

¿Es necesario un cambio de Constitución en el Perú?

AUTOR: José Humberto Ruiz Riquero[1]

La propuesta de aprobar una nueva Constitución Política que reemplace a la de 1993 va cobrando fuerza y es oportuno analizar su viabilidad jurídica y política, toda vez que la legislación ofrece hasta tres caminos para modificar la norma fundamental del Estado; dos de ellas requieren pasar por el filtro del Congreso de la República, y otra depende precisamente de una masiva recolección de firmas ciudadanas.

En efecto, tenemos dos caminos abiertos. En primer lugar, reformar la Constitución es, sin dudas, el más rápido y el más sencillo, porque se trata de un mecanismo que ya está establecido en el artículo 206 de la norma constitucional, como un mecanismo de cómo reformarla, pero además tenemos un tema de mayor certidumbre cuando hay una reforma parcial de la Constitución conducida a través del Parlamento.

En segundo lugar, el otro camino es el de la reforma total de la Constitución Política, normalmente se ha emprendido a través de Congresos y Asambleas Constituyentes, que no son organismos que están contemplados en la norma constitucional, sino que más bien han surgido normalmente después de gobiernos dictatoriales, totalitarios o, de hecho, es decir, situaciones durante gobiernos o después de gobiernos de facto, pero tienen la ventaja de poder tener un tipo de expresión supuestamente mayor de la sociedad y que no sea el Parlamento ordinario que las haga. Todo depende de cómo se siga el debate político.

Así las cosas, si el debate apunta a temas más puntuales de cambio constitucional, probablemente la salida va ser irnos por una reforma parcial del Congreso; si más bien continúa un conjunto de propuestas y de protestas para un cambio de la Constitución en forma mayor, probablemente será el segundo camino el que adoptemos.

En esta coyuntura, considero que la iniciativa ciudadana de reemplazar la Constitución de 1993 debe canalizarse por los cauces que ella misma establece. No debemos acudir a la figura de una Asamblea Constituyente porque nuestra Constitución prevé una vía específica, y usar otro mecanismo no previsto en ella nos conduce a un espacio fuera del marco constitucional. Ello es, no solo inconstitucional *per se*, sino muy peligroso porque se carece de límites constitucionalmente establecidos. Además, hay temas muy relevantes, tales como definir cuándo y bajo qué reglas se elige la Asamblea Constituyente, y por qué mecanismo esta aprobará el nuevo texto constitucional que, claro está, ninguna entidad tiene actualmente competencia para hacerlo.

[1] Abogado por la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Con estudios complementarios en Justicia Constitucional y Teoría e interpretación de los Derechos Fundamentales por el Centro de Estudios Constitucionales [CEC-TC]. Experto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato, México. Maestrando en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP, en convenio con la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Ha sido asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional de la República del Perú y servidor de la Gerencia General del Poder Judicial. Actualmente se desempeña como presidente de la Comisión de Derecho Constitucional de la Sociedad Peruana de Derecho y asesor parlamentario del Congreso de la República, período parlamentario 2021-2026.

Es conveniente tener presente que la Constitución de 1993 fue elaborada por un Congreso Constituyente Democrático elegido por el pueblo luego del autogolpe de 1992, y la Constitución de 1979 por una Asamblea Constituyente elegida en el marco de un gobierno militar de facto al mando del país desde el golpe militar de 1968. Podría retroceder hacia constituciones previas, pero no es necesario para comprender que las Asambleas Constituyentes se vinculan a un quiebre constitucional que en el Perú actualmente no ha ocurrido. Nuestro país tiene su régimen constitucional plenamente vigente.

La actual Constitución Política señala, en su artículo 206, que las iniciativas legislativas de reforma constitucional pueden ser presentadas por el Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; los congresistas o un colectivo de ciudadanos que reúna el 0,3% de las firmas de la población electoral. Por consiguiente, al tratarse de un proyecto de ley, esta propuesta debe incluir la exposición de motivos, vigencia y efectos de la norma, análisis costo beneficio y los artículos que indiquen cómo se configurará la Asamblea Constituyente (plazos, elección de integrantes, funciones, etc.) o la figura legal a la que recurrirán para llevarla a cabo.

Queda claro, entonces, que, para su reforma, la Constitución Política de 1993 dispone en su artículo 206 que “[t]oda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum”. Asimismo, dispone que “[p]uede 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”.

Nuestra Constitución Política ha previsto la posibilidad de que su reforma sea total o parcial, lo cual implicaría, en el primer supuesto, un reemplazo del texto completo de la Constitución de 1993 con sus modificatorias hasta la fecha. Así lo evidencia la referencia del artículo 32 a la posibilidad de que puedan ser sometida a referéndum “[l]a reforma total o parcial de la Constitución”.

En la actualidad, la versión original del texto constitucional presenta cambios sustanciales. Por ejemplo, se ha eliminado la reelección presidencial inmediata, se ha diseñado el marco constitucional básico de la descentralización, se ha incrementado el número de congresistas, entre otras reformas. Además, el aporte del Tribunal Constitucional ha sido fundamental. En el balance, al margen de algunas decisiones cuestionables, ha ido precisando y dotando de contenido a diversas disposiciones constitucionales.

En consecuencia, la Constitución Política de 1993 ha sido objeto de 20 reformas constitucionales, en temas tan disímiles en trascendencia como el capítulo completo de la descentralización y el cambio de denominación de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFPs). Algunas de ellas han seguido la vía de la doble votación calificada del Congreso de la República y otras la del referéndum. Por ejemplo, las reformas mencionadas en este párrafo se adhirieron al primer procedimiento; mientras que las recientes reformas vinculadas al sistema electoral fueron aprobadas por referéndum. En ese sentido, nuestra Constitución Política ha experimentado casi todas las variables previstas en su texto, menos la reforma total.

Ahora bien, la pregunta acerca de la necesidad de cambiar la Constitución Política de 1993 invita previamente a tener en claro qué es y para qué sirve [funciones] aquello que queremos reformar o cambiar, es decir, debemos conocer para poder afrontar el cambio o la reforma que se propone. En términos sencillos, una Constitución Política es un acuerdo de convivencia social, en otras palabras, es a través de la Constitución -se supone- que todos los peruanos pactamos y acordamos cómo vivir en sociedad, mucho antes de ser un instrumento político y jurídico, es básicamente un acuerdo social. Entonces, eso nos debe suscitar la siguiente pregunta: ¿queremos reformar ese acuerdo social? ¿por qué? ¿qué se quiere o qué queremos alcanzar o lograr con ese cambio?

Así las cosas, ¿para qué sirve una Constitución? Básicamente para tres cosas: en primer lugar, para organizar el Estado, establecer cuáles van a ser sus instituciones principales o cómo va ejercerse el poder; en segundo lugar, para establecer o mejor dicho reconocer los derechos de las personas, qué duda cabe, que de todos los que vivimos en sociedad, pero también, en tercer lugar, para establecer deberes. Todo ello, en resumidas cuentas, como cita el profesor Reynaldo Bustamante, como *un ideal de justicia o un ideal de bienestar* [énfasis añadido], pero ojo como ideal. Por consiguiente, una Constitución Política, en sencillo, es un acuerdo de convivencia social para juntos tratar de alcanzar un ideal de justicia, por ejemplo, que todos vivamos en libertad, en condiciones razonables de igualdad, de solidaridad, de fraternidad, que no haya una pobreza estructural, que todos puedan educarse y en igualdad de condiciones, etc.

Sin embargo, la queremos reformar, pero con qué propósito. Creemos que con reformar la norma fundamental del Estado se van resolver nuestros problemas. El cambio constitucional no asegura por sí solo, que esos problemas y más se vayan a resolver. Prueba de ello es la historia misma. Hemos tenido, hasta el momento, doce (12) Constituciones ya en el Bicentenario y muchos problemas que hunden sus raíces, pues desde los inicios de la República, sino antes, todavía no se han superado. Entonces, si queremos cambiar la norma fundamental del Estado, primero seamos conscientes para qué lo queremos hacer, por qué lo queremos hacer, y segundo seamos conscientes que los cambios constitucionales por sí solos no resuelven los problemas estructurales del país. Los problemas los resolvemos las personas, encontrando el cómo, y no los textos legales; tener muy en cuenta esto que es clave y fundamental en el debate político-jurídico sobre el cambio de Constitución en el Perú.