rango no transgredan o desobedezcan lo señalado en su texto.

En esta misma línea de argumentación, podemos afirmar que la Constitución es la norma suprema de nuestro Estado, no solo porque es un elemento básico del modelo estatal asumido por el constituyente para nuestro país, sino porque, además, es la norma que representa la voluntad popular. Al respecto, nuestro TC ha señalado lo siguiente:

---

4 STC. Exp. N.º 5854-2005-PA/TC, fundamento jurídico 3.

*“En efecto, afirmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder. Pretender que el Tribunal Constitucional se adhiera a esta tesis, equivale a pretender que abdique del rol de guardián de la Constitución que el Poder Constituyente le ha confiado (artículo 201° de la Constitución). Tentativa que, como será sencillo de entender, jamás será de recibo en sede de este Colegiado” (subrayado nuestro)<sup>5</sup>.*

Así, podemos decir que la Constitución como norma suprema y fundamental tiene una calidad de perenne en el tiempo, pudiendo solo ser reformada por el poder constituyente y no por los poderes constituidos (entre los cuales se encuentra el Congreso de la República), salvo que estas reformas sean solo parciales, como detallaremos a continuación.

## **2. La reforma parcial de la Constitución Política de 1993**

217

Siguiendo con la línea argumentativa iniciada en esta ponencia, debemos afirmar que el Supremo Interprete de la Constitución ha determinado que nuestra Norma Fundamental puede modificarse, pero solo de forma parcial y en materias que no desnaturalicen su obra, esto es, la Constitución misma.

Estos límites que determina el TC se realizan a partir de la interpretación del artículo 206° de nuestra Constitución, que establece el marco normativo constitucional para realizar la reforma constitucional. Esta disposición constitucional establece lo siguiente:

*“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 tercios del número legal de congresistas.*

5 STC. Exp. N.º 5854-2005-AA/TC, fundamento jurídico 7.

*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”.*

Ahora, de la revisión de lo que establece este artículo 206° de la Constitución Política del Perú, advertimos que existen dos modalidades a través de las cuales se puede realizar la reforma de la Constitución, una aprobación íntegramente realizada por el Congreso de la República y otra conjuntamente entre este último y la ciudadanía, esto es:

1. A través de la votación superior a los dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con lo cual puede hacerse o no referéndum; o,
2. A través de la votación por mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso y ratificado mediante referéndum.

218

De la misma forma, esta disposición constitucional determina quiénes son las personas que pueden promover la reforma de la Constitución:

1. El Presidente de la República, con aprobación del Consejo de ministros;
2. Cualquiera de los Congresistas de la República; y,
3. El cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Al respecto, habíamos hecho mención del inicio del presente apartado que existen unos límites a la reforma constitucional establecidos por el TC, cuya jurisprudencia ha determinado que solo se puede hacer de forma parcial y solo sobre elementos no esenciales de la Constitución, es decir, que no modifiquen la esencia de la obra del poder constituyente.

En razón a estos límites, y en específico del primero de ellos a los que hemos hecho mención, se ha señalado que:

*“La cuestión de los límites [de la reforma constitucional] está estrechamente vinculada con el poder constituyente –que en su momento fue el ‘Congreso Constituyente Democrático’ (sic)– y el poder revisor –en nuestro caso, el Congreso nacional–, y las características que los diferencian. El primero tiene la calidad de soberano, y una vez que, como fruto de esa soberanía, surge la Constitución, se transforma, convirtiéndose en poder jurídico.*

*El segundo, por su parte, al ser un poder creado y limitado, puede revisar la Constitución, y adoptar aquellos preceptos que a lo largo de la vida constitucional requieren cambios en función a la realidad que regulan, pero no puede destruir la Constitución, ni menos aún vulnerar su esencia, o como se ha venido denominando, ‘contenido fundamental’”<sup>6</sup>.*

En relación con la segunda restricción establecida por el TC, respecto de los límites a los contenidos inmodificables que posee nuestra Norma Fundamental, éste ha declarado lo siguiente:

*“Los límites que caracterizan al órgano reformador pueden ser **formales** y **materiales**, siendo los límites formales aquellos referidos a **todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere.***

*A su vez, los límites materiales se refieren a los contenidos de la Constitución; con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente: la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma”<sup>7</sup> (subrayado y resaltado nuestros).*

Continuando con este mismo sentido argumentativo, y a modo de conclusión, citamos lo expuesto por el propio TC, el cual ha declarado lo siguiente sobre la reforma constitucional:

6 STC. Exps. N.º 0050-2004-AI/TC; N.º 0051-2004-AI/TC; N.º 0004-2005-PI/TC; N.º 0007-2005-PI/TC y N.º 0009-2005-PI/TC, fundamento jurídico 21.

7 STC. Exp. N.º 0489-2006-HC/TC, fundamento jurídico 24.

*“El Congreso de la República, como se ha expuesto, es uno de los órganos que puede efectuar la reforma parcial de la Constitución, y tal competencia está regulada en el artículo 206° de la Carta.*

*Evidentemente, la competencia para reformar parcialmente la Constitución no puede entenderse como la constitucionalización de un poder constituyente originario, sino como la condición de un poder constituyente derivado y, en esa medida, como un poder constituido, sujeto por lo tanto a un régimen especial de limitaciones (procedimentales, formales y materiales)”<sup>8</sup>.*

De esta forma, podemos aseverar, a partir de lo expuesto, que existe la posibilidad de modificar la Constitución a través del procedimiento de reforma constitucional, donde lo que se busca es actualizar y mantener vigente a la Constitución coherentemente con la realidad en la que se desenvuelve, a través de cambios parciales.

Y es que el mismo constituyente peruano ha puesto un cerrojo para que no se modifique totalmente su obra o la esencia de esta, por lo que no siendo la reforma constitucional determinada en el artículo 206° de la Constitución no es un camino para eliminar o desaparecer la misma Norma Fundamental.

220

### **III. CONTEXTO SOCIAL-POLÍTICO Y NECESIDAD DE REFORMAS CONSTITUCIONALES**

La presente investigación jurídica se origina dentro de un contexto social-político crítico, el cual exige que se asuman medidas relevantes y de gran impacto en nuestro Estado Constitucional de Derecho, que estén dirigidas tanto a mejorar y reformar la estructura del Estado como a mejorar la efectividad y ejercicio de los derechos políticos de todos los peruanos.

Ciertamente, nos encontramos ante un gran problema en la actualidad puesto que nuestro Estado Constitucional de Derecho se encuentra en entredicho por una severa crisis de las instituciones públicas en razón a que las personas que forman parte de estas instituciones públicas no han podido satisfacer las exigencias sociales y no han cumplido a cabalidad con la finalidad de estas instituciones dentro de nuestro Estado Constitucional de Derecho

---

8 STC. Exp. N.º 0014-2002-AI/TC, fundamento jurídico 108.

De esta forma, a partir de este contexto, consideramos necesario el planteamiento de ciertas reformas constitucionales, con el objetivo de responder a las necesidades y exigencias de la ciudadanía y del propio Estado. En relación con lo que proponemos debemos advertir que todas nuestras sugerencias se encuentran dentro de los límites constitucionales previamente expuestos, por lo que son propuestas constitucionalmente válidas.

También, debemos advertir que varios de nuestros planteamientos tienen por objeto realizar reformas estructurales y establecer límites para acceder a ciertos cargos de altos funcionarios, como son las propuestas de reforma del Congreso de la República como de la protección constitucional a la figura jurídica del Presidente de la República.

Y es que en estos casos planteamos que ambas instituciones son las que más críticas han obtenido a lo largo de los últimos diez (10) años y requieren de reformas constitucionales profundas para que se fortalezcan y con ello a toda la estructura de nuestro denominado Estado Constitucional de Derecho peruano.

Una prueba de esta afirmación es el número de Presidentes de la República que han sido vacados de su cargo desde que la vigencia de la Constitución Política de 1993 (aplicando alguno de los supuestos del artículo 113° de la misma Norma Fundamental) y la última disolución del Congreso de la República, lo cual demuestra la fragilidad de ambas instituciones que son fundamentales para el buen funcionamiento del Estado.

Por tales motivos, nos atrevemos a plantear propuestas de reforma constitucional con el objeto no solo de fortalecer los poderes estatales previamente mencionados, sino también, a su vez, mejorar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y la calidad de vida de estos.

#### **IV. REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS Y NECESARIAS PARA NUESTRO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO**

En este apartado vamos a desarrollar las propuestas normativas que requieren una reforma constitucional, porque son planteamientos que deberán ser insertados en nuestra Constitución Política de 1993 para alcanzar el objetivo de la presente investigación, que es fortalecer nuestro Estado Constitucional de Derecho.

Para este objetivo vamos a seguir la línea argumentativa expuesta previamente respecto de los límites que posee la reforma constitucional, establecidos tanto en el artículo 206 de nuestra Constitución como en la

jurisprudencia el TC peruano, por lo que todas, si en un momento son planteadas y aprobadas, cumplirían con esta exigencia constitucional.

Cabe señalar que varias de las propuestas de reforma constitucional planteadas en el presente apartado han sido en su momento desarrolladas como propuestas legislativas en el periodo como Congresista de la República (Periodo Complementario 2020-2021), y que, por diversos motivos, no pudieron concretizarse, a diferencia de otras que sí pudieron materializarse. En ese sentido, proponemos lo siguiente:

### 1. Retorno al Congreso Bicameral

En relación con esta propuesta, opinamos necesario que el Congreso de la República actual retorne a su diseño histórico constitucional de tener dos Cámaras: 1) una Cámara de Diputados (distritos electorales) y 2) una Cámara de Senadores (distrito único nacional).

Al respecto, debemos señalar que esto sería volver a nuestro modelo histórico constitucional de Parlamento, puesto que, conforme se sostuvo en nuestro Proyecto de Ley N.º 06281:

222

*“De acuerdo a nuestra historia, las Constituciones en el Perú han establecido predominantemente un sistema parlamentario de corte bicameral.*

*De esa manera, este diseño ha prevalecido en las Constituciones de 1828, 1860, 1933 y 1979 –las cuales son las Constituciones con mayor vigencia en nuestra historia constitucional– con lo cual se puede afirmar que el sistema tradicional utilizado en nuestro país ha sido la bicameralidad.*

*Solo las Constituciones de 1867 y 1993 establecieron un parlamento unicameral”<sup>9</sup>.*

Cabe precisar que las atribuciones constitucionales actuales se distribuirían entre ambas Cámaras y en algunos casos (designación de funcionarios, vacancia presidencial, censura de ministros de Estado, acusaciones constitucionales,

---

9 Proyecto de Ley N.º 06281/2020-CR, *Proyecto de Ley de reforma constitucional que establece la Bicameralidad en el Congreso de la República*. Exposición de Motivos, p. 1. Disponible en Internet: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/Proyectos\\_Firmas\\_digitales/PL06281.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/Proyectos_Firmas_digitales/PL06281.pdf)

aprobación de reformas constitucionales entre otros) la Cámara de Senadores deberá ratificar lo aprobado o acordado por la Cámara de Diputados<sup>10</sup>.

De igual forma, se deben aumentar el número de curules y que estos se distribuyan conforme al número de población de cada Distrito Electoral, siendo los encargados de plantear este aumento y distribución los entes que conforman el Sistema Electoral (Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC y Jurado Nacional de Elecciones-JNE).

A modo de terminar este acápite, debemos mencionar que creemos que es una de las reformas constitucionales más relevantes y necesarias para nuestro Estado Constitucional de Derecho, otorgando un mayor autocontrol del Parlamento a través de un órgano propio que sería el Senado.

## **2. Imprescriptibilidad de todos los delitos de corrupción**

Al respecto, opinamos que se debe modificar el artículo 41° de la Constitución Política del Perú estableciéndose que:

*“No hay plazo de prescripción de la acción penal en caso de delitos de corrupción 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 todos los supuestos sobre delitos contra la administración pública y corrupción, conforme al principio de legalidad penal”<sup>11</sup>.*

223

De esta forma, consideramos que se debe reformar este articulado determinando que todos los delitos de corrupción deben ser imprescriptibles, puesto que no debemos darle la potestad al legislador de hacer distinciones en estos graves delitos en la normativa legal penal. En este mismo sentido argumentativo, en el fundamento de nuestro Proyecto de Ley N.º 5513, se propuso lo siguiente:

10 Proyecto de Ley N.º 06281/2020-CR, *Proyecto de Ley de reforma constitucional que establece la Bicameralidad en el Congreso de la República*. Exposición de Motivos, pp. 5-10.

11 Proyecto de Ley N.º 05513/2020-CR, *Proyecto de Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 41 de la Constitución para determinar la obligatoriedad de presentación de las declaraciones juradas de intereses y la imprescriptibilidad de la acción penal contra delitos de corrupción*. Disponible en Internet: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL05513\\_20200615.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05513_20200615.pdf)

“(…) si queremos eliminar la corrupción en todas nuestras instituciones, es necesario que tengamos normas claras, firmes y precisas.

*En ese sentido, consideramos que la imprescriptibilidad debe darse en todos los delitos de corrupción, no solo en los más graves, de esa manera superamos las deficiencias de dicha norma constitucional conforme se expuso anteriormente y se desincentiva este tipo de delitos en todos los niveles de gobierno”<sup>12</sup>.*

Ciertamente nuestra actual regulación debería tener en consideración que los delitos de corrupción son delitos pluriofensivos que atentan contra el Estado peruano y sus ciudadanos, y a estos últimos en sus derechos fundamentales, puesto que el Estado por actos de corrupción no puede brindarles servicios mínimos que son concreciones a sus derechos por ello:

*“(…), podemos concluir que por la gravedad en el daño a derechos fundamentales que la corrupción implica, todos los delitos tipificados como tales deben ser imprescriptibles, lo cual ayudará a dificultar la impunidad y otorgará a los operadores de justicia una herramienta más para la persecución y castigo a estos delitos y sus autores”<sup>13</sup>.*

224

Por tales motivos, concluimos que esta reforma constitucional pertinente y necesaria para que los funcionarios y Altos Funcionarios de nuestro Estado tengan desincentivos para cometer delitos de corrupción que son tan nocivos para el buen funcionamiento del mismo y para sus ciudadanos.

### **3. Reforma del artículo 113° de la Constitución**

Creemos importante precisar el supuesto determinado en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución Política<sup>14</sup> respecto de la causal de vacancia pre-

---

12 Proyecto de Ley 05513/2020-CR, *Proyecto de Ley de reforma constitucional que modificar el artículo 41 de la Constitución para determinar la obligatoriedad de presentación de las declaraciones juradas de intereses y la imprescriptibilidad de la acción penal contra delitos de corrupción*. Exposición de Motivos, p. 4.

13 Proyecto de Ley 05513/2020-CR, *Proyecto de Ley de reforma constitucional que modificar el artículo 41 de la Constitución para determinar la obligatoriedad de presentación de las declaraciones juradas de intereses y la imprescriptibilidad de la acción penal contra delitos de corrupción*. Exposición de Motivos, p. 14.

14 Constitución Política  
“Artículo 113°.- La Presidencia de la República vaca por: (...).

sidencial por incapacidad moral permanente sea respecto de actos cometidos durante su gestión presidencial.

Pensamos que esto es pertinente porque la idoneidad del Presidente de la República debe ser evaluada en relación al ejercicio de sus funciones presidenciales y en el ejercicio del cargo, y no por actos previos al cargo.

Con ello se evita que las motivaciones en la vacancia presidencial no sean ajenas a la actuación del Presidente de la República como tal, que es el objetivo en sí que se pretende con la figura jurídica de la vacancia, sancionarlo por no cumplir cabalmente con sus funciones presidenciales.

#### **4. Reforma del artículo 117° de la Constitución**

Se deben ampliar los supuestos (delitos) por los cuales se puede investigar y procesar a un Presidente de la República durante su mandato. En este sentido, reflexionamos que es pertinente que se incorporen los delitos de corrupción como uno de los delitos que pueden ser materia de investigación y procesamiento al Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato presidencial.

Esta propuesta sería coherente con los Tratados Internacionales en materia de lucha contra la corrupción suscritos por el Estado peruano, los que exigen ciertas acciones y adecuaciones de nuestra normativa nacional para lograr este objetivo<sup>15</sup>, entre los cuales podemos señalar los siguientes:

225

*“i) la Convención Interamericana contra la Corrupción fue aprobada por la Resolución Legislativa N.º 26757 y ratificada por Decreto Supremo N.º 012-97-RE; mientras que ii) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue aprobada mediante Resolución Legislativa N.º 28357 y ratificada por Decreto Supremo N.º 075-2004-RE”<sup>16</sup>.*

---

2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. (...)”

15 Roel Alva, L. A. (2022). El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado peruano. En: *Gaceta Constitucional*, N.º 179, noviembre. Gaceta Jurídica, pp. 67-87.

16 Roel Alva, L. A. (2022). El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado peruano. En: *Gaceta Constitucional*, N.º 179, noviembre. Gaceta Jurídica, p. 76.

## 5. Eliminación del voto de confianza de investidura

Otra propuesta de reforma constitucional que planteamos es la modificación de la figura del voto de confianza de investidura, el cual es propio de un modelo parlamentario que no es el planteado por el constituyente peruano y limita la autonomía del Presidente de la República de nombrar a su propio Consejo de Ministros.

A partir de la presente propuesta de reforma constitucional, si el Congreso de la República no está de acuerdo con los Ministros o el Presidente del Consejo de Ministros cuenta con mecanismos de control político, como la interpelación y la censura ministerial.

También, con la eliminación del voto de confianza de investidura se evita el enfrentamiento político inicial entre un nuevo Presidente de Consejo de Ministros y su Gabinete ministerial y el Congreso de la República, del cual podría derivar en el rechazo de todo un Consejo de Ministros y, por ende, en un primer voto de confianza negado por parte del Parlamento (teniendo en cuenta que con dos negaciones de confianza se puede disolver constitucionalmente el mismo<sup>17</sup>).

226

## 6. La autonomía e independencia de la Procuraduría General de la República

En los últimos tiempos han demostrado que la Procuraduría General de la República requiere ser un órgano constitucional autónomo que tenga una independencia y libertad plena respecto de cualquier Poder estatal u órgano constitucional del Estado, para que pueda ejercer única y exclusivamente la defensa de los intereses del Estado.

En relación a su titular, el Procurador General del Estado, su elección sería a través del Congreso de la República, con un procedimiento de elección por concurso público de méritos regulado en su propia Ley Orgánica, similar al que

---

17 Constitución Política

*“Artículo 134°.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto”* (resaltado nuestro).

se planteó en su momento en nuestro Proyecto de Ley N.º 4978/2020-CR<sup>18</sup> y que sus planteamientos se encuentran recogidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, modificada mediante la Ley N.º 31031<sup>19</sup>, en relación con la forma de elegir a los Magistrados del precitado órgano jurisdiccional constitucional.

## **7. Reforma de las garantías constitucionales (procesos constitucionales)**

De igual forma, así como se necesitan hacer reformas constitucionales a la parte orgánica de nuestra Constitución Política también se requiere de reformas en su parte dogmática y en los medios procesales encargados de su defensa.

En ese sentido, proponemos que el proceso constitucional de amparo en materia electoral sea directo ante el Tribunal Constitucional para que de esta forma exista una debida tutela efectiva de los derechos políticos y no se origine la denominada sustracción de la materia<sup>20</sup>. Efectivamente, en este caso:

“Nuestra propuesta de un proceso constitucional de amparo que sea presentado de forma directa ante el TC, sin que sea previamente conocido por parte del fuero del PJ, pretende modificar el modelo del proceso de amparo vigente; ello en función a que el mismo posee un carácter jurisdiccional compartido, ya que tanto por el PJ como el TC pueden llegar a pronunciarse sobre la misma causa constitucional, y nuestra proposición de amparo directo implica acudir ante el TC como instancia única y excluyente”<sup>21</sup>.

En tal sentido, lo que se requiere es una reforma parcial del modelo del proceso constitucional de amparo para que excepcionalmente, en el supuesto de

18 Proyecto de Ley N.º 4978/2020-CR, *Ley que modifica los artículos 8 y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sobre la elección por concurso público de méritos de los Magistrados del Tribunal Constitucional*. Disponible en Internet: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL04978\\_20200331..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL04978_20200331..pdf)

19 Ley N.º 31031, Ley que modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para garantizar la elección meritocrática y transparente de Magistrados del Tribunal Constitucional.

20 Este planteamiento se realizó en su momento en diferentes investigaciones y publicaciones de índole académico, entre las cuales destaca el publicado en: ROEL ALVA, Luis Andrés. “El amparo directo ante el Tribunal Constitucional”. En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. 21, N.º 21, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016. Disponible en Internet: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18711>

21 Roel Alva, L. A. (2014). Propuesta de reforma del amparo electoral: una propuesta de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en un contexto electoral que lo exige. En: Carpio Marcos, E. & Sáenz Dávalos, L. (Coordinadores). *El Amparo en la actualidad. Posibilidades y Límites*. 1er. Ed., Lima: Centro de Estudios Constitucionales/ Tribunal Constitucional, p. 614. Disponible en Internet: <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/El-amparo-en-la-actualidad-1.pdf>

procesos de amparo contra decisiones de Jurado Nacional de Elecciones (JNE), estos se resuelvan de forma única y definitiva en una instancia por el Tribunal Constitucional. Ciertamente, nuestra propuesta pretende:

*“(…) la reforma parcial del modelo del amparo peruano, el mismo que estará dirigido a un supuesto específico y no a todos, por lo que nuestra propuesta esboza que coexistan en nuestro ordenamiento jurídico un modelo de amparo mixto, el regular (actual) y el directo (nuestra propuesta).*

*Para tal propósito, proponemos que exista un amparo directo ante el TC que procederá luego de haber agotado la jurisdicción electoral tras una decisión firme del JNE, de tal forma que el proceso no adolezca de diversas etapas procesales que pongan en riesgo el derecho afectado o recurrido”.<sup>22</sup>*

De esta forma, concluimos que con esta reforma en el proceso constitucional de amparo se podrán tutelar de forma más efectiva y eficiente los derechos políticos de los ciudadanos<sup>23</sup>.

## **8. Derecho a la vivienda digna**

Por último, en relación con las propuestas de reformas constitucionales en la parte material de nuestra Norma Fundamental, creemos que también deben proponerse innovaciones con relación al catálogo de derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Política.

En tal sentido, somos de la opinión de reiterar nuestra propuesta recaída en el Proyecto de Ley 05839/2020-CR, que planteaba la inclusión del derecho a la vivienda digna, la cual se sustenta en:

*“(…), la problemática de un déficit de vivienda es real y concreto para millones de peruanos, situación que en la actual pandemia y crisis económica solo se ha agravado.*

---

22 Roel Alva, L. A. (2017). Propuesta de reforma del amparo electoral: una propuesta de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en un contexto electoral que lo exige. En: Carpio Marcos, E. & Sáenz Dávalos, L. (Coordinadores). *El Amparo en la actualidad. Posibilidades y Límites*. 1er. Ed., Lima: Centro de Estudios Constitucionales/ Tribunal Constitucional, p. 614.

23 Roel Alva, L. A. (2017). Propuesta de reforma del amparo electoral: una propuesta de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en un contexto electoral que lo exige. En: Carpio Marcos, E. & Sáenz Dávalos, L. (Coordinadores). *El Amparo en la actualidad. Posibilidades y Límites*. 1er. Ed., Lima: Centro de Estudios Constitucionales/ Tribunal Constitucional, pp. 627-629.

*La problemática descrita obliga a tomar medidas tanto técnica, ejecutivas e inmediatas, como legislativas que faciliten y fortalezcan medidas o programas del poder ejecutivo con respecto a dicha problemática”<sup>24</sup>*

Consideramos relevante la inclusión de este derecho fundamental en nuestra Constitución Política por las siguientes motivaciones que en su momento se expresaron en la precitada iniciativa legislativa:

*“En este marco, nuestro proyecto legislativo busca constitucionalizar a nivel de derecho fundamental de las personas el derecho de acceso a la vivienda, la cual debe ser digna y adecuada en los términos expuestos en la primera parte de la presente exposición de motivos.*

*Adicionalmente, elevamos a garantía constitucional el acceso a servicios básicos e incluso se le otorga un trato preferencial aquellos grupos denominados vulnerables, entre ellos mujeres, niños y personas con habilidades especiales.*

*Finalmente, el Estado no puede tomar una actitud pasiva para su cumplimiento, debe activamente tomar todas las medidas de política pública que correspondan para asegurar a la persona el acceso a dicho derecho”<sup>25</sup>.*

229

Cabe señalar que el 18 de febrero de 2021 fue aprobado en una primera votación la Reforma Constitucional pero el 17 de junio del mismo año no alcanzó número de votos necesarios en la segunda votación, puesto que solo tuvo ochenta y tres (83) votos a favor y no alcanzó los ochenta y siete (87) votos requeridos para su aprobación en la siguiente legislatura<sup>26</sup>.

24 Proyecto de Ley 05839/2020-CR. *Proyecto de Ley que incorpora el derecho fundamental a la vivienda digna*. Exposición de Motivos, p. 14. Disponible en Internet: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL05839-20200722.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05839-20200722.pdf)

25 Proyecto de Ley 05839/2020-CR. *Proyecto de Ley que incorpora el derecho fundamental a la vivienda digna*. Exposición de Motivos, p. 14.

26 Proyecto de Ley 05839/2020-CR. *Proyecto de Ley que incorpora el derecho fundamental a la vivienda digna*. Expediente Digital. Disponible en Internet: <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2016.nsf/55eff7b6c53dfa5d052578e100829cc9/ab375a10170b5e71052585ae0068b314?OpenDocument>

Lo interesante es que esta propuesta, que no se logró materializar en nuestra Norma Fundamental, conforme determina el artículo 206° de la Constitución Política<sup>27</sup> debió ser ratificada mediante referéndum, pero el Congreso de la República siguiente (la conformación actual del Parlamento peruano, periodo 2021-2016) lo derivó al archivo<sup>28</sup>.

## V. CONCLUSIONES

- En la presente ponencia hemos querido profundizar y ampliar las propuestas de reforma constitucional que en su momento se presentaron ante el entonces Titular del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las cuales consideramos que de concretizarse en nuestra Norma Fundamental se podría evitar muchos de los problemas actuales de nuestro Estado Constitucional de Derecho, que luego derivan en crisis políticas y sociales.
- Ciertamente, y conforme se ha explicado, en nuestro ordenamiento jurídico se permiten reformas o enmiendas constitucionales de forma parcial y limitada, es decir, se encuentra prohibido una reforma total de la Constitución y solo se permiten reformas que no desnaturalicen la esencia de la obra del constituyente.
- En ese sentido, las modificaciones a la Constitución Política planteadas en la presente investigación se encuentran acorde con los límites establecidos para la reforma constitucional conforme determina el artículo 206° de nuestra Norma Fundamental y lo interpretado por nuestro Tribunal Constitucional, puesto que no se plantea una reforma total y los cambios propuestos no transforman lo propio de lo planteado por el constituyente en su obra, la Constitución Política de 1993.

---

27 Constitución Política  
“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 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*” (resaltado nuestro).

28 Proyecto de Ley 05839/2020-CR. *Proyecto de Ley que incorpora el derecho fundamental a la vivienda digna*. Expediente Digital.

- Por lo que, consideramos que nuestros planteamientos de reformas constitucionales validas (dentro de los límites constitucionales de reforma constitucional) pretenden fortalecer nuestro Estado Constitucional de Derecho que ha devenido en una crisis institucional, por las diversas coyunturas políticas y sociales de la última década.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Proyecto de Ley 05839/2020-CR. *Proyecto de Ley que incorpora el derecho fundamental a la vivienda digna*. Expediente Digital. Recuperado de: <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2016.nsf/55eff7b6c53dfa5d052578e100829cc9/ab375a10170b5e71052585ae0068b314?OpenDocument>.

Roel Alva, Luis Andrés. “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado peruano”. En: *Gaceta Constitucional*, N.º 179, Noviembre, Lima: Gaceta Jurídica, 2022, pp. 67-87.

Roel Alva, Luis Andrés. (2017). Propuesta de reforma del amparo electoral: una propuesta de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en un contexto electoral que lo exige. En: Carpio Marcos, E. & Sáenz Dávalos, L. (Coordinadores). *El Amparo en la actualidad. Posibilidades y Límites*. 1er. Ed., Lima: Centro de Estudios Constitucionales/ Tribunal Constitucional.

Roel Alva, Luis Andrés. (2016). El amparo directo ante el Tribunal Constitucional. En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. 21, N.º 21, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18711>.