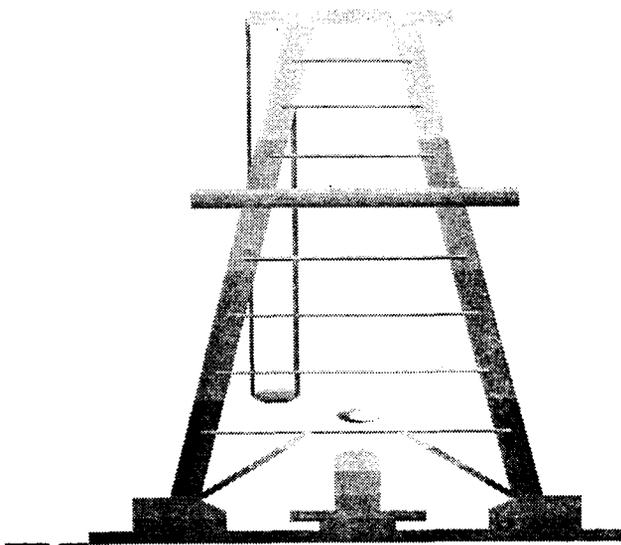


CREEMOS

EN LOS PERUANOS...

SEGUIMOS

EN EL PERU.



OCCIDENTAL PETROLEUM CORP. OF PERU
Petróleo para el desarrollo



REDISEÑO DEL ESTADO DE SEPARACION DE PODERES A LA LUZ DE ALGUNOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PUBLICO ROMANO*

Marcial Rubio Correa
Abogado
Vicerrector y Profesor de Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica del Perú.

1. PRESENTACION

Este documento discute la posibilidad de cambiar los supuestos del Estado de separación de poderes utilizando como inspiración principios de la organización política romana. No es una propuesta de sustituir la separación de poderes por el esquema romano, sino de recrear el Estado actual, de manera más coherente, utilizando categorías romanas.

Los elementos de juicio que hemos tomado en consideración al elaborar este trabajo son los siguientes:

- El modelo de organización del Estado con separación de poderes ha significado, en la práctica, expropiar la vida política al pueblo. Mediante una estructura que se pretende racional, ha constituido un esquema de órganos de gobierno que se reparten las funciones entre sí y que se controlan mutuamente, en el plano de lo que se ha dado en llamar la superestructura de la organización política. Con la complejidad del mundo moderno, esta concentración de poder ha favorecido el desarrollo de poderosos grupos de presión, nacionales e internacionales, de naturaleza económica y tecnocrática (a menudo defendiendo similares intereses), que se adueñan en forma significativa de las decisiones políticas.
- El pueblo está marginado del ejercicio del poder en este contexto: sólo le cabe ir a las urnas periódicamente, a elegir gobernantes a los que luego

El Estado de separación de poderes, fruto del pensamiento liberal e ilustrado, se ve cuestionado cada vez más, ya que pierde su legitimidad al excluir la participación del pueblo en la toma de decisiones fundamentales y en la vida política de la nación. Se han buscado caminos que conduzcan a la superación de este problema, sin embargo, pocos de ellos parecen viables, pues no pasan de ser meros ejercicios de teoría política.

El doctor Marcial Rubio toma los aportes que nos deja la vida política de la antigua Roma, para desarrollar una propuesta que pretende, a grandes rasgos, rediseñar el Estado de separación de poderes. De esta forma, vemos cómo el autor nos presenta las instituciones (algunas nuevas, otras semejantes a las actuales pero vistas desde una nueva perspectiva) que en su opinión deberían formar parte del nuevo Estado.

* Ponencia presentada al Seminario *Riforma dello Stato e città capitali. Aspetti comparativi italo-latinoamericani*, en Roma, 16 y 17 de Diciembre de 1994.

le es difícil (si no imposible) controlar en el ejercicio de la representación recibida. Los mecanismos de democracia directa carecen de peso eficiente en el sistema político.

- Los dos fenómenos antes reseñados no son casuales: pertenecen a la esencia del Estado de separación de poderes, que elitiza el poder y desmoviliza al pueblo por su propia naturaleza.
- Los hechos recientes, sin embargo, muestran que el Estado de separación de poderes parece haber llegado a tocar algunos de sus límites y que son necesarios dos procesos paralelos, que se vienen dando en el constitucionalismo moderno, particularmente en América Latina. El primero, es el regreso a formas de democracia directa. El segundo es la introducción de órganos estatales con poder soberano que, sin embargo, no están previstos en la estructura de separación de poderes ni funcionan adecuadamente de acuerdo a sus reglas. Tal vez, el Defensor del Pueblo que muchos países pugnan por establecer en la actualidad, sea uno de los mejores ejemplos de los que venimos diciendo.

Estos órganos heterodoxos en el sistema de separación de poderes, y los mecanismos de democracia directa, requieren a nuestro juicio no sólo instituir pragmáticamente las nuevas figuras dentro de nuestro constitucionalismo, sino repensar los principios básicos y la organización global del régimen.

En base a lo anterior, hemos preparado este documento que, por lo dicho, propone una revisión de la estructura de los órganos de poder del Estado con las siguientes características:

- Se mantiene lo esencial del concepto de separación de poderes, es decir, que los diversos órganos tengan competencias de actuación distintas. No se mantiene la exclusiva tripartición del aparato en órganos legislativo, ejecutivo y judicial.
- Se pretende que el poder del Estado resida eficientemente en el pueblo, del cual no debe sólo "emanar": tienen que existir instituciones que permitan que lo ejercite efectivamente. Esto puede lograrse, en lo inmediato, fortaleciendo el rol de las elecciones y del referéndum, tanto del ratificatorio de decisiones gubernamentales (fundamentalmente legislativas) como del de ratificación de la representación de los órganos del Estado (que en el constitucionalismo moderno algunos llaman plebiscito).

- Se pretende que los órganos, en lo posible, sean colectivos a fin de garantizar un ejercicio más atemperado del poder. La excepción es la Jefatura del Estado que la hemos pensado como residente en una persona individual.
- Se recurre al concepto de poder negativo y de veto de la actuación política entre los órganos del Estado, de manera más intensa que la forma tremendamente limitada en que lo hace el Estado de separación de poderes. En los conflictos extremos entre órganos del Estado, se pretende que la solución provenga de la recurrencia al referéndum, haciendo al pueblo el árbitro final de las disputas.
- Se busca elaborar un modelo político en el que más que soberanía en el sentido de Bodino, haya mando, en el sentido romano del *imperium*. Consideramos que la diferencia entre *imperium* y soberanía para organizar el Estado, es mucho más importante que lo que los tratados de Derecho Público modernos están dispuestos a conceder.

Un Estado de esta naturaleza es más político que tecnocrático y, es verdad, intensifica el pulso de la vida política, dando mayor participación al pueblo. Esto encierra sus riesgos, el mayor de los cuales es el de la anarquía, que debe ser controlada. Para ello, la regimentación de los detalles puede ser muy importante y, aquí, sólo es abordada de manera muy elemental.

Nuestro objetivo es contribuir a la discusión constitucional contemporánea, utilizando aportes del Derecho Público Romano, para restituir el sentido político a la vida pública, para lograr que la constelación de órganos existentes en el Estado pueda funcionar mejor mediante un cambio de principios. Pretendemos lograr, si llegamos a ser capaces de incorporar las críticas y aportes de muchos colegas, un modelo de Constitución Política, alternativo al que corrientemente se utiliza en la actualidad.

Una de las limitaciones más serias de esta propuesta, para nosotros, es que está focalizada en el Gobierno Central y no toma en cuenta la problemática que a un modelo de este tipo plantean los gobiernos regionales y locales, de creciente importancia en la conformación del Estado contemporáneo. Es algo que habrá que desarrollar a futuro.

2 LAS LINEAS GENERALES DE LA PROPUESTA

En virtud de lo dicho hasta aquí, proponemos a continuación una serie de ideas sobre cada uno de los principales órganos existentes en el ámbito del gobierno central de los Estados contemporáneos de América Latina. No nos referimos al Poder Judicial porque hasta ahora, no hemos encontrado mayores modificaciones que hacerle al modelo que tiene actualmente.

2.1 El Jefe de Estado

Proponemos la existencia de un Jefe de Estado como persona individual, cuya función es la de Protector de la República, en el sentido que está por encima de todos los demás órganos estatales y no tiene injerencia en las decisiones políticas cotidianas.

El Jefe de Estado debe ser elegido popularmente con mandato sujeto a plazo. Puede o no haber mecanismos de reelección, de acuerdo a los diversos modelos actualmente existentes en el constitucionalismo.

El Jefe de Estado debe proponer a los integrantes del órgano ejecutivo quiénes, una vez nominados, deben reunirse a ejercitar sus atribuciones, la primera de las cuales será diseñar su presentación ante el órgano legislativo para obtener el voto de confianza o de investidura que les permita ejercer la labor de gobierno.

La función esencial del Jefe de Estado en la vida política consistirá en lograr que los demás órganos del Estado trabajen de la manera más armoniosa, coordinada y eficiente posible. Para lograrlo, el Jefe de Estado debe tener poderosas armas coercitivas y, dado el caso, coactivas. Ellas han sido ya desarrolladas en el constitucionalismo contemporáneo. Proponemos las siguientes:

- La atribución de veto de cualquier decisión de cualquier órgano del Estado. Este veto, en el caso de las normas aprobadas por el órgano legislativo, podrá ser levantado mediante los procedimientos conocidos. Si se trata de decisiones legislativas de rango menor, o de decisiones políticas o de poder, la resolución final sobre el problema del veto, tendrá que ser jurisdiccional.
- La atribución de destituir a los integrantes de cualquier órgano del Estado con poder máximo (que son los señalados en este trabajo), sometida a referéndum ratificatorio popular.

- La disolución del órgano legislativo con convocatoria inmediata a nueva elección de sus miembros.
- El poder de declarar los estados excepcionales de emergencia o sitio, a pedido del órgano ejecutivo, y de dictar legislación de excepción (que puede ser derogada por quien detente la atribución legislativa de que traten las normas de excepción).

En el modelo planteado, estas atribuciones deben ser exclusivas del Jefe de Estado, quien las tomará por sí mismo manteniendo, simultáneamente, el privilegio de la irresponsabilidad política.

2.2 El órgano ejecutivo

2.2.1. El aspecto orgánico y funcional

En América Latina el órgano ejecutivo del Estado es en realidad el Presidente de la República: conduce la política general del Estado y, desde luego, nombra al Consejo de Ministros y define sus posiciones políticas a pesar de que en la mayoría de los casos es definido como Jefe de Estado y no como Jefe de Gobierno. A su turno, los ministros tienen en los textos constitucionales una importancia de Estado a la que no hacen honor en la conducta cotidiana porque aceptan una desmesurada dependencia del Presidente (en el Perú, los ministros suelen decir que son ministros del Presidente, no ministros de Estado. Constitucionalmente, la diferencia entre lo uno y otro es significativa).

La tendencia al autoritarismo, y por ende los límites al ejercicio democrático comprendidos dentro de esta mutación constitucional son muy grandes y, en verdad caracterizan el tratamiento que muchos teóricos de fuera de América Latina hacen de nuestros regímenes políticos.

La idea alternativa es la de colegiar las decisiones del órgano ejecutivo como tal, es decir, dar las atribuciones de decisión al Consejo de Ministros, el que tendrá un Presidente en calidad de Jefe de Gobierno. Al propio tiempo, en la ejecución de la política concreta, las decisiones del Consejo serían ejecutadas por cada Ministro en su ámbito, sufriendo éstos como límite sólo el veto de sus acciones por alguna otra autoridad.

¿Cuál? Esto puede variar según la configuración que tenga el régimen como globalidad. Si hay un Primer Ministro Jefe de Gobierno, el veto puede

provenir de él. Si hay Jefe de Estado distinto de Jefe de Gobierno, puede provenir de aquél. Si existen los dos, puede adoptarse hasta tres combinaciones: los vetos que corresponden al Jefe de Estado, los que corresponden al Jefe de Gobierno, y los que pueden eventualmente corresponder a cualquiera de los dos indistintamente. El veto impuesto por el Jefe de Gobierno puede ser discutido en el Consejo de Ministros y, eventualmente, ser levantado con una decisión colectiva.

Es importante notar que no se trata del veto legislativo que hoy tienen los Jefes de Estado. Esta es una institución distinta porque no se refiere al ámbito ejecutivo. Lo que nosotros estamos planteando aquí es un esquema en el que el Jefe de Gobierno y el Ministro se comportan de manera distinta a lo que ocurre en la actualidad por dos razones:

- Porque el Ministro es autónomo y responsable exclusivo de las decisiones ejecutivas de su ámbito.
- Porque el Jefe de Gobierno no puede imponer decisiones al ministro sino vetárselas.

De esa manera, el Jefe de Gobierno es un conductor de la obra colectiva pero no el detentador individual de la potestad ejecutiva del Estado.

El órgano ejecutivo es nombrado por el Jefe de Estado pero necesita voto de confianza o voto de investidura (la elección puede variar según el modelo de régimen político que se elija) de algún otro órgano. Proponemos que sea el órgano legislativo. De esta manera, se fuerza la necesidad de alianzas y concertaciones, costumbre no común en la vida política de América Latina.

El órgano ejecutivo puede ser censurado por el legislativo y, provistas ciertas circunstancias, puede ser destituido por el Jefe de Estado.

2.2.2. Las atribuciones constitucionales

El órgano ejecutivo tiene una serie de atribuciones propias y reconocidas en las constituciones modernas. Todas ellas deben ser mantenidas.

También debe tener todas las atribuciones ejecutivas y legislativas (salvo las que constituyan reserva de ley) para ejecutar el plan de gobierno. Este es un cambio que resulta significativo para la mayoría de las constituciones de América Latina, en la medida que ha sido una de las características de su constitucionalismo formal, el reconocer como ente

legislador al órgano legislativo. Sin embargo, en esto ha habido también uso y abuso tanto de la delegación legislativa, como de la delegación mediante decretos de emergencia o de urgencia.

En la práctica, en la mayoría de los países de América Latina, el grueso de la legislación significativa es discutida, aprobada y promulgada por el Poder Ejecutivo, no por el Legislativo. Establecer una norma como la que proponemos, significaría reconocer en el plano formal, lo que ha venido sucediendo en el plano real desde la década pasada. Por supuesto, una medida de esta naturaleza exige contrapesos que impidan el ejercicio autoritario y excluyente del poder por el Ejecutivo colegiado.

También debe tener la atribución de resolver en vía administrativa todos los problemas de ejecución de la política, con una normatividad del proceso administrativo clara y protectora del ser humano y las personas jurídicas, y con el derecho a un eficiente sistema de reclamación de las pretensiones contra actos administrativos en la vía contencioso-administrativa. En la actualidad, los órganos ejecutivos tienen esta atribución resolutoria, en general sin mayor regimentación, y tanto los procedimientos administrativos como lo contencioso-administrativo, están regulados de manera tal que no ofrecen garantía de seguridad y eficiencia para la solución de las pretensiones. Indudablemente también, tiene que estar garantizada la jurisdicción constitucional para aquellos casos en los que se transgreda los derechos humanos de rango constitucional, o la jerarquía del orden jurídico.

Finalmente, el órgano ejecutivo debe tener la atribución de convocar al pueblo a referéndum para que se pronuncie sobre las materias que correspondan a esta institución en el sistema político elegido, según su libre discreción política.

2.3 El órgano legislativo.

2.3.1 El aspecto orgánico y de función

El órgano legislativo puede asumir varias modalidades de organización en esta propuesta; no existe preferencia por alguna de ellas.

Sin embargo, por las funciones que se espera lleve a cabo, es indispensable que su trabajo sea tan importante en las comisiones como en el pleno de legisladores. Debe existir una complementación muy grande entre una y otra dimensión. En la mayoría de los Congresos de América Latina, prima el trabajo de pleno.

El órgano legislativo debe ser elegido por votación popular y puede ser disuelto por el Jefe de Estado (no por el Ejecutivo). Para efectos de disolución, se puede escoger cualquiera de las muchas que nos ofrece el constitucionalismo contemporáneo.

2.3.2.- Las atribuciones constitucionales.

Las funciones principales que tendría serían las siguientes:

- Legislar dentro de un ámbito de reserva de ley, de contenido variable según la tradición de cada país. Un elemento de la reserva de la ley podría ser el conjunto de disposiciones que la Constitución requiere para ser puesta en pleno cumplimiento. A él se puede sumar una lista para la que podría servir de inspiración la Constitución francesa de 1958.
- Reformar la Constitución mediante los mecanismos de poder constituyente delegado. Esta labor debería ser complementada por el ejercicio del referéndum de reforma constitucional.
- Control político del Estado pero, particularmente, del órgano ejecutivo. A los mecanismos tradicionales de interpelación y censura, que por supuesto deben permanecer (en el caso de la interpelación señalándose un número razonable de firmas para hacerlo accesible a las minorías), hay que añadir otros con las funciones siguientes:
 - a. Una comisión de moralidad pública con amplios poderes de investigación y con atención preferente del trabajo del pleno del órgano legislativo. Esta comisión debe tener una conformación relevante que asegure, en la medida de lo posible, su eficiencia y seriedad. Una fórmula podría ser que los cabezas de cada lista elegida al órgano legislativo, tengan por toda ocupación esta Comisión, de manera que sean gente experimentada y con futuro político que debe ser labrado moralizando efectivamente la vida pública.

Este tema, no nos olvidemos, fue un problema que ya identificó Simón Bolívar en su proyecto de Constitución, y que sigue vigente en la actualidad con graves dimensiones.

- b. Una mayor participación de las minorías en la labor de control político. Esto supone, en esencia, que esa minoría esté en capacidad de expresar sus puntos de vista y que pueda desa-

rollarse un diálogo político permanente dentro del órgano legislativo, pero también entre él y el ejecutivo.

Esto puede lograrse disminuyendo los rigores reglamentarios de limitación de intervenciones y de conclusión de debates por votos de la mayoría. Al propio tiempo, estableciendo un espacio de la jornada de trabajo del órgano legislativo, en la que esté obligatoriamente presente el Gabinete Ministerial a fin de debatir los diversos aspectos de la política del gobierno.

No se trata, con esto, de incrementar el poder de la minoría en la toma de decisiones, pero sí de reconocer que el órgano legislativo es el cenáculo de mayor pluralidad dentro de la estructura del Estado por la forma en que son elegidos sus miembros y, en consecuencia, de convertirlo en un lugar de discusión de la política por las fuerzas más significativas del país.

La democracia, en mucho, es el intercambio de ideas y un esquema de funcionamiento del órgano legislativo de este tipo, lo favorece.

Indudablemente, este modelo de órgano legislativo requiere mucho más tiempo para la discusión política. El se obtendría, en gran parte, de la reducción de su tarea legislativa según hemos visto antes.

También puede convocar a referéndum sobre las materias establecidas para él.

2.4 El Defensor del Pueblo y el Ministerio Público

Ambos deben ser órganos colegiados que tienen poder basado en la elección de sus miembros, la que puede ser directa por el pueblo, o indirecta, por ejemplo por el Senado. Lo importante es que no sean elegidos ni nombrados por los otros órganos de poder del Estado. Consiguientemente, no se deben a ellos sino que responden directamente al pueblo.

Ambos órganos en conjunto pueden ser destituidos por el Jefe de Estado, con ratificación popular por referéndum. Los cargos de los miembros de estos órganos vacan por las mismas razones que el del Presidente de la República. La vacancia debe ser declarada por el órgano legislativo.

Ambos órganos vetan las decisiones de los demás órganos del Estado en los aspectos que se refieren a sus competencias. Pueden actuar de oficio o a pedido de partes o de sectores del pueblo. El veto

significa la imposibilidad de ejecutar las decisiones de los otros órganos del Estado o, inclusive, las que provengan de particulares.

La esfera de veto de estos órganos son las grandes decisiones políticas y su ejecución. No vetan las normas legislativas de diverso rango, aunque deben poder pedir al Jefe de Estado que lo haga. No se ocupan de problemas particulares ni defienden a personas ante los tribunales aunque sí salen a juicio en los asuntos en los que puedan ser considerados parte.

Las decisiones de estos órganos pueden ser impugnadas en vía jurisdiccional para que se resuelva en definitiva sobre ellas. Esta impugnación podrá hacerse ante los tribunales ordinarios o, como proponemos en esta ponencia, ante una Corte Constitucional.

Además, ambos órganos pueden proponer proyectos de ley sobre los temas que son de su competencia, y pueden convocar al pueblo a referéndum en las materias en que dicha institución sea procedente. Esta convocatoria a referéndum no está sujeta a impugnación judicial.

Para todas estas atribuciones, ambos órganos tienen una amplia discrecionalidad de investigación en materia de hechos y conductas, aunque con respeto de los derechos humanos. Dentro del ámbito público, pueden hacer todas las investigaciones que estimen pertinentes y exigir la información que consideren necesaria sin que les pueda ser negada.

La diferencia entre estos dos órganos consiste en la materia precisa de su competencia que desdoblamos en lo siguiente:

- Al Defensor del Pueblo le compete todo lo referente a los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales.
- Al Ministerio Público le compete defender la legalidad de la vida social y política en el sentido amplio de la palabra.

Como puede verse el Defensor del Pueblo y el Fiscal de la Nación son órganos de rango y características semejantes, variando la temática a la que se refieren las competencias de cada uno. Eventualmente, sus intervenciones podrán concurrir en un mismo asunto, caso para el cual hay que dictar las normas de solución: pueden desarrollarse paralelamente su trabajo o puede preferirse a uno sobre el otro según reglas de competencia para las que pueden servir de

inspiración las que tiene la contienda de competencia de los tribunales.

Cabe preguntarse por qué hay que establecer esta dualidad de órganos que son tan parecidos entre sí y que, por lo demás, pueden confluír en el mismo asunto varias veces. La razón es que creemos que en América Latina, al menos, es indispensable establecer un órgano especializado en la protección de los derechos humanos, porque son sistemáticamente violentados tanto por la acción de grupos de poder, como por los mismos funcionarios y poderes del Estado. Por ello no basta un órgano como el Ministerio Público, que al trabajar sobre la legalidad de la vida pública en general, puede preferir problemas no vinculados a los Derechos Humanos. Somos partidarios de que éstos sean defendidos extensivamente y la forma que proponemos nos parece eficiente para ese fin. Con el progreso del respeto de estos derechos, podrá ocurrir que estos dos órganos se reúnan en uno solo.

Una cosa muy importante es que el Ministerio Público detente la acción penal contra los infractores de la legalidad. Esta puede ser una atribución exclusiva de él, o compartida con otros órganos.

2.5 La Corte Constitucional y la Corte de Elecciones

Son órganos jurisdiccionales colegiados, encargados en exclusividad de las siguientes competencias:

- La Corte Constitucional tiene por funciones fundamentales el control de constitucionalidad de las leyes y resolver los conflictos entre órganos que se presentarán en la vida política cotidiana de un sistema de esta naturaleza, tanto en la definición de competencias como en la resolución de los vetos. Adicionalmente, puede asumir otras funciones (por ejemplo la de resolver en materia de acciones constitucionales).
- La Corte de Elecciones tiene como funciones esenciales el determinar quiénes son y quienes no son ciudadanos, y quienes participan y son elegidos en los procesos electorales del país.

Las decisiones jurisdiccionales que estos órganos tomen, no estarán sujetas a veto de los demás. Las otras que les competan sí lo estarán. Cuando se produzca un veto de las decisiones de la Corte Constitucional, el problema será resuelto jurisdiccionalmente por la Corte Suprema.

Adicionalmente, ambos pueden presentar proyectos de ley al órgano legislativo, sobre las materias

que les competen. No parece razonable que puedan convocar al pueblo a referéndum.

La naturaleza de la función que ambos órganos desempeñarán, requiere que sus miembros tengan legitimidad electiva. Esta, como en casos anteriores, puede ser directa o indirecta.

Ambos órganos pueden ser destituidos por el Jefe de Estado, sometándose tal decisión a ratificación vía referéndum. Los cargos de sus miembros vacarían por las mismas razones que vaca la Jefatura del Estado. Esta vacancia debería ser declarada por el órgano legislativo.

2.6 El Senado

Un órgano estatal como éste no existe en América Latina. La idea central es que sea un grupo de seres humanos reconocidos en la sociedad política, que puedan actuar como una suerte de conciencia de la sociedad. Esta función es muy importante en países en los cuales existen desinstitucionalización, corrupción y abuso sistemático de autoridad, entre otros defectos notorios.

Este no sería un órgano deliberativo en el sentido de producir resoluciones obligatorias para la sociedad. Su función principal sería la de debatir los grandes problemas existentes sin producir conclusiones ni acuerdos. Debe poder citar con apremios eficientes a todo funcionario, ex-funcionario, magistrado y ex-magistrado del Estado.

Sus discusiones servirán para dar a conocer la problemática del país y las opiniones de personas significativas. La democracia es en mucho diálogo y participación y los componentes de este Estado estarían en buena posición para realizarlo, en la medida que no estarán allí en virtud de militancia política activa.

En ciertas circunstancias, podría tener la atribución de dar legitimidad electiva a ciertos magistrados o a los miembros de ciertos órganos colectivos. Podría hacerlo en la medida que sería un órgano del Estado que contendría dentro de él a personalidades muy significativas de la vida política y social, en cierto sentido, una élite que contiene una representación no formal, pero sí jurídica de la sociedad toda.

Tendría que ser un órgano al que se pertenece de pleno derecho, porque se ocupa o se ocupó posiciones muy relevantes en la sociedad. Entre ellas:

- Haber sido Jefe de Estado.
- Haber sido miembro de alguno de los otros órganos del Estado con legitimidad electiva mencionados en este trabajo. En el caso de los miembros del órgano legislativo, sólo participarían quienes hayan sido presidentes de cámaras, o su equivalente, por períodos completos de ejercicio del cargo.
- Haber sido Presidente del Consejo de Ministros por un lapso de, digamos, un año de extensión.
- Los rectores de las Universidades del país en ejercicio del cargo.
- Los decanos de colegios profesionales con representación nacional en ejercicio del cargo.
- Los presidentes o equivalentes de gremios nacionales de representación de intereses, en ejercicio del cargo, que tuvieran una existencia social acreditada según las normas internas del país.

No se trata de que todos ellos se incorporen al organismo. Ello dependerá de cada país, su situación, sus tradiciones, etc. Desde luego, no se trata de que el Senado sea un órgano de tal dimensión que haga imposible su trabajo. El balance entre incorporación de mayor representatividad y tamaño razonable, determinará quién ingrese y quien no.

2.7 El Pueblo

El pueblo tiene que ser revalorizado para el Estado y la vida política. Pero cuando hablamos de pueblo, nos referimos al grupo humano que detenta el poder en última instancia. En consecuencia, hay que establecer mecanismos democráticos que permitan que ello ocurra.

Uno de los elementos es el voto por autoridades y magistrados que les da legitimidad democrática para ejercitar sus funciones.

El otro es la posibilidad de que sea legislador por sí mismo. En esto el referéndum es de mucha trascendencia en dos aspectos:

- En el de que el propio pueblo pueda convocarlo.
- En el de que el pueblo pueda, bajo ciertas condiciones, votar las propuestas legislativas que él mismo ha hecho.

En otras palabras, el pueblo debe ser convocado a referéndum tanto por los órganos a los que antes hemos considerado esta atribución, como por sí mismo.

Entre los temas a los que sería convocado a referéndum están:

- La reforma de la Constitución (caso en el que opinamos que debiera haber referendun obligatoriamente).
- La votación sobre normas legislativas cuando así lo considere el órgano que dicta la norma o una cierta parte del pueblo. (Los órganos del Estado que pueden convocar a referéndum deben estar taxativamente señalados en la Constitución).
- La votación sobre los proyectos de ley que el propio pueblo proponga y sobre los que solicite con número de firmantes suficiente, proponer dicho proyecto de ley a referéndum. Si el referéndum en este caso es aprobatorio, no puede haber impugnación alguna de la medida.

- La ratificación de las decisiones del jefe de Estado, de destituir a magistrados componentes de los órganos principales del Estado.

El tema del referéndum tiene muchas complejidades que es necesario detallar en la normatividad respectiva. Sin embargo, para la mayoría de los problemas hay ya soluciones preestablecidas, de entre las cuales se puede sacar inspiración para dar coherencia al proyecto final.

Las elecciones deben ser frecuentes de manera que la voluntad popular sobre problemas nacionales sea expresada de manera inequívoca y directa. Esto es especialmente aplicable a la renovación periódica del órgano legislativo. Esto permitirá orientar la conducta de los distintos órganos estatales con mayor claridad que si las elecciones se realizan con mucho distanciamiento una de otra. Cuando nos referimos a este ejercicio democrático frecuente, desde luego, no estamos hablando básicamente del referéndum que, por definición, es ocasional. Estamos tratando de que debe preverse un sistema de nominación de magistrados electivos que haga que las votaciones por ellos sea mucho más frecuentes que lo que se estila hoy día.



Palmas del Espino S.A.

*Ofrece Aceite de Palma y Palmiste para la
Industria de Productos grasos y jabonería.
Entregamos en planta de clientes*

Pedidos al Teléfono: (054 - 14) 28-8000 - Fax: (054 - 14) 31-4037 - Lima - Perú