



FACULTAD DE DERECHO

**LA EXIGENCIA DEL REFERÉNDUM EN EL
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE REFORMAS
PARCIALES A LA CONSTITUCIÓN DE 1993**

**PRESENTADA POR
JOSE FRANCISCO RAFFO MIRANDA**

**ASESOR
OMAR ALBERTO SAR SUÁREZ**

**TESIS
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**LIMA – PERÚ
2023**



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Derecho

FACULTAD DE DERECHO

**LA EXIGENCIA DEL REFERÉNDUM EN EL PROCEDIMIENTO DE
APROBACIÓN DE REFORMAS PARCIALES A LA CONSTITUCIÓN DE 1993**

TESIS

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

PRESENTADO POR:

JOSE FRANCISCO RAFFO MIRANDA

ASESOR

DR. OMAR ALBERTO SAR SUÁREZ

LIMA, PERÚ

2023

DEDICATORIA

Para mi madre, Liduvina Miranda por su apoyo y confianza en todos mis proyectos, a papá Remigio por ser mi maestro de vida.

A Yesenia Miranda e Isabel Miranda, por su cariño y apoyo brindado durante todos mis años de estudio.

Para mi papá, Juan Raffo Pérez, por su apoyo y consejos en momentos importantes durante mi etapa universitaria.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Marisol Pérez Tello, David Aníbal Ortiz Gaspar y a Benji Espinoza Ramos, por ser mis primeros maestros en la facultad de derecho y motivarme a estudiar el derecho constitucional.

Asimismo, agradezco a Álvaro Córdova Flores, Oscar Pazo Pineda, Isabel Sánchez y Lucas Ghersi por sus consejos brindados al inicio de la presente investigación, pues me permitieron identificar el problema de investigación y argumentar adecuadamente mi hipótesis.

A Diana Jauregui, mi compañera de vida, por su apoyo brindado al momento de investigar la hipótesis vinculada con el estudio empírico de la presente tesis.

Finalmente, quiero agradecer al profesor Omar Sar Suárez, por su orientación durante mi etapa de practicante preprofesional en el Tribunal Constitucional y por guiarme en el desarrollo de la presente investigación.

ÍNDICE

RESUMEN.....	VIII
ABSTRACT	IX
INTRODUCCIÓN.....	X
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	1
1.1 La Reforma Constitucional y sus límites.....	1
1.1.1. Los límites explícitos del poder de reforma constitucional.....	8
1.1.2 Los límites implícitos del poder de reforma constitucional.....	11
1.2. Las competencias del poder de reforma constitucional	17
CAPÍTULO II: FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS	20
2.1 Hipótesis principal	20
2.2 Hipótesis secundarias	20
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	21
3.1 Diseño metodológico	21
3.2 Procedimiento de recolección de datos	21
3.3 Aspectos éticos.....	22
CAPÍTULO IV: LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO.....	23
CAPÍTULO V: EL DISEÑO DE LAS REGLAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU FUNCIONALIDAD	29
5.1 La relación entre adaptabilidad y longevidad constitucional	37
5.2 El control de constitucionalidad y la perdurabilidad de la Constitución	43
CAPÍTULO VI: LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ.....	50
6.1 Las reglas del procedimiento de aprobación de reformas constitucionales en los textos constitucionales peruanos	50
6.2 La reforma constitucional en la Constitución de 1993.	54
6.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las reglas de la reforma constitucional.....	60
6.3.1 La Sentencia 0014-2002-PI/TC.....	60
6.3.2 La Sentencia 0019-2021-PI/TC y acumulados	62
6.3.3 La Sentencia 0050-2004-AI/TC y acumulados.....	63
6.3.4 La Sentencia 0024-2005-PI/TC.....	65
6.3.5 La Sentencia 0008-2018-AI/TC	65
6.3.6 La Sentencia 0013-2020-AI/TC	66
6.4 Sobre el trámite de aprobación y ratificación de reformas constitucionales (periodo 1994-2021).....	68

6.5 Análisis empírico de los procedimientos de aprobación de leyes de reforma constitucional.....	91
CAPÍTULO VII: SOBRE LA EXIGENCIA DEL REFERÉNDUM EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE REFORMAS PARCIALES A LA CONSTITUCIÓN DE 1993.....	98
CONCLUSIONES.....	106
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	110

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 1993-2000 ...	71
Tabla 2: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2000-2001 ...	72
Tabla 3: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2001-2006 ...	74
Tabla 4: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2006-2011 ...	79
Tabla 5: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2011-2016 ...	81
Tabla 6: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2016-2021 ...	84
Tabla 7 Proyectos de reforma constitucional presentados según proponente y períodos parlamentarios	92
Tabla 8: Período parlamentario 2001-2006.....	93
Tabla 9: Período parlamentario 2006-2011.....	94
Tabla 10: Período parlamentario 2011-2016.....	95
Tabla 11: Período parlamentario 2016-2021.....	95

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Límites al poder de reforma constitucional.....	61
Gráfico 2: Proyectos de reforma constitucional presentados por período parlamentario 1994-2021	68

RESUMEN

La presente investigación, tiene como objetivo determinar si la exigencia del referéndum en el procedimiento de aprobación de reformas parciales a la Constitución de 1993 resulta compatible con los principios que orientan nuestro Estado de Derecho, y si además garantiza la longevidad constitucional.

La argumentación se estructura en función a la doctrina, principalmente norteamericana, jurisprudencia nacional; y además se analiza el procedimiento parlamentario adoptado mayoritariamente por nuestro Congreso a fin de determinar si este favorece a la perdurabilidad de la Constitución.

En función a ello, se advierte que los diseños constitucionales que permiten una inclusión de diversos actores en el procedimiento de reforma constitucional tienen una relación directa en la perdurabilidad de las constitucional. Dicha tesis es además compatible con el Estado de Derecho, pues garantiza la vigencia de la participación democrática sin anular el contenido de las clausulas limite del poder de reforma constitucional

Palabras clave: Estado de Derecho, reforma constitucional, perdurabilidad de la Constitución.

ABSTRACT

The purpose of this research is to determine whether the requirement of a referendum in the process of approving partial reforms to the 1993 Constitution is compatible with the principles that guide our rule of law, and whether it also ensures constitutional longevity.

The argument is structured based on doctrine, mainly North American, national jurisprudence; and the parliamentary procedure adopted predominantly by our Congress is also analyzed in order to determine whether it favors the durability of the Constitution.

Based on this, it is noted that constitutional designs that allow for the inclusion of various actors in the process of constitutional reform have a direct relationship to the durability of the constitution. This thesis is also compatible with the rule of law, as it guarantees the validity of democratic participation without nullifying the content of the clauses that limit the power of constitutional reform.

Keywords: Rule of law, constitutional reform, durability of the Constitution

NOMBRE DEL TRABAJO

LA EXIGENCIA DEL REFERÉNDUM EN EL
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE R
EFORMAS PARCIALES A LA CONSTITUCI
Ó

AUTOR

JOSE FRANCISCO RAFFO MIRANDA

RECUENTO DE PALABRAS

30699 Words

RECUENTO DE CARACTERES

184431 Characters

RECUENTO DE PÁGINAS

137 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

296.6KB

FECHA DE ENTREGA

Apr 26, 2023 9:51 AM GMT-5

FECHA DEL INFORME

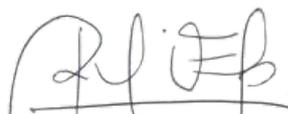
Apr 26, 2023 9:53 AM GMT-5**● 4% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 3% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 2% Base de datos de trabajos entregados
- 2% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)



Augusto Espinoza Bonifaz - Instituto de Investigación

INTRODUCCIÓN

La Constitución alberga valores y principios relevantes para la convivencia en sociedad. En esencia la finalidad del Estado de Derecho es la limitación del poder político. Para hacer efectivo este ideal, las constituciones consagran principios relacionados con la protección de derechos y el ejercicio legítimo del poder.

Así, debido a la relevancia del contenido de sus cláusulas, las constituciones son más difíciles de modificar que otras normas en un sistema jurídico. Por ello, toda Constitución del Estado Constitucional ostenta una garantía de rigidez constitucional. Aunque, evidentemente la dificultad de su reforma varía en función al procedimiento regulado para la modificación de sus cláusulas.

Con la entrada en vigencia de la Constitución, el ejercicio del poder se ajusta a lo regulado en el texto constitucional. Así, la decisión de aprobar reformas constitucionales recae en un órgano -poder constituyente derivado- que ejerce el poder de reforma, por designación de la voluntad constituyente, por lo que sus actuaciones deben resultar compatibles con la Norma Fundamental.

En efecto, el poder de reforma constitucional se encuentra limitado, por cláusulas establecidas en el texto constitucional, que pueden ser procedimentales y materiales; así como por cláusulas implícitas las cuales se definen a partir de un ejercicio interpretativo que exige observar los valores y principios, como la limitación del poder y la dignidad humana, que justifican la existencia de las instituciones y la exigibilidad de los derechos garantizados en la Constitución.

En el Perú, el artículo 206 de la Constitución, establece que para su reforma se pueden emplear dos mecanismos, el primero dispone que la ley de reforma sea aprobada con

mayoría absoluta del número legal de congresistas y ratificada mediante referéndum, el segundo admite que se exonere del referéndum, siempre que se apruebe y ratifique la ley, con una votación favorable en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Debido a que la Constitución estipula que la aprobación de la reforma constitucional debe efectuarse en dos oportunidades, consideramos pertinente denominar a la primera etapa “votación” y la segunda etapa “ratificación”.

Desde la vigencia de la Constitución de 1993 hasta la segunda legislatura ordinaria que concluyó el 15 de junio de 2021, se han aprobado 26 leyes de reforma constitucional. En dicho período, se ha recurrido solo una vez al referéndum para ratificar la reforma constitucional de 3 leyes, siendo que en el resto de casos, el Congreso de la República aprobó en dos legislaturas ordinarias sucesivas las reformas constitucionales.

Usualmente, se ha concebido que la inclusión de exigencias de votaciones calificadas, garantizan un procedimiento gravoso de reforma y por ende la estabilidad de la Constitución, sin embargo, creemos que tal ideal no responde a la finalidad del Estado Constitucional de Derecho y además no tiene una relación directa con la perdurabilidad de una Constitución.

Advertimos que, la exclusión recurrente de la participación directa de los ciudadanos en los procedimientos de aprobación de reformas constitucionales, ha originado críticas a la legitimidad del texto constitucional. En un Estado de Derecho, la ciudadanía, necesariamente, tiene que participar de manera directa consintiendo o rechazando las propuestas de modificación constitucional.

Y es que decisiones tan relevantes, como el diseño constitucional, deben ser producto de la participación de instituciones políticas y de la ciudadanía, para garantizar un debate y conocimiento pleno de las propuestas.

De ahí que la inclusión del referéndum como mecanismo exclusivo de ratificación de propuestas de reformas parciales a la constitución resulte saludable para el orden constitucional.

El aumento de iniciativas de reformas parciales a la Constitución, que al no ser atendidas por un mecanismo que incluya la participación de los grupos demandantes, promueven la participación de sectores políticos que planteen salidas inconstitucionales (golpes de Estado), o incluso el reemplazo total de la Constitución.

En la presente investigación, se ha identificado el siguiente problema principal: ¿La exigencia del referéndum en el procedimiento de aprobación de reforma constitucional resulta compatible con los principios que orientan nuestro Estado Constitucional de Derecho, y además garantiza la longevidad de la Constitución?

Asimismo, se identificó como problemas secundarios, lo siguiente: ¿El modelo actual de reglas que regulan el procedimiento de reforma de la Constitución resulta acorde con los principios del Estado Constitucional de Derecho?; y ¿El procedimiento de reforma constitucional adoptado mayoritariamente en nuestra práctica parlamentaria garantiza la perdurabilidad de la Constitución?

Desde el punto de vista teórico, la investigación aborda los debates relacionados con el diseño de las reglas que regulan el procedimiento de reforma constitucional y su compatibilidad con el Estado Constitucional de Derecho. Esta información resulta útil

para formular iniciativas legislativas que propongan un cambio al artículo 206 de nuestra Constitución en aras de promover el orden constitucional.

La investigación tiene utilidad práctica pues, permite identificar los parámetros que deben cumplir las reglas que regulan el procedimiento de reforma constitucional para adecuarse a los principios del Estado Constitucional de Derecho.

Finalmente, corresponde advertir que la presente investigación, encontró como principal limitación, la ausencia de desarrollo jurisprudencial en nuestro país y a nivel comparado; así como la escasa literatura jurídica especializada en nuestra región. No obstante, se recurrió a tesis de otros sistemas constitucionales, como el norteamericano, que han contribuido a identificar la relación entre perdurabilidad y legitimidad de la Constitución.

Asimismo, se recurrió al estudio del trámite de aprobación de reformas constitucionales y se advirtió que los riesgos de que las coaliciones políticas se agrupen para modificar la Constitución a conveniencia de intereses personales es real; y por ende resulta necesario establecer un procedimiento que garantice la participación ciudadana a fin de promover un debate adecuado de las leyes de reforma, lo cual resulta compatible con nuestra Estado Constitucional.

Con relación a la estructura de nuestra investigación, la presente tesis se compone de siete capítulos, en el primer capítulo, exponemos las principales teorías que se vinculan con la reforma constitucional y sus límites, posteriormente formulamos hipótesis, de que la exigencia de referéndum en el procedimiento de aprobación de reforma constitucional, resulta compatible con nuestro Estado Constitucional y además garantiza la longevidad de la Constitución. Asimismo, el segundo y tercer capítulo están dirigidos a abordar la formulación de la hipótesis y la metodología de la investigación.

En el cuarto capítulo, se estudió las bases que componen al Estado Constitucional, pues ello conforma el canon interpretativo a fin de determinar la validez de la presente tesis.

En suma, se evidenció que el rasgo característico de nuestro Estado Constitucional, esta conformado por los derechos fundamentales y el ideal de limitación del poder.

En el quinto capítulo se analizó la relación entre perdurabilidad y flexibilidad constitucional, y se evidenció que las constituciones perduran siempre que proporcionen mecanismos razonables, a través de los cuales se pueda modificar (cambio formal) e interpretar (cambio informal), en aras de adaptarse a las condiciones cambiantes de la sociedad. Aunque, como es evidente, estos cambios deben resultar compatibles con los derechos fundamentales y los límites impuestos al poder político.

En el sexto capítulo, se analizó la historia constitucional que diseñó los procedimientos de reforma de nuestras constituciones, y se contrastó esta corriente con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto. Se concluyó en este capítulo que el Tribunal Constitucional recurre a la inconstitucionalidad de las leyes de reforma solo cuando estas destruyen o anulan la Constitución, pues su control no supone equipararlas al nivel de leyes ordinarias.

En este capítulo se estudió además el trámite de aprobación de proyectos de reforma constitucional desde la entrada en vigencia de nuestra Norma Fundamental. En los procedimientos de reforma constitucional comprendidos en este periodo se advirtió un aumento en el sentido de las votaciones. Incluso, se evidenció que las leyes de reforma constitucional fueron aprobadas con la participación de los mismos grupos políticos en las dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Finalmente, en el capítulo siete, analizó la legitimidad de exigir el referéndum en todo procedimiento de reforma parcial de la Constitución, y con ello se determinó que este mecanismo, resulta más beneficioso para nuestro orden constitucional, que aquel adoptado mayoritariamente por nuestra práctica parlamentaria; y además garantiza la perdurabilidad de la Constitución.

Concluimos la investigación, señalando que resulta beneficioso para nuestra democracia constitucional, que las reglas que regulan el procedimiento de reforma constitucional reflejen una mezcla de ambas propuestas, esto es, que mantenga un grado razonable de rigidez constitucional, exigiendo mayorías calificadas en la aprobación de las iniciativas de reforma, pero además incluyendo, obligatoriamente, la participación de la ciudadanía mediante el referéndum para ratificar las propuestas de reforma constitucional.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 La Reforma Constitucional y sus límites

La argumentación que define la condición limitada del poder de reforma constitucional se sustenta en dos premisas, la primera sostiene que el poder de reforma constitucional se ejerce en virtud de una competencia reconocida en la Constitución, y por ende su ejercicio está limitado por este marco constitucional; y la segunda reconoce que a pesar que su tarea implique una modificación del diseño constitucional, su ejercicio se realiza en un momento post-constituyente, por lo que no es un poder prejurídico, sino que está limitado por las disposiciones de la Constitución.

Al respecto, resulta importante aclarar la posición de la segunda premisa, debido a que es un argumento recurrente afirmar que la competencia ilimitada del poder constituyente, se debe al momento en que este poder ejerce su tarea de creación constitucional, pues se sostiene que no se encuentra condicionado por alguna norma jerárquicamente superior, sin embargo este argumento no es tan razonable como parece, pues los límites de este poder creador de la Constitución se sujeta a aquellos valores sobre los que se funda la Nación, y que mantienen su vigencia incluso frente a las actuaciones de los poderes constituidos, por lo que se vincula además con un límite implícito al poder de reforma constitucional.

En la doctrina clásica existe consenso en que la tarea del poder constituyente es crear la Constitución. Ello supone que su estudio implica ubicarnos en un escenario preexistente al sistema constitucional, al respecto, Carl Schmitt lo ha identificado como un poder originario que se funda en la voluntad de la Nación. Precisamente para este autor, "El poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz

de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo” (2017, p.124).

Así pues, el ejercicio de este poder creador de la Norma Fundamental, tiene intrínsecamente la condición de prejuristicidad. No obstante, este razonamiento no implica que el ejercicio de este poder suponga la admisión de voluntades arbitrarias que pretendan desconocer los límites sobre los que se funda la sociedad política.

Y es que efectivamente, la noción de legitimidad constitucional no depende de un mero formalismo traducido en votos mayoritarios, sino que la legitimidad de una Constitución está sujeta al estricto cumplimiento de los valores y principios que orientan todo Estado de Derecho, como la dignidad humana y otros valores que impiden el ejercicio arbitrario del poder. Los mismos que a su vez son el andamiaje jurídico sobre los que se funda la sociedad civil.

Ahora bien, resulta pertinente aclarar que la argumentación de que el poder constituyente se encuentra limitado, no se vincula con la creencia de que existe una norma explícita¹ de rango superior a la voluntad constituyente, sino que está conformada por las costumbres y voluntades políticas de la fuente legitimadora del poder constituyente, el pueblo. La manifestación de esta coincidencia de valores sociales delimita el concepto denominado rasgo de identidad constitucional. De ahí que se afirme

¹ Al respecto resulta importante precisar que bajo la tesis positivista los límites de reforma sólo están conformados por las cláusulas establecidas explícitamente en la Constitución, sin embargo, argumentamos que tal idea resulta contraria a las constituciones modernas, pues éstas garantizan derechos y limitan el poder en base no solo a las cláusulas constitucionales de la Norma Fundamental, sino también en virtud de valores sobre los que se funda una Constitución. Incluso, a nivel comparado, los tribunales constitucionales han reconocido límites al poder de reforma en base a un criterio exógeno, que exige analizar la compatibilidad de las reformas constitucionales en base a tratados internacionales que resguardan derechos humanos.

que, los constituyentes no pueden desafiar las preferencias dominantes de una sociedad.

De lo expuesto, se advierte que aparentemente la limitación del poder constituyente se debe exclusivamente al concepto de rasgo de identidad constitucional como expresión de preferencias de la sociedad política, sin embargo la construcción de este término en base a este concepto implica una reto interpretativo imposible, ya que presupone la labor de definir la voluntad implícita de un conjunto de individuos respecto al pacto político de la sociedad, y que por ende se encuentra fuera del objetivo del presente marco teórico.

Sin embargo, se advierte que el reconocimiento del concepto de rasgo de identidad constitucional no ha sido consecuencia exclusiva de una interpretación que parte de la noción de voluntades políticas en abstracto, sino en virtud de valores que pertenecen a los elementos justificativos de los derechos fundamentales, como la dignidad humana.

Tal es el caso del constitucionalismo alemán posterior a la segunda guerra mundial. En estricto, la justicia constitucional alemana ha utilizado recurrentemente este valor como elemento justificativo de los derechos fundamentales. En base a ello, reconocemos la construcción del concepto de rasgo de identidad constitucional, como pilar de valores implícitos, pero que tienen correlato directo en los derechos fundamentales, encabezados por la dignidad humana.

Al respecto, Richard Albert (2017) en su estudio comparado sobre las reglas de enmienda constitucional identificó que diversas naciones reconocen a los valores fundamentales de sus constituciones dentro del preámbulo constitucional, y estableciendo cláusulas de inalterabilidad en algunos casos, exigiendo que sus reformas sean aprobadas mediante procedimientos de revisión y no de enmienda pues,

la alteración de estos valores supone un cambio total del rasgo de identidad de la Constitución.

Ahora bien, corresponde ahora desarrollar con mayor detenimiento el concepto de limitación del poder constituyente que se sustenta en valores que constituyen pilares en la estructura de los derechos fundamentales, pues es un argumento que se replica a los límites del poder de reforma constitucional, ya sea desde la concepción de límites explícitos como la prohibición de supresión de derechos fundamentales o incluso a los límites implícitos relacionados con el concepto de rasgo de identidad constitucional.

Para algunos autores, esta división se clasifica en límites formales y materiales de la reforma constitucional, distinguiendo así entre límites de procedimiento y límites materiales explícitos e implícitos, sin embargo consideramos más útil recurrir a la clasificación de límites explícitos e implícitos², pues se evidencian de manera clara en las constituciones que acogieron la corriente de positivización de derechos fundamentales y que además regulan la estructura del poder político y su ejercicio, como el caso peruano.

Como es conocido, las primeras nociones sobre el poder constituyente fueron esbozadas por John Locke. Según Jiménez Asensio (2016), “Locke sitúa al poder legislativo como poder supremo del Estado, pero a su vez limitado por la primera y fundamental ley positiva: el contrato social. De ahí que se haya dicho que esta idea aparece como un auténtico y propio poder constituyente” (p.39).

De acuerdo con Locke (1994, p.103) “(...) todas las sociedad políticas tuvieron origen en una unión voluntaria y un acuerdo mutuo entre hombres que actuaban libremente a la hora de escoger a sus gobernantes y sus formas de gobierno”. De ahí que se afirme

² A nivel comparado, la clasificación que divide entre límites explícitos e implícitos al poder de reforma constitucional, ha sido una posición adoptada por el profesor Yaniv Roznai en su obra “Reformas constitucionales inconstitucionales” publicada en 2020 por la Universidad Externado de Colombia.

que en el acto del poder constituyente es el pueblo quien al ejercer su poder soberano, se autolimita mediante la Constitución, en aras de garantizar los derechos naturales.

Esta corriente de limitación del poder político en aras de garantizar los derechos naturales se concretiza con la revolución norteamericana de 1787 y la respectiva promulgación de su Constitución. Y es que efectivamente, en el preámbulo de la declaración de independencia de los Estados Unidos se señaló que:

“(…) los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

Que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad”.

De ahí que resulte claro que la teoría de la limitación del poder constituyente se encuentre presente en la Declaración de Independencia, ya que se otorga un derecho de insurgencia a los ciudadanos frente a gobiernos ilegítimos, que vulneren las libertades individuales de los colonos norteamericanos.

En el escrito 49 del Federalista (2011), James Madison detalla que:

“Como el pueblo constituye la única fuente legítima del poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades de las distintas ramas

del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana volver a la misma autoridad originaria, no sólo cuando sea necesario ampliar, disminuir o reformar los poderes del gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de los otros” (2001, p.249).

La posición preponderante de las libertades individuales en el debate constituyente de la Constitución Norteamericana, y que consagraron el ideal histórico de proscribir el abuso de las mayorías frente a las minorías, fue una corriente que influenció a diversos ordenamientos constitucionales.

Y es que como sostiene el profesor Pérez Royo (1992) la tarea esencial que plantea la Constitución de los Estados Unidos, “no solo consiste en defender a la sociedad frente al Estado, sino en defender a una parte de la sociedad frente a la otra parte, es decir, cómo proteger a la minoría frente la mayoría. Aquí es donde nacerán las garantías constitucionales”. (p.237).

Otro acontecimiento histórico relacionado con la teoría del poder constituyente, sería la revolución francesa de 1789. Con relación a este hito histórico es importante tener en cuenta la doctrina de Sieyes quien en su obra *¿Que es el tercer Estado?* abordaría la problemática del poder constituyente. Según Sieyes:

“(…) a diferencia del gobierno que no puede pertenecer más que al derecho positivo, el Poder Constituyente es una realidad de derecho natural que no puede estar sometida a ninguna Constitución, y por el contrario, es ella la que establece y cambia las constituciones sin estar sometida a ninguna regla anterior. De ahí el carácter previo del Poder Constituyente respecto de todos los poderes constituidos sobre ellos” (1950, p.140).

Para Sieyes (1950), “El Poder Constituyente es un poder plenipotenciario del pueblo, mientras que los poderes constituidos sólo son portavoces o hacedores de una tarea regulada en sus lineamientos por la propia Constitución” (p.141). En esta última cita se puede advertir una primigenia distinción en torno al poder constituyente y el poder constituido.

En este punto es preciso recordar que nuestro estudio versa sobre este último concepto, es decir sobre las implicancias del ejercicio de las competencias del poder constituido para reformar la Constitución, no obstante, era importante pues hacer algunas referencias a algunas posiciones tradicionales de la historia constitucional relacionadas con la teoría del poder constituyente, y dejar claro que nuestra investigación se apega a la teoría constituyente que admite límites a este poder, como la expuesta por el constitucionalismo norteamericano.

Históricamente, a diferencia de las teorías que limitan el poder constituyente, la justificación de los límites al poder de reforma constitucional se sostiene en las propias cláusulas constitucionales que reconocen su competencia. Esta justificación textual de la limitación fue identificada como límites explícitos al poder de reforma constitucional.

En suma, dado que el poder de reforma es un poder post-constituyente, resulta evidente que el ejercicio de sus atribuciones se encuentra supeditado a las normas del texto constitucional que lo habilita a actuar. Sin embargo, la limitación del poder de reforma en función a normas explícitas fue una argumentación reestructurada por el constitucionalismo democrático, pues muchos constitucionalistas defendieron la tesis que reconocía límites al poder de reforma constitucional no solo por la existencia de cláusulas expresas que prohíben su reforma, sino en función a contenidos materiales que esbozan el rasgo de identidad de la Constitución.

Al respecto, corresponde señalar que sería Otto Bachof (2010) en su conferencia realizada en la Universidad de Heidelberg en 1951, quien plantearía la tesis de la inconstitucionalidad de las normas constitucionales, a propósito del caso alemán, donde se promulgó una ley que suprimió la Constitución de Weimar:

“Sin embargo, también es pensable una “inconstitucionalidad” de las normas constitucionales (ubicadas en un mismo plano), que tampoco puede ser excluida de control jurisdiccional. Eso es lo que se deriva del hecho de que la Constitución en el artículo 79. 3 declare intangibles algunas de sus normas. Si se llevase a cabo una reforma de dichas materias bajo la forma de una ley constitucional —ya sea consciente o inconscientemente, por el desconocimiento sobre el alcance de las normas modificadas o de las declaradas intangibles—, la norma de reforma reclamará para sí ser considerada una norma constitucional eficaz y, sin embargo, sería al mismo tiempo inconstitucional con relación a la norma constitucional “intangible” en vigor hasta este momento” (pp.28-29).

Cabe señalar entonces que, a diferencia del debate en torno a los límites del poder constituyente, en el caso de la teoría del poder de reforma constitucional existe un consenso mayoritario en que este poder posee determinados límites. Estos se encuentran plasmados usualmente en las constituciones o se desprenden de ella, a continuación, desarrollamos con mayor precisión esta posición.

1.1.1. Los límites explícitos del poder de reforma constitucional.

Originariamente, los límites explícitos de reforma han sido comprendidos como aquellas cláusulas de irreformabilidad constitucional que expresan valores primordiales para la

sociedad, por lo cual los constituyentes establecen candados o cláusulas difíciles de reformar. De igual forma, dada la concepción de norma suprema, las constituciones regulan procedimientos específicos a seguir para validar las reformas a su contenido.

En consecuencia, los límites explícitos están conformados por límites procedimentales impuestos por el poder constituyente al poder de reforma constitucional; y además por las cláusulas vedadas de reforma, como aquellas que impiden la supresión o disminución del contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales.

Para Yaniv Roznai (2020), las cláusulas de irreformabilidad explícita actúan como barreras contra el cambio. En su estudio histórico, Yaniv Roznai advierte que la primera vez que se establece una cláusula de irreformabilidad explícita, es en 1884 en una constitución francesa. El 14 de agosto de dicho año “el parlamento francés se reunió por medio de la Asamblea Nacional con el fin de reformar la ley de 1875, la cual había representado el nacimiento de la Tercera República y el fin de la monarquía y del bonapartismo” (Roznai, 2020, p.85) por lo que se estableció una cláusula especial de irreformabilidad respecto a la forma republicana de gobierno.

En su estudio sobre 212 constituciones alrededor del mundo, Yaniv Roznai (2020. pp. 90-94) identificó determinadas materias consideradas como cláusulas de irreformabilidad constitucional explícita:

- Un grupo de cláusulas protege la forma y el sistema de gobierno.
- Algunas constituciones protegen la estructura política o gubernamental del Estado.
- El tercer grupo protege la ideología o identidad básica del Estado.
- Un cuarto grupo de cláusulas resguarda los derechos fundamentales.

- El quinto grupo de cláusulas constitucionales protege la integridad nacional y el Estado.

Las constituciones se caracterizan por albergar una pluralidad de intereses y pensamientos políticos de cada ciudadano, ello permite una convivencia pacífica en la sociedad y una sujeción pacífica al orden constitucional de las cláusulas prescritas en la Norma Fundamental. Dicha premisa se evidencia en la variedad de límites explícitos reconocidos en las constituciones en el mundo, pues estas cláusulas constitucionales se relacionan directamente con los elementos sociales de cada país. En suma, el poder constituyente de cada país impone determinados candados o límites explícitos de reforma en atención a las necesidades y experiencias históricas de su región.

Queda claro entonces que los límites explícitos son definidos como aquellas reglas específicas contenidas en las constituciones, que delimitan su procedimiento de reforma y prescriben algunas prohibiciones al ejercicio del poder de reforma. Así, la delimitación y configuración del procedimiento de reforma de la Constitución, representa una extensión de la voluntad constituyente; expresada desde el momento en que se expide la Constitución y; se orienta a limitar el poder constituido durante la vigencia de la Norma Fundamental.

A partir de esta clasificación resulta evidente que los límites explícitos pueden dividirse en límites explícitos que delimitan el procedimiento de reforma constitucional, y aquellas materias vedadas al poder de reforma constitucional.

En la identificación de los límites explícitos de procedimiento no solo se visibiliza el cumplimiento de requisitos formales de la reforma, como la cantidad de votos y el debate legislativo, sino que además se refleja en el ejercicio de competencias *sui generis*, pues en el caso de aquellas instituciones que otorgan el monopolio del poder de reforma

constitucional en parlamentos o congresos, se ejerce una competencia especial al reformar la Constitución, que es la norma fuente de todo ordenamiento jurídico, así el cumplimiento de las reglas formales del procedimiento de reforma constitucional se vincula con principios materiales de toda Constitución, como el principio de distribución de funciones.

En los límites de procedimiento, se puede identificar a los sujetos legitimados para presentar las iniciativas de reforma constitucional, así como el órgano encargado de su debate y aprobación. Dependiendo de cada sistema constitucional, hay distinciones sobre el mecanismo de aprobación, ya que, en algunos, como el caso peruano, se suele recurrir al referéndum como medio de aprobación de la reforma constitucional. Es importante distinguir en los límites de procedimiento a la competencia de iniciativa de reforma, así como la competencia del órgano encargado de su aprobación, pues en caso de unificar o concentrar tal poder en un solo ente, se estaría transgrediendo las cláusulas del Estado de Derecho. En los siguientes capítulos se abordarán estos argumentos.

Asimismo, la identificación de las materias vedadas de reforma constitucional, como límite explícito del poder de reforma constitucional se vincula con la existencia de cláusulas específicas que prohíben su modificación constitucional, pues un ejercicio de tal competencia supone una alteración que es competencia exclusiva del poder constituyente. En algunos casos incluso, las cláusulas que impiden reformas respecto a disminuciones del contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales tienen sustento en la voluntad constituyente de tutelar el arquetipo de la estructura de los derechos fundamentales positivizados en la Constitución.

1.1.2 Los límites implícitos del poder de reforma constitucional.

Evidentemente, a diferencia de los límites explícitos, que son determinados por la propia Constitución en clave de procedimiento o de materias vedadas de reforma, la identificación de los límites implícitos representa todo un reto desde la teoría constitucional y la interpretación constitucional. De ahí que el presente capítulo se destine a esbozar un enfoque metodológico que brinde pautas para identificar aquellos principios implícitos infranqueables e inmodificables de toda Constitución.

Debe tenerse en cuenta que la metodología de interpretación aplicable para la determinación de los límites implícitos al poder de reforma constitucional, no se sostiene en la búsqueda de las intenciones del constituyente -autor- sino del intérprete que busca justificar un razonamiento que resulte compatible con las bases del Estado Constitucional de Derecho.

Ronald Dworkin (1992) señala que en estos casos recurrimos a una interpretación constructiva, que es a grandes rasgos, “una cuestión de un propósito impuesto a un objeto o práctica para hacer del mismo el mejor ejemplo posible de la forma o género al cual pertenece” (p.48). No obstante Dworkin añade que: “(...) ello no quiere decir que un intérprete pueda hacer de una práctica algo que habría querido que fuera, (...). La historia o forma de una práctica u objeto restringe las interpretaciones disponibles de la misma, a pesar de que el carácter de dicha restricción debe tener buenos fundamentos (...)” (p.48- 49).

La teoría constitucional admite la existencia de al menos dos límites implícitos, la dignidad y la limitación del poder político. Ambos se relacionan con valores imprescindibles para la existencia de un Estado Constitucional de Derecho. El primero se vincula con la estructura y reconocimiento de los derechos fundamentales, pues orienta la interpretación de su contenido y limita interpretaciones que restrinjan negativamente su ámbito protegido. El segundo concepto se relaciona con el diseño de

la convivencia de los poderes del Estado, pero a su vez restringe la arbitrariedad de las decisiones del estatales, en función al otro parámetro, que es la dignidad y su expresión en los derechos fundamentales.

Según Salazar Ugarte (2006), "(...) la Constitución del constitucionalismo tiene una función precisa: limitar el poder político con la finalidad de proteger los derechos fundamentales individuales" (p.72). Así, ambos conceptos se desprenden del tránsito histórico de las constituciones y la convivencia del ser humano, para representar ahora, límites infranqueables de modificación o supresión.

La regulación de las cláusulas de irreformabilidad constitucional reflejan un límite autoimpuesto por el Constituyente a los futuros reformadores de la Constitución, de ahí que la comprensión de los límites implícitos no puede consistir en un estudio exclusivo de los artículos de la Constitución, sino que demanda la revisión del contexto político en el cual se promulgó la Norma Fundamental, así como aquellos principios y tradiciones constitucionales que reflejan rasgos de identidad de cada sociedad política.

Y es que efectivamente, como bien afirma Jon Elster (1991) "las funciones de las constituciones escritas consisten en definir y proteger los derechos de los ciudadanos, establecer la organización del gobierno y regular los cambios de la propia Constitución" (p.465).

En suma, el reconocimiento de estos principios como límites implícitos al poder de reforma constitucional, no es más que el fiel reflejo de la función limitadora de toda Constitución. Y es que como señala Peter Haberle (2002): "La función de establecer límites, la limitación del poder, el impedir el abuso del poder, sigue siendo propia de muchas disposiciones constitucionales, antiguas y nuevas, y continúa siendo, en general, irrenunciable" (pp.120-121).

Precisamente como se señaló en el capítulo anterior, una de las cláusulas o límites infranqueables son los derechos fundamentales. Debe advertirse que el reconocimiento de determinados derechos no es necesariamente el concepto de rasgo de identidad de una sociedad, lo importante es el mecanismo constitucional que se utiliza para su reconocimiento, los cuales pueden ser mecanismos de interpretación constitucional o las reformas constitucionales; y además se debe observar la justificación de su reconocimiento como puede ser el principio de igualdad o el valor de la dignidad.

En puridad las bases del procedimiento de identificación o reconocimiento de derechos fundamentales, son valores únicos de cada sociedad. Así la concepción de valores constitucionales permite razonablemente dilucidar el rasgo de identidad constitucional en cada país, un supuesto contrario implicaría la búsqueda de definir las voluntades predominantes de la sociedad, lo cual como hemos señalado anteriormente, supone una tarea ajena a los fines del presente marco teórico.

El énfasis anterior en el mecanismo del reconocimiento de derechos fundamentales se debe a que el valor que justifica su identificación, como la dignidad humana, es un rasgo de identidad de la Constitución, el cual, a su vez, nos permite comprender los límites implícitos al poder de reforma constitucional.

De acuerdo con Richard Albert, "(...) las reglas de enmienda formal hacen algo más que simplemente establecer un procedimiento para corregir aparentes imperfecciones de la constitución escrita: también pueden cumplir la función de expresión de valores constitucionales" (2017, p.169).

Ciertamente, el concepto de derechos fundamentales, se relaciona en mayor medida como los límites explícitos de reforma constitucional debido a la positivización en diversos ordenamientos de estos como materias vedadas de reforma constitucional. Sin

embargo, la interpretación de sus dimensiones protegidas no solo se ampara en las disposiciones que lo reconocen, sino en aquellos otros principios que justifican la existencia de una Constitución, como la limitación del poder político y el deber de resguardar la dignidad humana. Según Randy Barnett (2005):

“De acuerdo con esta concepción, los derechos naturales definen un dominio privado dentro del cual las personas pueden hacer lo que les plazca, siempre que su conducta no invada el dominio legítimo de otros. Mientras sus acciones permanezcan dentro de este dominio legítimo, otras personas, incluidas las personas que se hacen llamar funcionarios del gobierno, no deben interferir sin una justificación convincente” (p.58).

El énfasis en identificar al valor dignidad, como parte de los límites implícitos, surge de las consecuencias de la extendida corriente de la tipificación o numeración de derechos fundamentales en las constituciones. Usualmente, las demandas ciudadanas de reformas constitucionales recaen en la inclusión de “nuevos derechos”. A nivel latinoamericano, las cortes constitucionales han justificado la inclusión de estos derechos en virtud del principio de dignidad humana.

Sin embargo, así como los jueces del Estado de Derecho tienen el deber de proteger los derechos fundamentales, pues es la concretización del principio de dignidad humana, también tienen el deber de resguardar otros principios que justifican la existencia de instituciones del Estado, pues se amparan en el principio de equilibrio de poderes, que es también un principio relevante para garantizar la limitación del poder político.

Las constituciones modernas atribuyen un valor fundamental a las instituciones que limitan el poder político en el marco del principio de separación y distribución de poderes;

y a las libertades individuales. Así, la búsqueda de los límites implícitos al poder de reforma constitucional surge de una consecuencia interpretativa de los principios y valores que justifican la existencia de estas instituciones o normas en la Constitución.

Y es que, el reconocimiento y la protección de los derechos y de las libertades fundamentales son el núcleo esencial del sistema político de la democracia constitucional. Estos principios encarnan la distribución del poder, mecanismo sin el cual, la democracia constitucional no puede funcionar. (Loewenstein, 1986, p. 392).

De ahí que, para garantizar los derechos fundamentales, el Estado de Derecho requiere de la existencia de una Constitución, la cual debe estar compuesta por diversas disposiciones constitucionales coincidentes con los valores esenciales de cada sociedad, los cuales se plasman a través del Poder Constituyente en el texto constitucional.

Y es que, “el objetivo más común de la irreformabilidad es la preservación del núcleo de los valores constitucionales. Todo orden político se establece con la ambición de ser preservado” (Roznai, Yaniv, 2020, p.95). En esencia, su objetivo es preservar los valores de la sociedad.

De lo expuesto hasta ahora, puede advertirse que la conformación de los límites implícitos al poder de reforma constitucional puede identificarse, sólo después de un ejercicio interpretativo de los valores y principios sobre los cuales se justifica el funcionamiento de las instituciones y derechos garantizados en la Norma Fundamental. Es decir, es la consecuencia racional de la interpretación de los principios que han justificado la inclusión de disposiciones en la Constitución, como son la limitación del poder y la dignidad humana.

En suma, tanto la dignidad humana como la limitación del poder político, representan la justificación de normas y disposiciones constitucionales, por lo que fungen como los límites implícitos al poder de reforma constitucional. Así, estos límites no se encuentran formados por valores antojadizos del intérprete de la Constitución, sino que parten de valores, en su mayoría, consensuados por la voluntad política de la sociedad, que es además la fuente de poder político y, que se ha reunido para concretar los mecanismos de protección de derechos y además limitar el poder político en todas sus expresiones.

Por ello, el poder de reforma constitucional sólo puede ejercer su competencia siempre que no contravenga algunos valores o principios fundamentales que subyacen a nuestra Constitución. Pues son el marco general que justifica la unión social. En consecuencia, la identidad constitucional como pilar de valores implícitos, pero que tienen correlato directo en los derechos fundamentales, como la dignidad humana, es el límite implícito al poder de reforma constitucional.

1.2. Las competencias del poder de reforma constitucional

Como se advirtió en los párrafos precedentes, a diferencia de la teoría del poder constituyente en donde existen debates sobre sus límites, en el poder de reforma constitucional existe una coincidencia generalizada de su limitación. Uno de esos límites está representado por las competencias que este poder ejerce durante la reforma constitucional.

El ejercicio de esta competencia debe resultar acorde con los principios y valores consagrados en la Carta Política. Schmitt (2017, p.157) ha afirmado sobre las competencias del poder de reforma constitucional que, si bien la competencia de reforma constitucional es una facultad extraordinaria, esta no es ilimitada, pues al ser

una facultad constitucional, esta se ejerce en el marco de la Norma Fundamental y por lo tanto no puede contravenirla.

En efecto, el poder de reforma constitucional al ser un poder constituido no tiene potestades ilimitadas. Dichas competencias en su mayoría se encuentran reglamentadas, por lo que el ejercicio de esta competencia debe efectuarse dentro del marco constitucional. De ello se desprende que el órgano facultado para reformar la Constitución se encuentra regulado por las disposiciones constitucionales que le asignan tal competencia, lo que funge como un límite de este poder.

Esta es una de las máximas fundamentales en todo Estado de Derecho, y es una manifestación de la limitación del poder, y es que todo órgano político, incluso el poder de reforma constitucional, no tiene más competencias que las que le reconoce la Constitución.

En base al principio de supremacía constitucional, la Constitución ostenta un rango primordial en los sistemas jurídicos, pues regula el ejercicio legítimo del poder y garantiza los derechos fundamentales. En consecuencia, las reformas serán válidas siempre que respeten el marco fijado por la Constitución.

Así pues, la dificultad de reformar la Constitución juega un papel relevante para el constitucionalismo moderno. La validez de estas reformas está supeditada al cumplimiento estricto de determinadas reglas establecidas por la propia Constitución. Además, tal competencia no puede transgredir los valores y principios del Estado de Derecho.

La justificación de su limitación la encontramos en su condición de poder constituido, ya que sería irrazonable que el órgano reformador de la Constitución pueda contravenir o

destruir el fundamento de su propia competencia³. En estricto, ocurre una contravención al fundamento de su propia competencia cuando el poder de reforma constitucional ignora los llamados límites de reforma.

Tal situación cobra mayor sentido en un Estado de Derecho, en el cual todos los poderes constituidos están sometidos a una Norma Suprema que garantiza los derechos fundamentales y resguarda el equilibrio de poderes. De ahí que la subordinación del poder de reforma por la Norma Fundamental resulte legítima e indispensable.

Y es que lo que se busca es garantizar la estabilidad de la Constitución, ya que esta consagra diversos valores que permiten la resolución pacífica de los conflictos entre individuos para su convivencia en sociedad. Así pues, esta noción de supremacía constitucional presupone que su modificación general o total debe ser el resultado de un acuerdo que garantice la participación de los individuos, pero que respete además los derechos fundamentales y el equilibrio de poderes.

³ Véase el debate originado a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra la Constitución Política del Perú de 1993, abordado por el Tribunal Constitucional del Perú, en la Sentencia 0014-2003-AI/TC.

CAPÍTULO II: FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

2.1 Hipótesis principal

El referéndum como mecanismo exclusivo de ratificación de reformas constitucionales parciales resulta compatible con los principios que orientan nuestro Estado Constitucional de Derecho y favorece la longevidad de la Constitución.

2.2 Hipótesis secundarias

El diseño constitucional vigente que otorga al Congreso de la República la potestad de excluir la ratificación de la ley de reforma constitucional mediante referéndum no resulta compatible con los principios del Estado Constitucional de Derecho

El procedimiento de reforma constitucional adoptado mayoritariamente en nuestra práctica parlamentaria no garantiza la perdurabilidad de la Constitución.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Diseño metodológico

La presente investigación cuenta con un diseño mixto. Se recurrió al método cualitativo, para identificar los principios que justifican el ideal de gobierno limitado en el Estado de Derecho. En efecto, para ello, se realizó un análisis minucioso de las bases teóricas que son relevantes para la presente tesis; así como constituciones, principios normativos, jurisprudencia y doctrina relevante del derecho constitucional y la ciencia política.

Asimismo, se utilizó el método de investigación cuantitativa, debido a que se analizó el procedimiento de aprobación y ratificación de reformas constitucionales en el Congreso de la República, en el periodo comprendido entre el 2001-2021.

3.2 Procedimiento de recolección de datos

Respecto a la metodología de investigación cualitativa, la información obtenida fue recopilada a través de fuentes físicas (libros y artículos jurídicos) y virtuales, a las cuales el investigador ha tenido acceso antes y durante el desarrollo de la presente tesis. Este procedimiento consistió en, i) recopilación de fuente bibliográfica e interpretación de los principios que justifican el Estado de Derecho; ii) identificación de las disposiciones constitucionales vinculadas con la limitación del poder; y iii) interpretación constitucional de las fuentes y se comparó los resultados con la hipótesis principal.

Asimismo, en el caso del cuantitativo de la investigación, se precisa que se identificó, el total de leyes de reforma aprobadas y ratificadas durante la vigencia de la Constitución de 1993 en la página de acceso abierto, del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Este procedimiento consistió en: i) identificar los expedientes virtuales de

aprobación de las leyes de reforma constitucional, e identificar el total de votos y el sentido de la votación en cada iniciativa legislativa de reforma; ii) con los datos obtenidos se determinó la variación porcentual en cada período parlamentario.

3.3 Aspectos éticos

La presente investigación se encuentra sujeta a las normas de protección de Derechos de Autor, en consecuencia, los contenidos expresados se encuentran debidamente citados, asimismo se da fiel cumplimiento a las normativas establecidas por la Universidad San Martín de Porres.

CAPÍTULO IV: LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Un hito relevante en la historia constitucional fue precisamente, el paso del Estado Legal al Estado Constitucional de Derecho. Este cambio implicó abandonar la tesis del legislador omnipotente, por preferir un sistema jurídico en el cual todo ejercicio del poder está supeditado a la Constitución.

Esta idea supone concebir que incluso el ejercicio de un poder representativo, debería estar limitado. De hecho, esta fue una tesis muy inusual durante el surgimiento del constitucionalismo, y es que originariamente la defensa del poder constituyente se confundió con una defensa irrestricta de las potestades de los poderes constituidos como los parlamentos.

La Constitución, está conformada por disposiciones que se encargan primordialmente, de garantizar los derechos individuales, lo que supone un freno a la tendencia del poder político de expandirse y actuar arbitrariamente. Con base en ello no toda norma puede ser denominada Constitución, sino sólo aquella que materialmente garantiza determinados contenidos.

Así, en este contexto los derechos fundamentales y la delimitación de competencias de los poderes políticos serían concebidos como la principal barrera contra la arbitrariedad. En suma, esta idea es un principio consustancial del Estado Constitucional de Derecho y de las tradiciones del constitucionalismo.

Según Loewenstein (1965): “Entre todos los límites impuestos al poder del Estado se considera que el más eficaz es el reconocimiento jurídico de determinados ámbitos – libertades individuales- en los que el Estado no puede intervenir” (p.390). Por ello, un sistema que garantiza los derechos fundamentales es opuesto al totalitarismo.

Los derechos fundamentales se encuentran anclados a la Constitución y sus restricciones sólo pueden admitirse frente a razones justificadas. En esencia la determinación del contenido del concepto de dignidad se ha relacionado con la protección de la esfera individual de los ciudadanos. Ello impide que los planes colectivos o mayoritarios se sobrepongan a los planes individuales de las personas, pues estos últimos son materialización del concepto de dignidad.

Respecto a esta premisa consideramos destacar la teoría del profesor John Rawls (1985, pp. 17-18) quien, en su obra *Teoría de la Justicia*, expuso que, “cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Es por esta razón por la que la justicia niega que la pérdida de libertad para algunos se vuelva justa por el hecho de que un mayor bien es compartido por otros. No permite que los sacrificios impuestos a unos sean compensados por la mayor cantidad de ventajas disfrutadas por muchos”.

Así la construcción del contenido de dignidad se ve influenciado por la protección del principio de libertad que garantiza que los ciudadanos adopten las decisiones acordes a su conocimiento, para así defender su proyecto de vida. En estas decisiones individuales los ciudadanos no poseen ningún límite más que el de respetar los derechos de otros ciudadanos.

No obstante, para la teoría moderna del constitucionalismo, la libertad no es el único principio que permite la construcción del concepto de dignidad. En concreto, se concibe que la estructura del valor de la dignidad humana es una consecuencia de los principios de libertad e igualdad.

Como se sabe gran parte de las ideas hasta aquí expuestas, influenciaron diversas revoluciones en el mundo, como la francesa y norteamericana, brindando diversos

antecedentes normativos necesarios a tener en cuenta para la comprensión de los fines del Estado Constitucional de Derecho, como la separación de poderes, que supone un mecanismo de limitación del poder en aras de resguardar los derechos fundamentales.

En concreto, tal noción se justificó originalmente en la necesidad de evitar la concentración del poder, debido a la facilidad de que un órgano con tales competencias realice un ejercicio arbitrario del poder. Sin embargo, la teoría del derecho constitucional, concibe no solo a la separación de poderes como un fin para evitar la concentración del poder, sino también para ejercer un rol de contrapeso del poder político. Este último concepto tiene correlato directo en el desarrollo de instituciones que representen un límite al poder, tales como los tribunales constitucionales.

De lo expuesto se advierte que no resulta admisible concebir que la legitimidad de la Constitución depende únicamente del consenso mayoritario, sino que se requiere dotar a los principios reconocidos en ella, de una garantía que proscriba injerencias negativas en el ámbito protegido de los derechos fundamentales. Así la Constitución contrarresta no solo al poder político de las instituciones del Estado, sino al poder mayoritario de la sociedad⁴.

De acuerdo con Randy Barnett (2005, p.4), "(...) si una Constitución contiene procedimientos adecuados para proteger las libertades fundamentales, puede ser legítima, aunque no haya sido consentida por todos; y una que carezca de procedimientos adecuados para proteger los derechos naturales es ilegítima incluso si fue consentido por una mayoría".

Evidentemente la desconfianza respecto de la mera mayoría como sustento de legitimidad constitucional, no es una conclusión *per se*, pues las reglas de las mayorías

⁴ Precisamente, Ronald Dworkin y John Rawls han elaborado una teoría de la desobediencia civil, reconociendo un derecho ciudadano al desacato de leyes que contravengan los derechos individuales.

resultan legítimas siempre que se empleen en un marco de instituciones que permitan tutelar las libertades individuales.

En suma, la interpretación de las disposiciones constitucionales bajo estos cánones normativos, implica que, en todo conflicto constitucional, se deba prestar especial atención a aquellos principios que fundamentan el orden constitucional. Estos principios están inmersos en diversos capítulos de la presente investigación, y representan rasgos esenciales de un Estado Constitucional de Derecho.

La Constitución del Estado Constitucional se caracterizaría por establecer un sistema de garantía de los derechos, pero además establece la rigidez constitucional, promoviendo un mayor grado de estabilidad y permanencia de las cláusulas que componen la Carta Fundamental.

Y es que, la Constitución podría efectivizar la garantía de los derechos fundamentales y el equilibrio de poderes, sólo si se garantiza una razonable rigidez. Es decir, si es una norma dotada de instituciones que garantizan su perdurabilidad. En estos escenarios surgieron diversas ideas, que abogaron por Constituciones con disposiciones que garanticen un procedimiento gravoso de reforma constitucional, a fin de mantener la voluntad del Poder Constituyente frente a la actuación del legislador.

Para ello, resulta razonable afirmar que, si se quiere garantizar su perdurabilidad, es necesario concebir un procedimiento de reforma constitucional a fin de que la Norma Fundamental posea una condición de adaptabilidad a los cambios de la sociedad⁵.

Para los profesores Tom Ginsburg y James Melton (2014) por ejemplo:

⁵ De ahí que se reconozca que si bien el derecho inglés fue el lugar propicio para concebir los ideales primigenios del constitucionalismo, recién con la corriente constitucional norteamericana se concretizaron los principios del constitucionalismo moderno como la limitación del poder y la defensa irrestricta de las libertades individuales.

"A medida que las prácticas políticas cambian con el tiempo, los ajustes al texto constitucional lo mantienen alineado con las prácticas actuales y ayudan a garantizar su relevancia continua. Las enmiendas también le dan a la ciudadanía voz actualizada en la forma en que se gobiernan, proporcionando un mecanismo para que cada generación de ciudadanos acepte los edictos de su constitución. Tal consentimiento genera familiaridad y apego a la constitución, requisitos críticos para que la constitución limite el gobierno de manera efectiva" (p.687).

Debe quedar claro que la condición de perdurabilidad de una Constitución no supone la defensa de una lista taxativa de reglas de reforma constitucional, sino una garantía de que los procedimientos de reforma se apeguen a principios del Estado de Derecho, como el respeto a las libertades individuales y el equilibrio de poderes.

Así, podemos afirmar que las reformas constitucionales se presumen en principio acordes al Estado de Derecho y no atentan contra él, pues reflejan las voluntades de los detentadores originarios del poder⁶.

Tom Ginsburg y James Melton (2015), sostienen que "las reglas perduran mientras son útiles y, por lo tanto, guardan relación con las condiciones subyacentes de la sociedad. Si la sociedad cambia drásticamente, las reglas pueden volverse frágiles y obsoletas, lo que genera presión para adoptar nuevas reglas a través de enmiendas, reinterpretaciones o reemplazos constitucionales" (p.688).

⁶ Evidentemente la legitimidad de estas voluntades está supeditada al marco general que protege los derechos de los ciudadanos y restringe el poder político. Desde el liberalismo político puede destacarse la posición de Rawls de justificar o medir estos actos en función a la justicia, en la cual no se juzga las decisiones en función a criterios consecuencialistas, sino en virtud a criterios racionales.

En consecuencia, en un Estado Constitucional, el poder de reforma constitucional no podrá desconocer los principios de libertad sobre los que se funda una Nación. La sujeción del poder político a estos principios sólo será posible en una sociedad en la cual estos principios son la base que subyace a todo sistema constitucional.

CAPÍTULO V: EL DISEÑO DE LAS REGLAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU FUNCIONALIDAD

En la doctrina⁷ se ha abordado la problemática de la reforma constitucional, donde se ha destacado la tesis que exige el reconocimiento de disposiciones constitucionales que demanden un procedimiento gravoso de reforma. Se ha argumentado, incluso, que el concepto moderno de Estado Constitucional de Derecho está supeditado a la existencia de una Constitución rígida.

Estas posiciones se han corroborado a partir de un estudio normativo (deber ser) de la estructura del poder y su ejercicio en las reformas a la Constitución. Al respecto, consideramos que esta metodología ha contribuido a identificar la problemática del ejercicio del poder de reforma constitucional, sin embargo la posibilidad de replicar los beneficios de la Constitución rígida, en los términos expuestos por esta teoría, en sistemas constitucionales no observados en estas investigaciones⁸ resulta complicado, en tanto se ha excluido el estudio de las tasas de reforma aprobadas en períodos de tensión democrática, el ambiente e interacción política, así como la consecuencia de inclusión y exclusión de actores políticos en la aprobación de reformas.

Por ello creemos conveniente destacar, aquellas teorías que han aportado a la formulación de hipótesis respecto a la funcionalidad de las reglas de reformas, considerando el ambiente político, los sistemas electorales, la jurisdicción constitucional y la participación de actores políticos, para así robustecer una teoría constitucional que se pueda replicar en otros ordenamientos constitucionales, precisamente, en este

⁷ (Guastini, Riccardo. (2001) (Edición Miguel Carbonell). *Estudios de teoría constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México; y Loewenstein, Karl (2018) (Traduce, Gallego, Alfredo). *Teoría de la Constitución*, España, Ariel Derecho).

⁸ Gran parte de la doctrina se enfocó en el sistema europeo y norteamericano.

capítulo abordaremos las tesis, Tom Ginsburg, Zachary Elkins, James Melton, Yaniv Roznai, Richard Albert, Jon Elster, Donald Lutz, Bjørn Erik Rasch y Roger D. Congleton.

De acuerdo con Donald Lutz (2006, p. 150) “en el sistema norteamericano se concibió que si una Constitución se ampara en el consentimiento popular, el pueblo entonces también podría reemplazarla con un nuevo texto constitucional”. Dicha propuesta se desprendía de las proposiciones teóricas de John Locke, quien argumentó que el pueblo podía reemplazar al gobierno, pero sólo cuando aquellos a quienes se confiaba los poderes del gobierno, primero se habían descalificado a sí mismos al poner en peligro la felicidad de la comunidad hasta tal punto que se podría afirmar un retorno de la sociedad civil al estado de naturaleza.

Sin embargo, como es evidente, los estadounidenses ampliaron esta tesis, pues institucionalizaron el poder de cambiar la Constitución. Así, surgiría a nivel teórico la justificación de la inclusión de cláusulas que regulan el diseño de reforma o enmienda a la Constitución.

Para Lutz (2006), sin embargo, la inclusión del proceso de enmienda constitucional no se justificó solo en el concepto de soberanía popular, sino en función a otras premisas centrales del consenso estadounidense de Filadelfia, como el reconocimiento de la imperfección de la naturaleza humana (el problema de conocimiento y predictibilidad del funcionamiento de las instituciones); y la confianza en la eficacia del proceso deliberativo y su contribución en la solidez del sistema democrático norteamericano.

Para este autor, la institucionalización de la reforma constitucional se basó en la concepción de que los humanos son falibles, pero capaces de aprender a través de la experiencia. Así, debido a que la falibilidad era parte de la naturaleza humana, tenía que incluirse una disposición para modificar las instituciones después de que la experiencia revele sus fallas y consecuencias no deseadas:

“Originalmente, por lo tanto, el proceso de enmienda se basó no solo en la necesidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes sino también en la necesidad de compensar los límites del conocimiento humano. En cierto sentido, toda idea de una Constitución se basa en la suposición de la falibilidad humana, ya que, si los humanos fueran ángeles, no habría necesidad de limitar el gobierno a través de una Constitución” (Lutz, 2006, p.151).

La creencia en la eficacia de un proceso deliberativo también formaba parte de la perspectiva constitucional norteamericana. Y es que de acuerdo con Lutz (2006), la “(...) La Constitución fue vista no solo como un medio para tomar decisiones colectivas en la forma más eficiente posible, sino para tomar las mejores decisiones posibles para favorecer el bien común bajo una condición de soberanía popular. Así, cuanto más importante sea la decisión más deliberativo debe ser el proceso” (p, 151).

A partir de esta premisa se distinguía además la legislación ordinaria de los asuntos constitucionales, pues el contenido del texto constitucional impone deberes a todos los ciudadanos y así limita efectivamente el poder; y expresa valores característicos de la sociedad.

Por otro lado, Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton (2009), abordaron el estudio de la longevidad de las constituciones, a partir de la premisa que sostiene que el cambio constitucional se ejecuta no solo en función al ambiente político (que puede ocasionar rupturas de orden constitucional) sino a otros factores. Entre los que se puede identificar a las propias disposiciones constitucionales que resultan determinantes para la perdurabilidad de la Constitución.

Esto último resulta evidente en aquellos sistemas constitucionales que definen el ámbito protegido de un derecho fundamental que se torna incompatible con los cambios de la sociedad; pero que además no consagran procedimientos que promuevan una participación directa de la ciudadanía para la modificación del texto constitucional, o que permitan a los jueces constitucionales recurrir a una interpretación evolutiva de los derechos.

Para comprender tal problemática, estos autores emprenden el estudio de los beneficios de la longevidad de una Constitución, deteniéndose, en el debate entre Thomas Jefferson y James Madison.

Para Jefferson, existen beneficios determinados del reemplazo periódico, de acuerdo con los autores citados, esta visión estaba arraigada a un compromiso con el autogobierno como fin, ya que Jefferson, veía la democracia como algo más que una mera delegación de representantes aprobados periódicamente, y más bien concebía que el autogobierno era una virtud ennoblecadora y cívica en sí misma, en la que el pueblo ejercía su poder. Destacando además que el reemplazo periódico brinda una actualización necesaria a las instituciones (Elkins, et al. 2009).

Por otro lado, Elkins, Ginsburg y Melton (2009) relatan que James Madison abogaba por los beneficios de la perdurabilidad constitucional, argumentando que la fuerza de la ley radica en los hábitos de la obediencia de los ciudadanos. De ahí que Ginsburg destaque que, para James Madison, el cambio frecuente de reglas fundamentales socava la capacidad de la ley de inculcar hábitos de obediencia.

Así, la resistencia constitucional, genera una mezcla de hábitos de obediencia y apego a la ley que pueden reforzarse mutuamente. Y es que, dado que la Constitución alberga voluntades políticas plurales, que muchas veces son difíciles de conciliar fuera del

momento constituyente, la Carta Fundamental puede representar un símbolo de unidad nacional que prospera con la vigencia de la Constitución.

Precisamente, de este argumento surge la tesis de que la perdurabilidad de la Constitución, está relacionada intrínsecamente con la utilidad del propio texto. Así, independientemente de los beneficios de la resistencia al cambio constitucional, si un sistema dificulta los procesos de reforma o cambio, se facilita el surgimiento de grupos políticos que propongan salidas alternativas al cambio formal de la Constitución.

Y es que, ciertamente nadie sugeriría que una Constitución continúe en vigor si sus disposiciones están totalmente fuera de sintonía con la sociedad. Las constituciones están diseñadas para estabilizar y facilitar la política, pero ciertamente existe la posibilidad de que las constituciones sobrevivan a su utilidad y creen patologías en el proceso político que distorsionen la democracia, tales constituciones seguramente merecen ser reemplazadas (Ginsburg y Melton, 2014).

Bjørn Erik Rasch y Roger D. Congleton. (2006) plantean que los factores que inciden en la alteración o cambio de las constituciones no solo dependen del diseño de las reglas constitucionales, sino que también dependen de circunstancias económicas, políticas y culturales. En este último caso, destacan la relevancia de la presión externa para la revisión de las tradiciones constitucionales.

En efecto, las demandas de adaptación del texto constitucional a las voluntades políticas de la sociedad han tomado fuerza en los últimos años, dado el fenómeno de constitucionalización del derecho. Incluso, los pronunciamientos de tribunales internacionales y los propios instrumentos que los crean representan un parámetro de resguardo de derechos, para muchos grupos que desean el cambio constitucional.

En específico, para Rash B. E, et al (2006) las demandas de cambios constitucionales pueden originarse debido a las consecuencias no deseadas o inesperadas de sus instituciones actuales. “Los votantes también pueden desear modificar los procedimientos básicos y las restricciones de la gobernabilidad a medida que sus valores y objetivos cambian con el tiempo, como ocurre con el sufragio femenino y la tolerancia religiosa y racial, o cuando se descubre que las innovaciones constitucionales brindan una gobernabilidad más eficaz” (p.540).

Ahora bien, una idea popular al estudiar la reforma constitucional plantea que el pueblo es el detentador del poder, de ahí que, primigeniamente se entienda la legitimidad constitucional como consenso. Es decir que, la legitimidad de las constituciones está supeditada al consenso del pueblo, y es a partir de esta noción, que se han diseñado las reglas aplicables al procedimiento de reforma constitucional en varias constituciones, sin embargo, ya hemos advertido las problemáticas para el diseño de los derechos fundamentales y otras instituciones, el supeditar la legitimidad constitucional, solamente, al consenso popular.

De esta idea puede extraerse un argumento relevante para la comprensión del diseño de las reglas de reforma constitucional, como es el rasgo de identidad constitucional. Según Yaniv Roznai (2020) “los constituyentes usualmente diseñan cláusulas constitucionales a la luz de la cultura y la tradición del Estado, y asumen que su afectación por parte de decisiones políticas ordinarias podría resultar muy costosa o muy dañina” (p.82).

Así, esta idea de generar el apego a la Constitución, resurge al evidenciarse que la materialización de la voluntad constituyente en el texto constitucional previene el surgimiento de movimientos partidarios que aboguen por la ruptura constitucional. Roznai al igual que Elkins, Ginsburg y Melton, advierte que las rupturas constitucionales se propician por la existencia de impedimentos de cambios formales a la Constitución.

No obstante, Roznai (2020) enfatiza su posición respecto de las cláusulas de irreformabilidad constitucional, de acuerdo con este autor, “(...) la carencia de mecanismos de reforma puede empujar a la sociedad a recurrir a una revolución para cambiar los principios inmodificables, debido a que la vía institucional ha sido bloqueada. De esto se seguiría que, en términos de dinámica constitucional, la irreformabilidad estaría al servicio del propósito contrario que esta dice perseguir (la preservación y la estabilidad), no solo no previene el cambio, sino que invita y alienta la ejecución de dicho cambio de forma revolucionaria” (p,242).

Ahora bien, originariamente, de acuerdo con Roznai (2020, p.270), las constituciones están diseñadas para reflejar la identidad de la sociedad y delinear los más altos principios compartidos por los ciudadanos del Estado y, por ello, cada sistema constitucional tiene sus propios principios básicos. Este argumento implica que el diseño de las reglas de reforma constitucional está supeditadas al valor que le asigna el constituyente al contenido de la Constitución.

Así, las reglas de reforma constitucional no sólo suponen un mecanismo de regulación del ejercicio del poder de reforma, sino que además cumplen una función expresiva. Esta idea se relaciona con lo que Richard Albert (2017) ha denominado la función expresiva de las reglas de enmienda constitucional:

“Las reglas de enmienda formal cumplen otra función además de la correctiva. Los diseñadores constitucionales pueden establecer reglas de enmienda formal que no solo desempeñan las funciones convencionales que los constitucionalistas han atribuido a estas reglas -distinguir la constitución de leyes ordinarias, estructurar el proceso de enmienda formal, precomprometer a los actores políticos, perfeccionar o corregir la

constitución, intensificar la discusión pública, controlar a los poderes del gobierno, promover la democracia y lograr el cambio constitucional por la vía pacífica- sino también otras orientadas a reconocer valores constitucionales”. (pp.277-278).

Dicha tesis sugiere que la función expresiva de las reglas de reforma enuncia el rasgo de identidad constitucional. En efecto, resulta claro que, si las reglas descritas como estructuras relevantes en el texto constitucional coinciden con la práctica o idea política de la sociedad, se engendra el rasgo de identidad constitucional.

Hasta ahora hemos descrito la particularidad y justificación del diseño de las reglas de reforma constitucional. Se advierte que algunas posturas alegan que la inclusión de reglas flexibles se justifica en la necesidad de evitar el entorpecimiento de la actualización constitucional, para así mitigar las demandas de reemplazo total de la Constitución.

Precisamente, esta idea engloba la funcionalidad correctiva de las reglas de reforma constitucional, sin embargo, en los últimos párrafos se ha advertido que esta no es su única funcionalidad.

Y es que la Constitución alberga las voluntades políticas plurales de la sociedad, para así representar un freno al poder, delimitando su ejercicio y reconociendo derechos fundamentales. Así, dada su especial relevancia resulta evidente que esta asigne una protección especial a determinadas cláusulas, debido a su importancia histórica o a su compatibilidad con los ideales de la sociedad. Bajo esta premisa las reglas de reforma constitucional enuncian además una función expresiva de los valores constitucionales.

Resulta claro entonces que el diseño de las reformas constitucionales importa, pues “ellas tienen incidencia directa en la perdurabilidad de la Constitución. Así, un diseño razonable de las reglas de reforma constitucional puede facilitar la democracia y mitigar las demandas de ruptura constitucional, los malos diseños por otro lado, exacerbaban los conflictos sociales y pueden obstruir los canales de actualización o rediseño de la Constitución” (Ginsburg, 2012, p.10).

La adaptabilidad de la Constitución condiciona su longevidad. Evidentemente, la defensa de la adaptabilidad constitucional no supone equiparar la rigidez de la modificación constitucional con el de las leyes ordinarias, sino que implica promover un sistema procedimental que incluya a los grupos que demandan cambios en la Constitución.

No obstante, ello no supone defender un modelo procedimental que pretenda atender la demanda de cambio constitucional de manera obligatoriamente favorable a esta exigencia, pues evidentemente resulta legítimo su rechazo en las etapas de aprobación y ratificación. Lo relevante es promover la discusión de las reformas.

5.1 La relación entre adaptabilidad y longevidad constitucional

En el capítulo anterior ya se ha advertido los argumentos compartidos por diversos autores respecto a que la dificultad de reformas frente a demandas de cambio, propicia el surgimiento de partidos políticos que abogan por un cambio o reemplazo total de la Constitución, o que incluso propongan salidas ajenas al marco constitucional.

Ahora bien, debe advertirse que tal premisa no supone anular la pretensión de estabilidad de la Norma Fundamental, pues ello implicaría debilitar severamente la fuerza normativa de la Constitución. Concretamente, la condición adaptabilidad de la

Norma Fundamental, resulta coherente con la teoría constitucional si se delimita concretamente el ámbito de ejercicio del poder de reforma, o incluso si se identifican elementos sustitutos al cambio formal, pero que no transgredan el núcleo constitucional, como la intervención judicial en la interpretación evolutiva de la Constitución.

En general, estas premisas evidencian la dificultad de concebir la flexibilidad o rigidez constitucional como términos absolutos. En el presente capítulo estudiaremos algunos temas puntuales que giran en torno a la adaptabilidad y la perdurabilidad de la Constitución.

Los primeros estudios empíricos respecto a la perdurabilidad de la Constitución, empezaron con las investigaciones de Donald S. Lutz⁹. Dicho autor presenta ocho proposiciones teóricas, entre las que destaca la siguiente:

- Proposición 1. Cuanto más larga es una constitución (cuantas más palabras tiene), mayor es su tasa de enmienda, y cuanto más corta es la constitución, menor es su tasa de enmienda.

De acuerdo con Lutz (2006) esta proposición se sustenta en que, “cuantas más disposiciones tiene una Constitución, más objetivos hay para la enmienda y es más probable que existan objetivos constantes de reforma, porque estos textos constitucionales tratan demasiados detalles que están sujetos a cambios” (p.155).

Bajo esta premisa la longevidad constitucional estaría en riesgo en los sistemas que adoptaron constituciones que incluyen un amplio espectro de materias. Así, los riesgos de llegar a consensos durante los debates en la asamblea constituyente, dada la

⁹ De acuerdo con Donald Lutz (2006), “un proceso que es demasiado fácil, viola el principio que exige un proceso deliberativo en asuntos constitucionales, y por tanto degrada la soberanía popular; mientras que uno que es demasiado difícil interfiere con la necesaria rectificación de errores y por tanto ignora la suposición de la falibilidad humana e impide la utilización efectiva de la soberanía popular” (p, 152).

amplitud de la materia propuesta en el proyecto de Constitución, se extienden a la época post-constituyente, en especial en aquellas materias sensibles en las que los grupos de poder no renuncian a sus objetivos políticos. Ello se puede reflejar, por ejemplo, en las constantes críticas a los modelos económicos y los sistemas partidarios.

Estos supuestos acrecientan el problema de normalizar la concepción de la Constitución como un plan de gobierno, siendo esto contrario a los cánones históricos del constitucionalismo, bajo el cual, el texto constitucional es una norma suprema que tiene como función principal, limitar el poder prescribiendo cláusulas de protección a derechos fundamentales, y garantizando el principio de separación de poderes.

Así, en estos contextos, el diseño de la cláusula de reforma constitucional que conciben la exigencia de mayorías calificadas o reglas retardantes en su aprobación como un mecanismo eficiente para garantizar la rigidez constitucional, en realidad conseguirán lo contrario, pues la demanda de cambio constitucional no estaría condicionada sólo a “momentos constituyente o crisis constitucionales”, sino que sería una constante en el debate político que al no ser atendida eficientemente por los sistemas de reforma “formal” de la Constitución acrecentaría el poder de los grupos políticos que propongan salidas inconstitucionales o incluso el reemplazo total de la Constitución.

Habiendo expuesto la tesis de Donald Lutz, conviene ahora esbozar alguna de las tesis de Tom Ginsburg y James Melton respecto a la relación entre la adaptabilidad constitucional y la longevidad de la Constitución.

Para ambos autores, la adaptabilidad de la Constitución garantiza las condiciones para su estabilidad, y es que la opción de remediar los defectos y las consecuencias imprevistas en la Constitución permite que estas sean más duraderas, pues otorga la ciudadanía la opción de participar y consentir el diseño de su Constitución generando mayor apego al texto constitucional:

“Las reglas perduran mientras son útiles y, por lo tanto, guardan relación con las condiciones subyacentes de la sociedad. Si la sociedad cambia drásticamente, las reglas pueden volverse frágiles y obsoletas, lo que genera presión para adoptar nuevas reglas a través de enmiendas, interpretaciones o reemplazos constitucionales” (Ginsburg y Melton, 2014, p.3)

A partir de ello, Ginsburg y Melton (2014, p.2) plantean que una Constitución adaptable tiende a durar más y desempeñar un papel más importante en la gobernabilidad que una que no lo hace. Para estudiar la adaptabilidad constitucional, los citados autores presentan una teoría alternativa a la dificultad de enmienda, como es la “cultura de enmienda”, basándose en el Proyecto de Constituciones Comparadas.

En estricto durante el diseño constitucional, los constituyentes enfrentan desafíos especiales en la redacción de la Constitución, en tanto asumen una suerte de posición predictiva del funcionamiento de estas instituciones. Bajo esta premisa, resulta claro que el diseño del procedimiento que modifica la Constitución resulta el único mecanismo para medir la adaptabilidad de la Constitución. Así, los constituyentes aseguran la perdurabilidad constitucional reconociendo límites explícitos en el procedimiento de reforma de la Constitución.

No obstante, Ginsburg y Melton (2014) advierten que los frenos a las reformas constitucionales no solo son institucionales, sino también políticos, los cuales suponen la presión de grupos de poder. Incluso destacan que, en determinados países como Nueva Zelanda e Israel, las barreras políticas o la exigencia de consenso son la fuente de estabilidad constitucional. Así el aumento o disminución de las tasas de enmienda dependen de factores institucionales y factores culturales.

Ahora bien, se suele considerar que el parlamento, dado su rol de órgano representativo, es el ente idóneo para propiciar el estudio y debate de las leyes de reforma. Sin embargo, aun cuando su conformación sea la manifestación de la participación ciudadana, no excluye la posibilidad de la conformación de coaliciones que respondan a interés partidarios ajenos al rasgo de identidad constitucional, y que por ende se aprovechen de los mecanismos constitucionales para reformar la Constitución. En tales casos, las cadenas constitucionales para garantizar la rigidez de la Constitución se ven transgredidas.

Para Ginsburg, T., y Melton, J, “(...) dicha suposición, se basa en que “la principal dificultad para enmendar una constitución es encontrar una coalición dispuesta a aprobar la enmienda. Una vez que la constitución se enmienda, se identifica dicha coalición y las enmiendas posteriores son más fáciles de promulgar” (p.15).

Finalmente, las conclusiones del modelo aplicado por este estudio arrojan conclusiones relevantes, dada su vinculación con la presente investigación, consideramos razonable mencionar las siguientes: i) la extensión de la Constitución se correlaciona positivamente con la tasa de enmienda; y ii) la inclusión de más actores en el procedimiento de reforma disminuye la tasa de enmienda.

Y es que, una Constitución perfectamente rígida no podría acomodar las demandas generalizadas de reforma y, en casos limitados, una guerra civil o revolucionaria podría ser el único método posible de enmienda. Por lo tanto, una constitución adaptable en determinados ámbitos permite que dichos cambios se realicen a un costo más razonable (Rash B. E, et al, 2006, p,540).

La justificación de que el reemplazo total de la Constitución es más costoso que recurrir al procedimiento formal de reforma constitucional, se debe a que la convocatoria del

poder constituyente puede suponer que las cuestiones resueltas vuelvan a plantearse, y que, además dada la corriente de constitucionalización del derecho, surjan nuevos temas que negociar y por ende requerir más tiempo para los acuerdos constitucionales (Elkins, Z, et al. 2009).

El diseño de las reglas de reforma constitucional en los países ha enfrentado principalmente el problema relacionado con la tensión entre estabilidad constitucional y la utilidad de las reglas de reforma. De acuerdo con Jon Elster (1991, p.470) para lograr el equilibrio adecuado entre rigidez y flexibilidad, se pueden usar varios dispositivos, solos o en combinación. Se pueden exigir mayorías calificadas para cambios en la constitución y exigir la ratificación mediante referéndum, que es precisamente la propuesta que formulamos en esta tesis. El propósito es proteger la Constitución contra la inestabilidad.

Como ya se ha señalado previamente, la promoción de reformas constitucionales no resulta dañina para el Estado de Derecho, en tanto su trámite y contenido sea acorde con el núcleo constitucional. Concretamente, Jon Elster (1991) argumenta que la inclusión de determinados procedimientos puede conciliar la estabilidad constitucional con la flexibilidad constitucional, el primero de ellos se relaciona con la exigencia de que las reformas constitucionales sean ratificadas en referendos; y el segundo se enfoca en el establecimiento de reglas retardantes en el procedimiento de aprobación de reformas constitucionales.

En consecuencia, resulta plausible considerar que la adaptabilidad constitucional es un factor relevante para la perdurabilidad de la Constitución, pues supone garantizar la función correctiva de las reglas contenidas en la Norma Fundamental, y por lo tanto permitir la adaptación del texto constitucional a las voluntades de la sociedad.

Sin embargo, resulta pertinente aclarar que la adaptabilidad constitucional opera un marco delimitado, pues como se ha señalado anteriormente, la reforma constitucional enfrenta límites establecidos por la Constitución, pero además límites implícitos formados por las tradiciones históricas, y valores supremos de todo ordenamiento constitucional, como la dignidad humana.

En efecto, la adaptabilidad constitucional no supone equiparar la rigurosidad de modificación constitucional con el de las leyes ordinarias, sino que la adaptabilidad opera en ámbitos determinados, es decir respetando los límites elementales de reforma constitucional. La adaptabilidad constitucional evita la exclusión del debate de materias constantemente propuestas por la ciudadanía, así esta tesis tiene como principal valor la inclusión de propuestas y actores en el debate constitucional.

5.2 El control de constitucionalidad y la perdurabilidad de la Constitución

Los factores institucionales que inciden en la longevidad de una Constitución, no están conformados solo por el diseño de las cláusulas de reforma, sino también por la existencia de otros mecanismos que permiten la adaptabilidad de la Constitución, como la existencia del control de constitucionalidad. En ese sentido, en el presente capítulo se estudiará la relevancia del control de constitucionalidad para la longevidad de la Constitución.

Advertimos que existe abundante literatura respecto a los orígenes del control de constitucionalidad, ya sea por el énfasis en el estudio como los casos *Bonhan*; y *Marbury vs Madison*, así como de la tipología del control, difuso y concentrado, sin embargo, para la presente investigación resulta necesario esbozar la funcionalidad de este control en el diseño de las reglas de reforma constitucional. Esta funcionalidad consiste en puridad en la restricción del ejercicio arbitrario del poder, que se manifiesta en actos o

leyes, y su legitimidad se sostiene en el deber de defensa de la supremacía constitucional.

De la historia constitucional se ha advertido que si quiere resguardar los derechos individuales no basta con solo garantizar una participación equitativa de la ciudadanía en los órganos representativos, sino que resulta necesario, además, el reconocimiento de determinados principios materiales y procedimentales que permitan efectivizar esta protección.

Esta premisa refleja una idea no acogida pacíficamente por la doctrina constitucional, puesto que, si finalmente, la voluntad ciudadana se ve reflejada en la conformación de los órganos representativos, no resultaba coherente la exigencia de limitaciones al ejercicio de sus competencias, ya que estos órganos, que actúan en representación de la ciudadanía, no deberían vulnerar los derechos individuales.

No obstante, resulta ilusorio concebir que la conformación de los órganos representativos puedan encarnar la voluntad general de la ciudadanía, pues el propio mecanismo democrático de toma de decisiones en una elección, premia el apoyo mayoritario de un determinado plan político (la decisión democrática asigna roles de vencedores y perdedores como resultado de una elección); por ello, resulta necesario que las decisiones que emitan y/o adopten los órganos representativos no puedan transgredir determinados contenidos, como los derechos fundamentales.

De ahí que se afirme que, los consensos en la ratificación de constituciones (poder constituyente) dependen de que los textos constitucionales garanticen una pluralidad de voluntades políticas, pues solo en estos casos, los grupos minoritarios sentirían arraigo por la Constitución. Así el texto constitucional mantendría además una paz necesaria para el funcionamiento democrático. De ahí que la inclusión de derechos fundamentales en constituciones escritas representaba no sólo límites al poder político del Estado, sino esencialmente al poder mayoritario de la sociedad.

En esencia, aun cuando el consentimiento que otorgan los electores a los órganos representativos respecto de las decisiones que adopten en el marco de sus competencias, les otorga un alto grado de discrecionalidad, ello no supone que tales decisiones puedan menoscabar o transgredir los derechos fundamentales.

La convivencia pacífica en un sistema constitucional no depende solo de la inclusión de contenidos plurales en la Norma Fundamental. Precisamente que una Constitución abarque una pluralidad de voluntades políticas, implica necesariamente que su contenido provea disposiciones indeterminadas, como los derechos fundamentales.

Por ello, resulta imprescindible que los artículos de la Constitución otorguen un mecanismo de resguardo a los intereses políticos de las minorías, con el fin de mitigar los riesgos del poder mayoritario que podría reflejarse en la conformación de órganos representativos.

Este puede ser el caso de la conformación mayoritaria de un partido en el Congreso que podría realizar un ejercicio abusivo de sus competencias, en tales contextos el poder de revisión constitucional puede actuar como poder contramayoritario, anulando leyes inconstitucionales. Según Ginsburg (2003, p.7), "(...) al actuar como una institución contramayoritaria, la revisión judicial puede asegurar que las minorías sigan siendo parte del sistema, reforzar la legitimidad y salvar la democracia de sí misma".

Ya se ha señalado que la inclusión de mecanismos de resguardo de las cláusulas constitucionales es posible gracias al incentivo de los grupos constituyentes mayoritarios que aspiran a una aprobación consensuada del texto constitucional, sin embargo, esta no es la única justificación para la inclusión de poderes de revisión judicial en las constituciones escritas.

Por ejemplo, para el profesor Tom Ginsburg (2003, p.25), es probable que los partidos dominantes que anticipen un éxito continuo en las elecciones postconstitucionales prefieran instituciones mayoritarias, sin embargo, en los sistemas constitucionales, donde las fuerzas políticas están estancadas o dispersas, ningún partido puede predecir con confianza que podrán ganar las elecciones postconstitucionales.

Así, en estos sistemas se preferirá limitar a la mayoría política, y por ello se valorará instituciones que ejerzan un contrapeso del poder político, como el control de constitucionalidad. De ahí que, la inclusión del poder de control de constitucionalidad en las democracias se ha acrecentado en las últimas décadas.

En todo caso, no puede obviarse que aún con la existencia del control de constitucionalidad no se garantiza una plena protección de minorías, sin embargo, la inclusión de la revisión constitucional en los sistemas democráticos es una opción más garantista que un sistema que excluye la revisión constitucional, y es que los tribunales constitucionales proporcionan un foro alternativo al legislativo y, por lo tanto, permiten la articulación de puntos de vista que de otro modo no serían escuchados (Ginsburg, 2003).

Los tribunales constitucionales fueron concebidos como órganos encargados de resguardar principalmente la supremacía de la Constitución. Históricamente, el ejercicio de esta competencia supuso, principalmente, una actividad de proscripción de injerencias negativas en el ámbito protegido de los derechos fundamentales. Así, el control de constitucionalidad sería un mecanismo de supresión de actos o leyes que resulten contrarias a las disposiciones constitucionales.

Y es que la existencia de la Constitución no sólo era relevante para garantizar el funcionamiento del sistema jurídico, sino que además constituyó un conjunto de

instituciones destinadas a tutelar primigeniamente los derechos fundamentales y limitar el poder. Ello presupone obviamente su carácter exigible.

Ya se ha señalado que, la noción de Constitución no se relaciona solo con la de pacto político, sino que es además una norma jurídica que requiere ser aplicada en aras de efectivizar los principios y valores que esta protege. Para gran parte de la doctrina constitucional, la Constitución podría efectivizar la garantía de los derechos fundamentales y el equilibrio de poderes, sólo cuando ésta posee una condición de estabilidad.

Precisamente, en estos escenarios surgieron diversas ideas, que abogaron por Constituciones con disposiciones que garanticen un procedimiento gravoso de reforma constitucional. En otras palabras, se perseguía su inalterabilidad, es decir se buscaba mantener la voluntad del Poder Constituyente frente a la actuación del legislador. Así, para garantizar su vigencia, los constituyentes optaron por establecer “seguros” que restrinjan actos o leyes contrarias al texto constitucional.

Podría creerse que el establecimiento de un procedimiento gravoso de reforma constitucional garantizaría una mayor perdurabilidad de las cláusulas constitucionales, sin embargo, ello no es así, pues como lo hemos señalado en el capítulo anterior, diversos estudios comparados muestran que la especial dificultad para la reforma se vincula con procesos de reemplazo de facto de la Constitución que no siguen el proceso de reforma¹⁰.

¹⁰ Al respecto véase los trabajos de: Ginsburg, T., & Melton, J. (2015). Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 686-713; y, Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2007). The lifespan of written constitutions. *American Political Science Association Meeting, Chicago, August*.

Los cambios en las ideas políticas de la sociedad en realidad aumentan las demandas de reformas constitucionales, ya sea porque se concibe que el poder constituyente excluyó la participación de determinados grupos, o porque las cláusulas constitucionales no se ajustan a las ideas de la sociedad.

Claramente este contexto se limita a materias relacionadas con el diseño de la estructura de poder o con el reconocimiento de derechos fundamentales, pues un supuesto contrario en realidad implicaría un ejercicio arbitrario del poder, y en consecuencia contrario al Estado Constitucional de Derecho.

Ante las circunstancias cambiantes de la sociedad, las constituciones consagran un mecanismo de reforma, sin embargo, si dicho mecanismo resulta difícil o impide una correcta participación de los grupos que exigen tales cambios, en realidad se propiciaría salidas extraconstitucionales (golpes de Estado). Por ello es que, Ginsburg y Melton (2015, p.3) señalan que “las reglas perduran mientras son útiles y, por lo tanto, guardan alguna relación con las condiciones subyacentes de la sociedad. Si la sociedad cambia drásticamente, las reglas pueden volverse frágiles y obsoletas, lo que genera presión para adoptar nuevas reglas a través de enmiendas, reinterpretaciones o reemplazos constitucionales”.

Precisamente, las interpretaciones de las cláusulas constitucionales mediante control de constitucionalidad fungen como un sustituto al cambio formal de la Constitución, impidiendo el surgimiento de autoritarismos o en su defecto el impulso de un camino más costoso, como es el cambio total de la Constitución. Sin embargo, este mecanismo sustituto al cambio formal de la Constitución es posible si la jurisdicción constitucional garantiza el ejercicio de acción de las garantías constitucionales.

En efecto, si consideramos que las demandas de cambio constitucional ignoran el camino formal de reforma constitucional, porque conciben que este es un mecanismo que excluye la participación de grupos minoritarios, no resulta razonable entonces comprender al control de constitucionalidad como sustituto al cambio formal, si es que la jurisdicción constitucional dificulta o impide el ejercicio del derecho de acción contra actos o leyes inconstitucionales.

CAPÍTULO VI: LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

6.1 Las reglas del procedimiento de aprobación de reformas constitucionales en los textos constitucionales peruanos

La primera Constitución que rigió en nuestro país fue la Constitución de Cádiz de 1812, sin embargo, tras el proceso independentista, se aprobó una nueva Constitución, la de 1823¹¹, siendo esta la primera Constitución, que formalmente surgiría de constituyentes peruanos. Como se sabe los fundamentos que originaron la expansión del pensamiento independentista del territorio peruano, se justificaron en el principio de voluntad general de los pueblos o libre determinación, así como la creencia de justicia y libertad. (Jorge Basadre, 2005).

Estos principios que constituyen los pilares fundamentales del constitucionalismo peruano, encuentran su origen en la ideología liberal del siglo XVIII; la misma que ha influenciado nuestro devenir constitucional.

Ahora bien, en 1822 se publicó las “Bases de la Constitución Política”, la cual contendría 24 artículos¹². Entre los principios que contendría este texto, estarían el reconocimiento de la separación de poderes, como el mecanismo más importante para la conservación de las libertades de los ciudadanos (artículo 10). Se reconoció además que el poder constituyente surge de la Nación (artículo 6). En su artículo 24 se haría la primera referencia, en nuestra historia republicana, a los mecanismos de reforma constitucional:

¹¹ Antes de la promulgación de la Constitución 1823, se publicó el Reglamento Provisional de 1821 (12 de febrero de 1821), mediante el cual se estableció la demarcación del territorio que actualmente ocupa el Ejército Libertador del Perú, y la forma de administración que debe regir hasta que se construya una autoridad central por la voluntad de los pueblos libres. Además, se expidió el Estatuto Provisional de 1821 (8 de octubre de 1821). Ambos textos pueden ubicarse en el sitio web del Congreso de la República: http://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/debate_constitucional/antecedentes_prin.htm

¹² Disponible en el sitio web del Congreso de la República. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/quipu/constitu/1822.htm> Consulta realizada el 28 de agosto de 2022.

“La Constitución que ahora se formare, queda sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso General, compuesto de los Diputados de las provincias actualmente libres, y de todas las que fueren desocupadas por el enemigo”

Los pilares reconocidos en este texto oficial, en su mayoría, inspiraron a los constituyentes peruanos en los años posteriores. En este contexto, se publicaría la primera Constitución del Perú, la “Constitución de 1823”¹³,¹⁴, aprobada por el Primer Congreso Constituyente presidido por Manuel Salazar y Baquíjano. En lo relacionado a las reglas de reforma constitucional, esta Constitución mantendrá la redacción de las “Bases de la Constitución Política de 1822”:

“ARTÍCULO 191º.- Esta Constitución queda sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso General compuesto de los Diputados de todas las provincias actualmente libres, y de todas las que fueren desocupadas por el enemigo, concluida que sea la guerra.

ARTÍCULO 192º.- Para la ratificación o reforma que indica el artículo anterior, deberán contener los poderes diputados, cláusula especial que los autorice para ello”.

El 1 de julio de 1826 sería aprobada la Constitución de 1826, y fue ratificada el 30 de noviembre del mismo año. Esta Constitución contendría 150 artículos. En ellas, se reconocería por primera vez en nuestra historia constitucional un procedimiento gravoso de reforma, pues dispuso en su artículo 138 que, se podría reformar la Constitucional, si pasado los cuatros años de su vigencia, se presenta una proposición firmada por al menos ocho miembros de la Cámara de Tribunos y apoyada por las dos terceras partes

¹³ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. http://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/debate_constitucional/antecedentes_prin.htm
Consulta realizada el 28 de agosto de 2022.

¹⁴ Como se sabe la Constitución de 1823 sería suspendida por el Congreso.

de los concurrentes en la Cámara. Estableció además en sus artículos 139, 140 y 141 reglas retardantes entre las etapas de análisis, debate y aprobación de la propuesta de reforma.

Posteriormente, se promulga la Constitución de 1828, que sería aprobada por el Congreso Constituyente, bajo la presidencia de Javier de Luna Pizarro. Esta Constitución contendría 182 artículos. Ahora bien, al igual que la Constitución de 1826, la Constitución de 1828 dispondría de algunas reglas especiales sobre el procedimiento de reforma constitucional e incluso sobre su legitimidad. En efecto, en el artículo 173, dispondría que, tras la promulgación de la Constitución, el Congreso examinará si la misma ha sido observada proveyendo lo que convenga sobre sus infracciones.

Respecto a su modificación, esta Constitución, reconocería una limitación explícita temporal a su reforma, pues en su artículo 176, se dispuso su inalterabilidad durante los cinco años posteriores a su publicación; en el artículo 177 estableció que en julio de 1833 se convocaría a una convención nacional constituyente para examinar la reforma total o parcial de la Constitución. Admitiendo, sólo excepcionalmente la posibilidad de reformarla si existieran circunstancias muy graves, por lo cual el Congreso deberá reunirse con la Convención Nacional (artículo 178).

Al igual que la Constitución de 1826 mantuvo un procedimiento gravoso de reforma constitucional, pues se orientaba a establecer retardantes para el debate de la enmienda, exigiendo además que se cuente con votos sustentados en la cuarta parte de sus miembros. Estableció además en su artículo 182 que la designación de representantes que participaran en la convención de reforma constitucional será elegida por el Congreso.

Los constituyentes de 1828 buscaron asegurar la estabilidad constitucional, no sólo imponiendo un porcentaje mínimo de votación, sino que además exigieron que las

iniciativas de reformas sean debatidas en distintos días, ambas propuestas serían el reflejo de las reglas de reforma de la actual Constitución de 1993.

Posteriormente, la Constitución de 1834 mantuvo en su redacción la regla constitucional de revisión de la Constitución por parte del Congreso, luego de entrar en funciones (artículo 178). Asimismo, mantuvo gran parte de las reglas de aprobación de reforma constitucional, sin embargo, retiró la posibilidad de que el Poder Ejecutivo observe la propuesta de reforma, ello se aprecia en sus artículos 186 y 187.

El 10 de noviembre de 1839 entraría en vigencia la Constitución de 1839, la cual reconocería por primera vez, en su artículo 183, algunos límites explícitos de reforma constitucional, como la forma de gobierno popular representativo y la división e independencia de poderes. Mantendría además las reglas de división del debate de la reforma en distintos días, y el impedimento de observación a la iniciativa de reforma por parte del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1856 por su parte, dispuso en su artículo 134 que la aprobación de las reformas constitucionales debía cumplir con las exigencias formales de aprobación de cualquier proyecto de ley, pero dispuso que estas sean aprobadas en tres legislaturas distintas, imponiendo así el mecanismo más gravoso para la aprobación de reformas constitucionales desde el nacimiento de la República.

La Constitución de 1860 dispondría algo totalmente contrario a la tradición constitucional existente, respecto a la aprobación de reformas constitucionales. En efecto, en su artículo 131 estableció que la reforma de artículos constitucionales deberá debatirse en el Congreso siguiendo los trámites de cualquier proyecto de ley.

El 29 de agosto de 1867, entraría en vigencia, la Constitución de 1867, la cual reflejaría en artículo 131, idénticamente las reglas de reforma constitucional de la Constitución de 1856, pero solo respecto a la duración de los debates de las iniciativas de reforma.

La Constitución de 1920 reconoció en su artículo 160, que las reformas constitucionales se harán solamente en el Congreso ordinario, exigiendo que tales reformas cuenten en dos legislaturas con los dos tercios de votos de los miembros de cada Cámara.

Por su parte, la Constitución de 1933, establecería explícitamente los sujetos legitimados para presentar las iniciativas de reforma, los cuales podrían ser, según el artículo 236, “los diputados, senadores o el Presidente de la República”. Dispondría además en su artículo 236, que la aprobación de reformas constitucionales requiere el voto del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.

Finalmente, la Constitución de 1979 dispuso en su artículo 306, las iniciativas de reforma deberán ser aprobadas y ratificadas en dos legislaturas ordinarias sucesivas, y se requieren la mayoría del número legal de los miembros de las dos Cámaras; y además que el proyecto de reforma no puede ser observado por el Poder Ejecutivo,

En su artículo 206, incluyó entre los sujetos legitimados para presentar iniciativas de reforma constitucional, a los ciudadanos, exigiéndoles un mínimo de 50 mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

6.2 La reforma constitucional en la Constitución de 1993.

La Constitución de 1993 ha consagrado explícitamente algunas reglas sobre el procedimiento de reforma constitucional y sus límites. El procedimiento ha sido establecido en el artículo 206 de la Constitución.

En principio se advierte que, el constituyente ha reconocido una lista cerrada los sujetos legitimados para presentar las respectivas iniciativas de reforma constitucional:

- El Presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Ministros.
- Los congresistas.

- Un número de ciudadanos equivalentes al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

En dicha disposición se reconoce, además, dos mecanismos de aprobación de reformas constitucionales. En ambos casos, se establece que la iniciativa de reforma debe ser discutida en el Congreso de la República:

- Aprobación de la reforma constitucional por el Congreso, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.
- Aprobación de la reforma constitucional aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum.

Por último, el artículo 206 de la Norma Fundamental de 1993 dispone además que, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el presidente de la República.

Cabe señalar que actualmente el artículo 72 inciso b) del Reglamento del Congreso, dispone que mediante el procedimiento legislativo se puede aprobar leyes de reforma de la Constitución. Asimismo, el artículo 81 del aludido reglamento, refleja la misma redacción del artículo 206 de la Constitución en lo que respecta al procedimiento de reforma constitucional, esto es, que debe ser aprobada por el Congreso y ratificada por referéndum, pero que se puede exonerar del referéndum si se tiene dos votaciones con un número superior a los dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

De ello se advierte que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso, establecen reglas adicionales específicas para el trámite de aprobación de leyes de reforma constitucional, por lo que el *iter* legislativo relacionado con el estudio de la iniciativa legislativa debe someterse al cumplimiento de las reglas generales de aprobación de leyes.

Ahora bien, corresponde señalar que, en los diarios de debates del Congreso Constituyente Democrático ha quedado consignado las discusiones en torno a la regulación de las reglas de la reforma constitucional, muchas de ellas principalmente, giraron en torno al plazo de aprobación de las reformas y la posibilidad de que el presidente de la República pueda observar las leyes de reforma.

Como surge de la 56a sesión, de fecha 10 de mayo de 1993, celebrada por el Congreso Constituyente Democrático¹⁵, Ferrero Costa planteó la redacción de reglas flexibles al procedimiento de reforma, como la aprobación de enmiendas constitucionales en un mismo año, sin necesidad de realizar las votaciones en dos legislaturas ordinarias, por su parte, Roger Cáceres propuso que si el Congreso en primera votación consigue los dos tercios favorables para la aprobación de reformas constitucionales, está pueda ser ratificada luego de 60 días. Asimismo, Flores Nano advirtió la necesidad de resguardar la estabilidad constitucional, por lo que no apoyó la redacción propuesta por Ferrero Costa y Roger Cáceres. El señor Carrión Ruiz coincidió con la propuesta de Flores Nano e incluyó en el debate la obligatoriedad del referéndum en la aprobación de reformas constitucionales, aunque solo para normas que modifiquen la estructura del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el régimen electoral.

¹⁵ Diario de Debates de la Constitución de 1993. Tomo IV. 56a Sesión del Congreso Constituyente Democrático. Lunes 10 de mayo de 1993. http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Constitucion_1993/ComConstReglam93/Tomo_IV.pdf Consulta realizada el 12 de mayo de 2022.

Asimismo, el señor Pease García planteó que toda reforma constitucional necesariamente, debe ser aprobada por dos legislaturas, mediando entre ambas al menos seis meses. Ello debido a que: “Reformar la Constitución debe implicar, más que un procedimiento complicado, un tiempo para que la sociedad tenga capacidad de pronunciarse sobre el tema. Eso, pues, corresponde a un período de cuatro a seis meses. No es menos de cuatro meses y no es necesario más de seis meses” (p.2350).

Por su parte, el señor Chirinos Soto, propuso que, “Toda reforma constitucional se aprueba en una primera legislatura ordinaria y se ratifica en una segunda legislatura ordinaria” (p.2365). Así, mientras Pease García proponía que entre la aprobación y la ratificación de la reforma medie un lapso de seis meses, Chirinos Soto planteaba un plazo más flexible, ya que solo exigía que se apruebe en dos legislaturas ordinarias, lo cual podría ocurrir en cuatro meses.

Finalmente, el Congreso Constituyente terminaría aprobando la propuesta presentada por Chirinos Soto en lo que respecta a la aprobación de reformas en dos legislaturas ordinarias, pero incluyendo también la de Carrión Ruiz, en tanto se habilitó la posibilidad de someter a referéndum la ratificación de reformas constitucionales, aunque sin limitar, explícitamente, su realización a determinados contenidos materiales, sino que incluye tales prohibiciones en otra disposición constitucional.

En efecto, para comprender las reglas de la reforma constitucional, es necesario, remitirnos además al artículo 32 de la Constitución, donde se establecen algunas restricciones sobre el contenido material del referéndum:

“No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor”.

La aprobación de la redacción del artículo 32 de la Constitución se discutió el lunes 17 de mayo de 1993 en la 60a Sesión Vespertina por el Congreso Constituyente Democrático. En la respectiva sesión hubo consenso mayoritario¹⁶ sobre la redacción de la prohibición del sometimiento a referéndum la supresión o disminución de los derechos fundamentales.

En la Sentencia 0003-1996-AI/TC el Tribunal Constitucional señaló que, “el referéndum es el procedimiento mediante el cual el pueblo o el cuerpo electoral decide, en definitiva, y en forma directa algunas cuestiones relativas a la legislación. Mediante el referéndum el pueblo participa de la actividad Constitucional, legislativa o administrativa; colaborando directamente en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa o en la formación de un acto administrativo” (fundamento 1).

En estricto, el referéndum, al ser una expresión directa de la soberanía popular no puede ser restringido. Ciertamente, esto debe interpretarse como una garantía reconocida a los ciudadanos para manifestar su decisión política en el referéndum, pero ello no supone admitir que tal decisión pueda resultar incompatible de la Constitución.

Precisamente, el artículo 32 de la Constitución impone una restricción concreta al contenido material de las leyes de reforma constitucional, como es la prohibición de consulta sobre supresiones o disminución de los derechos fundamentales. Así, en caso de transgredir tal principio, el Tribunal Constitucional está habilitado y legitimado para declarar la inconstitucional de la ley de reforma.

¹⁶ Diario de Debates de la Constitución de 1993. Tomo IV. 60a Sesión Vespertina del Congreso Constituyente Democrático. Lunes 17 de mayo de 1993. http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Constitucion_1993/ComConstReglam93/Tomo_IV.pdf Consulta realizada el 15 de mayo de 2022.

Ahora bien, por otro lado, debe advertirse que el referéndum se encuentra regulado en los artículos 37 al 44 de la Ley 29230, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

En nuestro sistema rige el principio democrático en el que la participación ciudadana en la composición del gobierno adquiere una posición constitucional relevante. Por su parte, el derecho de participación política tiene un carácter fundamental en el orden democrático y su ámbito de protección se vincula con la libre intervención en los procesos de deliberación y la toma de decisiones en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales.

En efecto, para el Tribunal Constitucional, “la participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad” (Sentencia 5741-2006-PA/TC, fundamento 3). Así, el derecho de participación en el referéndum posee una dimensión negativa, es decir prohíbe injerencias ajenas a la voluntad del ciudadano.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, bajo el Estado de Derecho la interpretación constitucional de este derecho fundamental, no implica comprenderlo sólo como un derecho de libertad orientado a proscribir limitaciones negativas en su ámbito de protección, sino que, además, demanda de los actores políticos encargados de convocar al referéndum, un deber de propiciar una adecuada participación de los individuos en este mecanismo de consulta.

De ahí que el Tribunal Constitucional (Sentencia 0013-2020-AI/TC, fundamento 63) señaló que, “(...) de una interpretación sistemática de los principios de democracia y participación política, inmersos en la Norma Fundamental, es indispensable establecer los siguientes criterios, a fin de que las preguntas objeto de consulta de referéndum, cumplan con parámetros constitucionales:

i) Las preguntas deben garantizar neutralidad, es decir no enfatizar o predisponer la respuesta de los electores en algún sentido. Existe una prohibición de sugerencia de respuesta.

ii) La pregunta objeto de referéndum debe tener relación con la materia de consulta. Se debe reflejar con precisión la materia sobre la que los ciudadanos deben pronunciarse”

Debe quedar claro, que no exige que la pregunta abarque todos los aspectos y consecuencias de la aprobación de la disposición constitucional, ya que ello supondría omitir la existencia del deber ciudadano de ejercer un uso responsable de sus derechos políticos. Ello comprende la obligación de informarse adecuadamente sobre las disposiciones objeto de consulta en el referéndum.

6.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las reglas de la reforma constitucional

Hasta mayo de 2022, el Tribunal Constitucional ha emitido cuatro sentencias de inconstitucionalidad analizando leyes de reforma constitucional, precisando en ellas, las reglas de reforma relacionadas con sus límites, sin embargo, se ha pronunciado respecto a los límites del poder de reforma constitucional en otros casos¹⁷concretamente ello ocurrió en las sentencias 0014-2002-PI/TC y 0019-2021-PI/TC y acumulados.

A continuación, se resumen los argumentos más relevantes expuestos por el Tribunal Constitucional, relacionados con las reglas de reforma constitucional:

6.3.1 La Sentencia 0014-2002-PI/TC

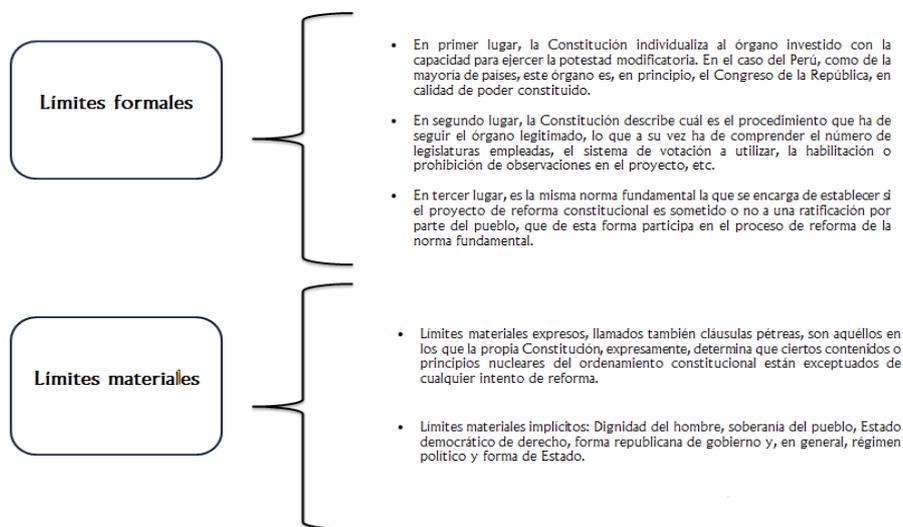
¹⁷ Sentencia 0014-2003-PI/TC de fecha 18/12/2003; y Sentencia 0019-2021-PI/TC y acumulados de fecha 20/11/2021.

Si bien en la Sentencia 0014-2002-PI/TC no analizó la constitucionalidad de una ley de reforma constitucional, el Tribunal Constitucional, sí se pronunció respecto a los límites del poder de reforma constitucional, dado que la controversia giraba en torno a la validez de una ley que disponía iniciar un procedimiento a cargo de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales en aras de proponer un proyecto de reforma total de la Constitución¹⁸.

El 25 de enero de 2003 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Sentencia 0014-2002-PI/TC, donde el Tribunal Constitucional del Perú, desarrolló por primera vez los límites al poder de reforma constitucional, pues este es un poder constituido y por ende limitado por el marco constitucional que le otorga competencias para su actuación.

En base a lo señalado el Tribunal argumentó que, existen límites formales y materiales:

Gráfico 1: Límites al poder de reforma constitucional



Elaboración propia

Fuente: Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamentos 72 a 76.

¹⁸ "Artículo 2.- Objeto de la Ley

La Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, propondrá un proyecto de reforma total de la Constitución, tomando en cuenta la Constitución histórica del Perú y en particular el texto de la Constitución de 1979. Tras su aprobación por el Congreso será sometido a referéndum. De ser aprobado quedará abrogada la Constitución de 1993".

6.3.2 La Sentencia 0019-2021-PI/TC y acumulados

Asimismo, corresponde añadir la particular decisión adoptada por el Tribunal Constitucional en el Exp. 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC (acumulados), originada a propósito de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los colegios de abogados de Ayacucho, El Santa y Lambayeque contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR que modificó la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República.

Para el Tribunal, el análisis de constitucionalidad no se supeditaba a la modificación introducida, sino en el uso indebido de esta figura para omitir el referéndum. Y es que precisamente, con la inclusión de la cuarta legislatura ordinaria se votó la ratificación de leyes de reformas parciales a la Constitución. De acuerdo con el Tribunal Constitucional:

“La Constitución garantiza la estabilidad del sistema constitucional apelando no solo a la justicia constitucional (Título V de la Constitución) sino institucionalizando en el citado artículo 206 la rigidez constitucional. Esta opera como un mecanismo contra mayoritario, al imponer límites a la decisión parlamentaria con base en los derechos fundamentales y los principios desarrollados por la Constitución” (fundamento 44).

Así, el Tribunal precisó que si bien la Constitución permite omitir el referéndum en el procedimiento de aprobación de reforma constitución, ello no exime al legislador a respetar un tiempo razonable para materializar la reforma, “(...) dicha decisión constituyente se explica en el objeto de garantizar que el debate parlamentario se

desarrolle sin apresuramientos, dentro de un tiempo razonable que contribuya a la necesaria reflexión y a un mejor estudio sobre la propuesta de modificación constitucional, incluso por parte de la ciudadanía” (fundamento 46).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR y por consecuencia a las leyes de reforma constitucional 31280, 31204 y 31205.

6.3.3 La Sentencia 0050-2004-AI/TC y acumulados

Mediante el Auto de Admisibilidad, el Tribunal Constitución admitió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados del Cusco, contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N°28389¹⁹. Sin embargo, en dicho auto, advirtió una interrogante suscitada a propósito de la aludida demanda: ¿Es competente el Tribunal Constitucional para admitir la demanda interpuesta y ejercer el control de constitucionalidad de la ley de reforma constitucional?

Dicha problemática surgió debido a la estructura del artículo 200 inciso 4 de la Constitución peruana de 1993, que consagra la siguiente:

“La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo”.

¹⁹ Posteriormente, mediante Resolución de fecha 07/03/2005, el Tribunal Constitucional dispuso que los expedientes 0051-2004-PI/TC, 0004-2005-PI/TC y 0007-2005-PI/TC se acumulen al Expediente 0050-2004-PI/TC. Obtenido de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%20Resolucion.pdf>

Así, de una interpretación literal de la aludida disposición, no se desprende alguna competencia asignada al Tribunal, para efectuar el control de una ley de reforma constitucional mediante el proceso de inconstitucionalidad.

Al respecto, el Tribunal recurriendo a la jurisprudencia expuesta en la Sentencia 0010-2002-PI/TC, refrendó su postura de que la lista de normas consagradas en el artículo 200 inciso 4, tiene un carácter enunciativo, más no taxativo.

El 6 de junio de 2005, el Tribunal Constitucional publicó la sentencia del expediente 0050-2004-AI/TC; 0051-2004-AI/TC; 004-2005-PI/TC; 0007-2005-PI/TC y 009-2005-PI/TC, acumulados.

Ahora bien, en el fundamento 3 de la aludida sentencia, el Tribunal Constitucional estableció que era el principal garante de la Constitución, encontrándose a cargo de velar por la Norma Suprema, inclusive contra leyes de reforma constitucional que puedan atentar contra el rasgo de identidad constitucional y por ende supongan una destrucción de la Constitución.

Para el Tribunal Constitucional:

“La existencia de un poder constituyente derivado implica la competencia del Congreso para reformar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto. Por ello, se caracteriza por ser limitado jurídicamente y posterior” (Sentencia 0050-2004- PI/TC y acumulados, fundamento 18).

En suma, para el Tribunal Constitucional, dado que el poder de reforma constitucional es un poder constituido y por ende delimitado por la Constitución, resulta razonable que

sus actuaciones deben respetar el parámetro Constitucional, que se materializan en los límites formales y materiales.

6.3.4 La Sentencia 0024-2005-PI/TC

El 11 de octubre de 2005, el Tribunal Constitucional admitió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el presidente regional de Lima contra la Ley N°28607, mediante la cual se reforman los artículos 91, 191 y 194 de la Constitución, manteniendo su posición expuesta en el Expediente 0050-2004-PI/TC.

Para el Tribunal resulta válido declarar la inconstitucionalidad de una ley de reforma si es que esta transgrede los límites formales y materiales impuestos al poder de reforma constitucional.

En el caso concreto, para el Tribunal Constitucional la ley impugnada no vulneró ninguno de los límites impuestos al poder de reforma constitucional, ni supuso la destrucción de la Constitución, y por ende no correspondía declarar su inconstitucionalidad.

6.3.5 La Sentencia 0008-2018-AI/TC

El 6 de junio de 2018, el Tribunal Constitucional publicó el Auto de Admisibilidad de la demanda presentada por Fernando Jesús Galindo Alvizuri en representación de 5323 ciudadanos, contra el artículo único de la Ley la Reforma Constitucional 30305, en cuanto modifica el artículo 194, tercer párrafo de la Constitución Política del Perú. En la referida resolución, el Tribunal mantuvo su posición jurisprudencial esbozada inicialmente en la Sentencia 0050-2004-AI/TC, respecto a que le corresponde al Tribunal Constitucional la competencia para determinar si una ley de reforma vulnera la esencia misma de la Constitución.

El 31 de octubre de 2018 se publicó la Sentencia 0008-2018-AI/TC, a través de la cual el Tribunal Constitucional, declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30305, que modifica el artículo 194 de la Constitución y establece la no reelección inmediata de alcaldes.

En esta controversia, el Tribunal Constitucional mantuvo la posición esbozada en las Sentencia 0050-2004-AI/TC y acumulados; y la Sentencia 0014-2002-AI/TC.

Y, por lo tanto, el Tribunal determinó que, la prohibición de reelección inmediata para los alcaldes no transgrede los límites materiales que debe observar la reforma de la Constitución, “pues no desnaturaliza la identidad de la Norma Fundamental de 1993” (fundamento 44 de la Sentencia 008-2018-AI/TC).

6.3.6 La Sentencia 0013-2020-AI/TC

El 31 de enero de 2021, el Tribunal Constitucional publicó el Auto de Admisibilidad de la demanda presentada por el Colegio de Abogados de Sullana contra la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional.

En la mencionada resolución, el Tribunal advirtió la particularidad de la ley de reforma aprobada por referéndum señalando que, “cuando se emplea este mecanismo de reforma -habilitado por el artículo 206-, es posible notar que es el titular de la soberanía el que es convocado para dar su veredicto respecto de alguna propuesta de enmienda de la Ley Fundamental. Se trata, ciertamente, de un asunto que no debe pasar desapercibido para este Tribunal” (Atendiendo 8).

Sin embargo, precisó que las consideraciones de si existe alguna clase de *political questions* en esta clase de supuestos deben analizarse en el fondo de la controversia, por lo que decidió aprobar por mayoría, la admisibilidad de la causa.

El 22 de noviembre de 2021, se publicó la Sentencia 0013-2020-AI/TC, a través de la cual el Tribunal Constitucional, declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30904 que crea la Junta Nacional de Justicia. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional, fijó postura respecto a la posibilidad de controlar leyes de reforma aprobadas por referéndum, recurriendo su jurisprudencia expuesta en la Sentencia 0014-2002-PI/TC, “el pueblo actúa en calidad de poder constituido, pues si actuara como poder constituyente no podría ser objeto de limitaciones jurídicas más allá de las que él mismo pudiera autoimponerse”²⁰.

El Tribunal Constitucional precisó que:

“Queda claro que en el Estado de derecho no pueden admitirse dictaduras de ningún tipo, incluyendo la que pudiera derivarse de las decisiones mayoritarias. El hecho de que la legitimidad del poder político se justifique en la manifestación de la voluntad ciudadana no implica convalidar actos apoyados en el principio mayoritario, que avasallen los derechos fundamentales o resulten contrarios a la Constitución. Y es que, en esencia, el deber de resguardar los derechos fundamentales y la supremacía y rigidez de la Constitución se justifica en valores contramayoritarios, como la dignidad y la limitación del poder político” (fundamento 49).

En suma, el Tribunal Constitucional justificó la legitimidad del control de constitucionalidad de leyes de reforma constitucional, haciendo énfasis al rol

²⁰ “(...) si bien el artículo 45 de la Constitución establece que “el poder del Estado emana del pueblo”, ello no significa que, dentro del Estado Constitucional, es decir, una vez vigente la Norma Fundamental, el pueblo se mantenga como detentador de un Poder Constituyente capaz, de iure, de actuar de modo incompatible con los postulados constitucionales” (Sentencia 0013-2020-PI/TC, fundamento 43).

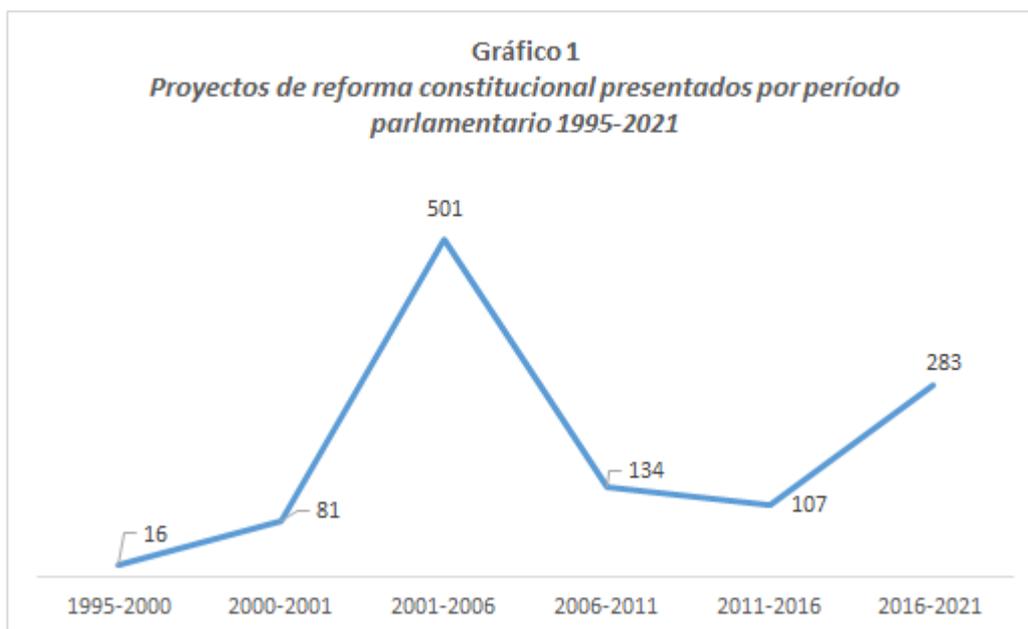
contramayoritario de la jurisdicción constitucional en defensa de valores como la dignidad y el ideal de limitación del poder político.

De la jurisprudencia expuesta anteriormente se advierte que el Tribunal Constitucional se limita a determinar si la ley de reforma constitucional destruye la Constitución. Ello en tanto su competencia de control constitucional no puede equipararse a la efectuada respecto a las leyes ordinarias.

6.4 Sobre el trámite de aprobación y ratificación de reformas constitucionales (periodo 1994-2021).

El primer proyecto de reforma constitucional se presentó en 1995 y a raíz de esta iniciativa legislativa de reforma, se modificaron los incisos 2 y 3 del artículo 200 de la Constitución. En total desde 1995 a 2021 se han presentado 1122 proyectos de reforma constitucional, siendo el período 2001-2006 en el que se presentó la mayor cantidad de iniciativas de reforma constitucional, 501 en total, a diferencia del período 1995-2000 en donde solo se presentaron 16 proyectos de reforma. Al respecto véase el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Proyectos de reforma constitucional presentados por período parlamentario 1994-2021



Elaboración propia.

*Los datos del período parlamentario 1995-2016 fueron obtenidos del Informe Temático 116/2014-2015, elaborado por el Área de Servicios de Investigación del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República.

*Los datos correspondientes al período 2016 al 2021 fueron recogidos y procesados exclusivamente por el investigador.

Ahora bien, corresponde advertir que, de las 1122 iniciativas de reforma constitucional, se generaría la reforma de 58 artículos constitucionales plasmadas en 26 leyes de reforma, en las que existieron 10 inclusiones y 48 modificaciones. Del total de reformas constitucionales, 52 disposiciones constitucionales fueron aprobadas y ratificadas exclusivamente por el Congreso de la República y 5 serían ratificadas mediante referéndum.

Se ha clasificado las reformas constitucionales en modificaciones e inclusiones. Las modificaciones constitucionales han sido identificadas como aquellas reformas constitucionales recaídas en disposiciones originarias, y las inclusiones como aquellas reformas constitucionales que añadieron disposiciones en la Constitución.

En específico, solo una vez se ha requerido la ratificación de reformas constitucionales por referéndum. En efecto, el 10 de octubre de 2018, se publicó el Decreto Supremo 101-2018-PCM, mediante el cual se convocaba a referéndum nacional respecto a cuatro temas a consultar, mediante los cuales se buscaba aprobar reformas constitucionales sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, la regulación del financiamiento de organizaciones políticas, la prohibición de la reelección inmediata de congresistas, así como el establecimiento de la bicameralidad en el Congreso de la República. Concretamente, el artículo 3 del decreto supremo aludido establecía lo siguiente:

“De acuerdo con el artículo 2 del presente Decreto Supremo, las cuatro (04) preguntas que son sometidas a Referéndum Nacional son las siguientes:

1. ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?
2. ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?
3. ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?
4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?”

Posteriormente, mediante la Resolución 0002-2019-JNE²¹ el Jurado Nacional de Elecciones proclamó los resultados del Referéndum Nacional 2018 convocado por el

²¹ Disponible en el sitio web del diario oficial *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/proclaman-los-resultados-del-referendum-nacional-2018-convo-resolucion-no-0002-2019-jne-1729218-9/> Consulta realizada el 8 de junio de 2022.

Decreto Supremo 101-2018-PCM. En la resolución aludida se confirmó la opción ganadora del “Sí” con 13 727 144 votos, a favor de la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia. Por otro lado, la segunda propuesta de reforma sería ratificada con 13 667 716 votos; mientras que la tercera propuesta relacionada con la prohibición de reelección inmediata de parlamentarios sería ratificada con 13 598 123 votos; sin embargo, la cuarta propuesta de reforma sobre el establecimiento de bicameralidad, sería rechazada con 13 949 831 votos

Habiendo señalado estos particulares datos, conviene ahora detallar los procedimientos de reformas constitucionales aprobadas y promulgadas en el periodo 1995 - 2021. Cabe señalar que el estudio ha incluido a la cuarta legislatura ordinaria celebrada entre el 13 de junio y el 16 de julio de 2021.

Corresponde añadir, además, que las cifras de participación ciudadana, así como los porcentajes de votos emitidos en las distintas contiendas electorales fueron recabados del Compendio Estadístico 2018 del Perú elaborado por el INEI.

Tabla 1: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 1993-2000

Artículo constitucional modificado o incluido.		Ley de reforma constitucional	Publicación
Modificación	Artículo 200 inciso 2	Ley 26470	12/06/1995
Modificación	Artículo 200 inciso 3	Ley 26470	12/06/1995
Modificación	Artículo 77	Ley 26472	13/06/1995
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Jurídica (SPIJ), Constitución Política del Perú de 1993.			

Debe advertirse que en este período parlamentario no se ha recabado información respecto de la tramitación de los proyectos de leyes de reforma constitucional y su publicación, ya que solo se cuenta con información respecto a la cantidad de votos de aprobación y ratificación.

Según el artículo 138 de la Ley de Elecciones para el Congreso Constituyente Democrático de 1992, aprobada por el Decreto Ley 25684, el Congreso Constituyente tendría competencia para ejercer la función legislativa, por lo que las reformas constitucionales de este periodo serían debatidas por este órgano constitucional.

Del diario de los debates del Congreso de la República surge que, mediante el proyecto de Ley 1657, se propuso la modificación de los incisos 2 y 3 del artículo 200 de la Constitución. En la primera legislatura ordinaria de 1994, de fecha 17 de agosto de 1994, dicha modificación se aprobó con 56 votos (p.37). Por su parte, el 18 de abril de 1995, se llevó a cabo la sesión matinal de instalación de la segunda legislatura ordinaria. En la aludida sesión se ratificó por unanimidad la reforma de los incisos 2 y 3 del artículo 200 de la Constitución. Dicha reforma sería promulgada por la Ley 26470.

Finalmente, del diario de los debates del Congreso de la República surge que, la tercera reforma constitucional en este periodo parlamentario, se aprobó mediante la Ley 26472, y a través de ella se modificó el artículo 77 de la Constitución de 1993. Esta reforma constitucional sería aprobada en dos legislaturas ordinarias, la primera, en la sesión de fecha 25 de octubre de 1994 con “56 votos” (p.102); y la segunda legislatura ordinaria, de fecha 18 de abril de 1995, con “unanimidad” (p. 104).

Tabla 2: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2000-2001

Artículo constitucional modificado o incluido.		Ley de reforma constitucional	Publicación
Modificación	Artículo 112	Ley 27365	5/11/2000
Inclusión	Primera Disposición Transitoria Especial	Ley 27365	5/11/2000
Inclusión	Segunda Disposición Transitoria Especial	Ley 27365	5/11/2000
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Jurídica (SPIJ), Constitución Política del Perú de 1993.			

Según el INEI (2018), en las elecciones de abril del 2000, existían “12 085 545 electores inscritos, de los cuales 12 064 428 emitieron sus votos, pero solo 11 084 517 emitieron votos válidos” (p.755). Así, los válidos para conformar la representación parlamentaria de este periodo fueron del 91,71% del total de 12 085 545.

Cabe señalar que, el 27 de julio del 2000 se instaló el Congreso de la República, para el periodo del 2000-2005, sin embargo, el periodo parlamentario tuvo que ser acortado al 2001 como producto de la inestabilidad política. En ejercicio de su facultad representativa, el Congreso de la República aprobó y ratificó, la inclusión de dos disposiciones constitucionales y la modificación de un artículo del texto constitucional.

En efecto, mediante la Ley 27365, Ley de Reforma Constitucional que elimina la Reelección Presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del presidente, vicepresidentes y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000, promulgada el 5 de noviembre de 2000, se aprobó las modificaciones de los artículos 112 y la inclusión de la Primera y Segunda Disposición Transitoria Especial de la Constitución.

Del diario de los debates del Congreso de la República, surge que, en la primera legislatura ordinaria, celebrada el 5 de octubre de 2000, se aprobó con 102 votos a favor, uno en contra y seis abstenciones la modificación del artículo 112 de la Constitución y la inclusión de las disposiciones transitorias especiales Primera y Segunda (p.42); y se ratificó el jueves 2 de noviembre del 2000, con 109 votos a favor (p.51).

Concretamente, la aprobación de la Ley 27365, surgió de los proyectos de ley 00428-CR presentado por el presidente de la República y 00481-CR propuesto por un congresista independiente, sin embargo, las reformas aprobadas se basaron en la iniciativa propuesta en el proyecto de ley 00428-CR, que se presentó el 27 de setiembre del 2000. Entre la presentación de la iniciativa de reforma y la publicación de la ley

existieron 49 días, de los cuales, solo 6 días se destinaron al estudio de la propuesta en la Comisión de Constitución del Congreso de la República.

Tabla 3: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2001-2006

Artículo constitucional modificado o incluido.		Ley de reforma constitucional	Publicación
Modificación	Artículo 188	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 189	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 190	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 191	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 192	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 193	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 194	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 195	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 196	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 197	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 198	Ley 27680	7/03/2002
Modificación	Artículo 199	Ley 27680	7/03/2002
Inclusión	Artículo 11, 2do párrafo	Ley 28389	17/11/2004
Inclusión	Artículo 103	Ley 28389	17/11/2004
Modificación	Primera Disposición Final y Transitoria	Ley 28389	17/11/2004

Modificación	Artículo 74	Ley 28390	17/11/2004
Modificación	Artículo 107	Ley 28390	17/11/2004
Modificación	Artículo 31	Ley 28480	30/03/2005
Modificación	Artículo 34	Ley 28480	30/03/2005
Modificación	Artículo 87	Ley 28484	5/04/2005
Modificación	Artículo 91, numeral 3	Ley 28484	5/04/2005
Modificación	Artículo 92, último párrafo	Ley 28484	5/04/2005
Modificación	Artículo 96, primer párrafo.	Ley 28484	5/04/2005
Modificación	Artículo 101, numeral 2.	Ley 28484	5/04/2005
Modificación	Artículo 91.	Ley 28607	4/10/2005
Modificación	Artículo 191.	Ley 28607	4/10/2005
Modificación	Artículo 194.	Ley 28607	4/10/2005
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Jurídica (SPIJ), Constitución Política del Perú de 1993.			

Para las elecciones congresales del 2001-2006, existían 14 898 435 electores inscritos, de los cuales 12 264 349 emitieron sus votos, pero solo 10 601 720 fueron considerados votos válidos (INEI, 2018, p.755). Así, en este periodo los votos válidos para conformar la representación parlamentaria fueron del 71,15% del total de 14 898 435 electores hábiles. En virtud de esta representación, el Congreso de la República aprobó y ratificó 25 modificaciones constitucionales e incluyó 2 artículos a la Constitución de 1993.

A través de la Ley 27680, se modificaron 12 disposiciones constitucionales, relacionadas con el modelo de descentralización. Estas modificaciones serían aprobadas y ratificadas exclusivamente por el Congreso de la República. Concretamente, esta reforma se propiciaría a raíz de 12 iniciativas de reforma constitucional, que fueron presentadas por miembros parlamentarios, PL 1392/2001-CR, PL 1326/2001-CR, PL 1296/2001-CR, PL 1206/2001-CR, PL 1168/2001-CR, PL 1054/2001-CR, PL 978/2001-CR, PL 930/2001-CR, PL 693/2001-CR, PL 502/2001-CR, PL 474/2001-CR y PL 352/2001-CR.

A raíz de estas doce iniciativas de reformas constitucionales, la Comisión de Constitución y Reglamento emitió dos dictámenes. En el Dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento apoyó las propuestas referidas en el cuadro anterior, añadiendo algunos cambios (texto sustitutorio); por su parte, mediante el Dictamen en minoría se rechazaba el texto sustitutorio de las doce propuestas de reforma, fundamentalmente por las siguientes razones:

“Se trata de un Proyecto de Ley sustitutorio que propone iniciar un proceso de descentralización del Estado sobre la base de la Constitución de 1993, documento jurídico autoritario que significó un retroceso histórico, al cancelar la concepción regional del Estado propuesta por la Constitución de 1979” (Comisión de Constitución y Reglamento, 2001, p.113)

Sin embargo, las razones del Dictamen en minoría fueron rechazadas por el pleno. Así, las doce modificaciones constitucionales, se basaron en la propuesta elaborada por el Dictamen en mayoría, y fueron aprobadas con 91 votos a favor, 9 abstenciones y 19 ausentes, en la primera legislatura ordinaria del período 2001-2002 con fecha 14 de diciembre de 2001; y sería ratificada por el mismo Congreso, el 6 de marzo de 2002, con 101 votos a favor.

Por otro lado, mediante la Ley 28389, el Congreso de la República aprobó y ratificó dos inclusiones y una modificación constitucional. Las reformas aprobadas se justificaron en tres proyectos de ley: PL 7860/2003-CR; PL 9953/2003-CR, ambos propuestos por el Congreso de la República; y el PL 10344/2003-CR, presentado por el presidente de la República.

Así, con fecha 27 de abril de 2004, se emitió el Dictamen de los proyectos de ley 7860/2003-CR; 9953/2003-CR y el PL 10344/2003-CR, recomendando su aprobación. Las reformas aludidas fueron aprobadas con 96 votos a favor, en la Segunda Legislatura 2003-2004; y ratificadas con 88 votos a favor en la Primera Legislatura 2004-2005, de fecha 11 de noviembre de 2004.

Otra de las reformas aprobadas en este período se materializó a través de la Ley 28390. Concretamente, esta ley de reforma aprobó dos modificaciones constitucionales a los artículos 74 y 107 de la Constitución. Para reformar estos artículos constitucionales, se promovieron once proyectos de ley, sin embargo, el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso (2004), recomendó la aprobación de las propuestas recaídas en cinco de ellos, PL 7717/2003-CR; 9492/2003-CR; 9755/2003-CR; 9987/2003-CR Y 10558/2003-CR, brindando las siguientes razones:

“(…) la descentralización constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. En consecuencia, le corresponde al Congreso de la República brindar el marco legal adecuado para la viabilidad de este trascendental proceso iniciado en el país. Y dentro de ellas es fundamental la reforma constitucional que permita otorgar potestad tributaria a los Gobiernos Regionales” (p.3)

Estas dos modificaciones constitucionales serían aprobadas con 83 votos a favor en la Segunda Legislatura 2003-2004, celebrada el 16 de junio de 2004; y ratificadas con 94 votos a favor, en la Primera Legislatura 2004-2005 de fecha 11 de noviembre de 2004.

Por otro lado, mediante la Ley 28480, se modificaron los artículos 31 y 34 de la Constitución. El debate de las dos modificaciones constitucionales surgió a raíz de 11 iniciativas de reforma constitucional, presentadas por diversos congresistas. PL 0022/2001-CR; PL 0198/2001-CR; PL 0210/2001-CR; PL 0758/2001-CR; PL 1020/2001-CR; PL 1704/2002-CR; PL 9217/2003-CR; PL 9447/2004-CR; 9693/2004-CR; 9693/2004-CR; 9902/2004-CR; y PL 11615/2004-CR.

Al respecto, con fecha 12 de octubre de 2004, la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, emitió un Dictamen favorable de los referidos proyectos de reforma.

Estas dos modificaciones constitucionales serían aprobadas con 99 votos a favor en la Primera Legislatura 2004-2005 de fecha 11 de noviembre de 2004; y ratificadas con 86 votos a favor, en la Segunda Legislatura 2004-2005 de fecha 10 de marzo de 2005.

De igual manera, otras de las reformas constitucionales en este periodo se materializaron a través de la Ley 28484. Concretamente, esta ley aprobó 5 modificaciones constitucionales. El debate de estas 5 modificaciones constitucionales se originó a raíz del PL 9094/2003-CR presentado por diversos congresistas.

Las 5 modificaciones constitucionales serían aprobadas con 96 votos a favor en la Primera Legislatura 2004-2005 de fecha 11 de noviembre de 2004; y ratificadas con 94 votos a favor, en la Segunda Legislatura 2004-2005, de fecha 10 de marzo de 2005.

Finalmente, la última ley de reforma constitucional promulgada en este periodo, fue la Ley 28607. Mediante esta ley, se aprobaron 3 modificaciones constitucionales a los artículos 91, 191 y 194 de la Norma Fundamental. El debate de estas 3 modificaciones constitucionales se originó a raíz de 6 iniciativas legislativas, sin embargo, solo 4 de ellas (PL 10526/2003-CR; PL 10563/2003-CR; PL 11371/2004-CR y PL 12519/2004-CR) fueron recomendadas por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales en su Dictamen de fecha 17 de marzo de 2005.

Las 3 modificaciones constitucionales serían aprobadas con 96 votos a favor en la Segunda Legislatura 2004-2005 de fecha 14 de abril de 2005; y ratificadas con 80 votos a favor, en la Primera Legislatura 2005-2006, de fecha 10 de marzo de 2005.

Tabla 4: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2006-2011

Artículo constitucional modificado o incluido.		Ley de reforma constitucional	Publicación
Modificación	Artículo 80	Ley 29401	8/09/2009
Modificación	Artículo 81	Ley 29401	8/09/2009
Modificación	Artículo 90	Ley 29402	8/09/2009
Inclusión	Tercera Disposición Transitoria Especial.	Ley 29402	8/09/2009
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Jurídica (SPIJ), Constitución Política del Perú de 1993.			

Cabe señalar que a diferencia que recién desde el periodo 2006-2011 se cuenta con información respecto al porcentaje y cantidad de votos obtenidos en las elecciones congresales generales.

Para las elecciones congresales 2006-2011, existían 16 494 906 electores inscritos, de los cuales 14 624 880 emitieron sus votos (INEI, 2018, p.755). La distribución de curules parlamentarias en este periodo surgió del total de votos válidos, que fue 10 753 323, así el porcentaje de votos válidos para conformar la representación parlamentaria en este periodo fue de 65,19%. En este periodo, el Congreso de la República estaría conformado por 120 congresistas.

En ejercicio de la facultad representativa, el Congreso de la República aprobó y ratificó tres modificaciones constitucionales e incluyó un artículo en la Constitución.

Mediante la Ley 29041, se aprobaron 2 modificaciones constitucionales a los artículos 80 y 81 de la Norma Fundamental. El debate de estas 2 modificaciones constitucionales se originó a raíz de 3 iniciativas legislativas, las cuales obtuvieron votos favorables por la Comisión de Constitución y Reglamento en su respectivo dictamen de fecha 9 de abril del 2008.

Las 2 modificaciones constitucionales serían aprobadas con 104 votos a favor en la Segunda Legislatura 2008-2009 de fecha 21 de mayo de 2009; y ratificadas con 106 votos a favor, en la Primera Legislatura 2009-2010, de fecha 3 de septiembre de 2009.

Por otro lado, las últimas modificaciones constitucionales aprobadas en este periodo, se efectuaron mediante la Ley 29402. Concretamente a través de esta ley de reforma constitucionales se aprobó una modificación constitucional y una inclusión al texto constitucional. La aprobación de ambas reformas surgió del proyecto de ley 2397/2007-CR. Por su parte, la Comisión de Constitución y Reglamento en su Dictamen de fecha 14 de abril del 2009 recomendó la aprobación del aludo proyecto de ley.

Las aludidas reformas constitucionales serían aprobadas con 82 votos a favor en la Segunda Legislatura 2008-2009 de fecha 21 de mayo de 2009; y ratificadas con 84 votos a favor, en la Primera Legislatura 2009-2010, de fecha 3 de septiembre de 2009.

Tabla 5: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2011-2016

Artículo constitucional modificado o incluido.		Ley de reforma constitucional	Publicación
Modificación	Artículo 191	Ley 30305	10/03/2015
Modificación	Artículo 194	Ley 30305	10/03/2015
Modificación	Artículo 203, numeral 6	Ley 30305	10/03/2015
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Jurídica (SPIJ), Constitución Política del Perú de 1993.			

Para las elecciones congresales 2011-2016, existían 19 949 915 electores hábiles de los cuales 16 701 619 emitieron sus votos, sin embargo, sólo 12 839 144 fueron considerados votos válidos (INEI, 2018, p.755). La distribución de curules parlamentarias en este periodo surgió del total de votos válidos, que fue 12 839 144, así el porcentaje de representación parlamentaria en este periodo fue de 64,35%. En este periodo el Congreso de la República estaría conformado por 130 congresistas. Los partidos políticos que obtuvieron curules en este periodo fueron:

Durante el período parlamentario 2011-2016 se aprobaron 3 modificaciones constitucionales a los artículos 191, 194 y 203 numeral 6 de la Constitución. Estas modificaciones se originaron a raíz de 11 iniciativas de reformas constitucionales. Cabe advertir el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 28 de mayo de 2014 se basó solo en 5 iniciativas de reforma constitucional: PL 292/2011-CR; PL 1426/2012-CR; PL 2566/2013-CR; 3318/2013-CR; 3404/2013-CR. En el respectivo dictamen se recomendó la aprobación de las propuestas, pero con un texto sustitutorio.

Sin embargo, con fecha 4 de junio de 2014 se aprobó otro texto sustitutorio, en base a cinco iniciativas de reforma constitucional: PL 2814/2013-CR; PL 3417/2014-CR; PL 3496/2014-CR; PL 3502/2014-CR y PL 3555/2014-CR, finalmente, con fecha 23 de octubre del 2014 la Comisión de Constitución y Reglamentó emitió otro texto sustitutorio en función al PL 3886/2014-CR, por lo que terminó acumulando este último a las 10 iniciativas de reforma referidas anteriormente.

Las 3 modificaciones constitucionales se aprobaron con 93 votos a favor en la Primera Legislatura Ordinaria 2014-2015; y ratificadas con 93 votos en la Segunda Legislatura Ordinaria 2014-2015.

- ***El periodo parlamentario 2011-2016²²***

Para las elecciones congresales 2016-2021, existían 22 901 954 electores inscritos, de los cuales 18 751 264 emitieron sus votos (INEI, 2018, p.755). La distribución de curules parlamentarias en este periodo surgió del total de votos válidos, que fue 12 194 042, así el porcentaje de votos válidos para conformar la representación parlamentaria en este periodo fue de 53,24%. En este periodo, el Congreso de la República estaría conformado por 130 congresistas.

Corresponde añadir que este período parlamentario enfrentó una situación de anormalidad, en tanto la duración del mandato de los congresistas electos en el 2016 finalizó en setiembre de 2019, con la disolución del Congreso de la República. Así, en las elecciones congresales extraordinarias del 2020, el total de electores inscritos ascendió a 24 799 384, de los cuales solo 18 369 088 emitieron sus votos válidos (JNE,

²² La información del contenido de los planes de gobierno se obtuvo del Acuerdo Nacional (2011). Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016. http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Planes_de_Gobierno_2011-2016.pdf

2020, p.18). La distribución de curules parlamentarias, surgió del total de votos válidos, que fue 14 798 379, así el porcentaje de votos válidos para conformar la representación parlamentaria en este período fue del 59,67%.

Durante el período parlamentario 2016-2021 se han aprobado 17 reformas constitucionales, de las cuales 12 fueron modificaciones y 5 fueron inclusiones constitucionales, siendo 3 de ellas ratificadas vía referéndum.

En las elecciones generales 2011-2016 se evidenció un debate marcado respecto a propuestas de modificación constitucional en el ámbito del régimen económico y los servicios públicos. En estas elecciones el partido Gana Perú planteó un cambio total de la Constitución de 1993, a diferencia del partido Fuerza 2011 que promovió la defensa de las cláusulas de la Constitución de 1993 en específico esta defensa se enfatizó en los aspectos del régimen económico. Por otro lado, si bien Perú Posible no promovió una reforma constitucional concreta en su plan de gobierno, si se advierten referencias a programas que supondría la inclusión de cláusulas constitucionales en materia laboral y de relaciones entre poderes de Estado. En el caso de los planes de gobierno de los partidos Alianza por el Gran Cambio, el Partido Aprista Peruano y Alianza Solidaridad Nacional tampoco hacen referencia a cambios constitucionales, pero sí mantienen propuestas que se relacionan con iniciativas de reforma constitucional.

Para la aprobación de reformas constitucionales en este período parlamentario, se requerían los votos de ochenta y siete congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas. En este período, la mayoría parlamentaria estuvo conformada por el partido Gana Perú, quien había propuesto de manera directa el cambio de Constitución, no obstante, el porcentaje de curules obtenidos no le otorga una mayoría que influye drásticamente en las votaciones de reformas constitucionales. A pesar de ello, en este período parlamentario se aprobaron tres modificaciones constitucionales.

Tabla 6: Leyes de reforma constitucional aprobadas en el período 2016-2021

Artículo constitucional modificado o incluido.		Ley de reforma constitucional	Publicación
Modificación	Artículo 2, literal f del inciso 24	Ley 30558	9/05/17
Inclusión	Artículo 7-A	Ley 30558	9/05/17
Modificación	Artículo 41, cuarto párrafo	Ley 30650	20/08/17
Modificación	Artículo 203	Ley 30651	20/08/17
Modificación	Artículo 52, primer párrafo	Ley 30738	14/03/2018
Modificación	Artículo 35	Ley 30905	10/01/2019
Inclusión	Artículo 90-A	Ley 30906	10/01/2019
Modificación	Artículo 154	Ley 30904	10/01/2019
Modificación	Artículo 155	Ley 30904	10/01/2019
Modificación	Artículo 156	Ley 30904	10/01/2019
Inclusión	Artículo 34-A	Ley 31043	15/09/2020
Inclusión	Artículo 39-A	Ley 31043	15/09/2020
Modificación	Artículo 16, último párrafo	Ley 31097	29/12/2020
Modificación	Artículo 93.	Ley 31118	6/02/2021
Inclusión	Artículo 40, segundo	Ley 31122	10/02/2021

	párrafo		
Modificación	Artículo 21	Ley 31304	23/07/2021
Modificación	Artículo 2, inciso 5	Ley 31305	23/07/2021
Modificación	Artículo 112	Ley 31280	16/07/2021
Elaboración propia. Fuente: Sistema de Información Jurídica (SPIJ), Constitución Política del Perú de 1993.			

A través de la Ley 30558, se aprobó 1 modificación y 1 inclusión constitucional. Estas reformas constitucionales se originaron a raíz de 3 iniciativas de reforma constitucional: PL 250/2016-CR; PL 451/2016-CR y PL 710/2016-CR. Así, con fecha 23 de noviembre de 2016, la Comisión de Constitución y Reglamento emitió un Dictamen favorable de las iniciativas, pero añadiendo un texto sustitutorio.

Las aludidas reformas constitucionales serían aprobadas con 96 votos a favor en la Primera Legislatura Ordinaria 2016-2017 de fecha 1 de diciembre de 2016; y ratificadas con 96 votos a favor, en la Segunda Legislatura Ordinaria 2016-2017, de fecha 4 de mayo de 2017.

Por otro lado, mediante la Ley 30650, se aprobó una modificación al artículo 41 de la Constitución. El debate de esta reforma constitucional se originó a raíz de 7 iniciativas de ley: PL 119/2016-CR; PL 121/2016-CR; PL 127/2016-CR; PL 467/2016-CR; PL 549/2016-CR; PL 559/2016-CR y PL 638/2016-CR. Con fecha 7 de diciembre de 2016, la Comisión de Constitución y Reglamento (2016, p.41) recomendó la aprobación de solo 3 iniciativas 119/2016-CR; PL 121/2016-CR y PL 127/2016-CR, en base al principio de proporcionalidad.

La referida reforma constitucional fue aprobada con 110 votos en la Segunda Legislatura Ordinaria 2016-2017 de fecha 1 de marzo de 2017; y ratificada con 101 votos en la Primera Legislatura Ordinaria 2017-2018 de fecha 17 de agosto de 2017.

Otro de los artículos modificados en este período parlamentario fue el 203. En efecto, mediante la Ley 30651 se otorgó la legitimación activa al Poder Judicial en los procesos de inconstitucionalidad. El debate de esta reforma constitucional surgió a raíz de 1 iniciativa de reforma recaída en el PL 166/2016-CR. Al respecto, con fecha 6 de diciembre de 2016 la Comisión de Constitución y Reglamento emitió un Dictamen favorable de la respectiva iniciativa, pero con un texto sustitutorio.

Así, con fecha 8 de junio de 2017, el Pleno del Congreso de la República aprobó esta reforma constitucional con 99 votos en la Segunda Legislatura Ordinaria 2016-2017; y la ratificó con 106 votos en la Primera Legislatura Ordinaria 2017-2018 de fecha 17 de agosto de 2017.

Durante este período parlamentario se aprobó además 1 modificación al artículo 52 de la Constitución. Dicha modificación se efectuó mediante la Ley 30738. El debate de esta propuesta legislativa de reforma se originó de 1 proyecto de ley: PL 402/2016-CR. Así, con fecha 15 de mayo de 2017, la Comisión de Constitución y Reglamento emitió un Dictamen favorable, pero con un texto sustitutorio.

La aludida reforma constitucional fue aprobada con 103 votos en la Primera Legislatura Ordinaria 2017-2018, de fecha 24 de agosto de 2017 y ratificada con 110 votos en la Segunda Legislatura Ordinaria 2017-2018 de fecha 8 de marzo de 2018.

Ahora bien, debe señalarse que durante este período parlamentario sería la primera vez en la que se ratificarían reformas constitucionales mediante el referéndum. Estas reformas se materializarían mediante las leyes 30904, 30905 y 30906.

A través de la Ley 30904, se modificaron los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución.

El debate de estas reformas surgió de 18 proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y congresistas de diversas bancadas. Estas propuestas de reforma serían modificadas sustancialmente por la Comisión de Constitución y Reglamento; así como por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Así, con fecha 4 de octubre de 2018 el Pleno del Congreso de la República aprobó que las leyes aludidas, sean ratificadas vía referéndum. Esta ley de reforma constitucional fue ratificada por la ciudadanía con 13 727 144 votos.

Mediante la Ley 30905, se reformó el artículo 35 de la Constitución. El debate de esta reforma constitucional se originó a raíz de 3 proyectos de ley: PL 2270/2017-CR; PL 2686/2018-CR y PL 3186/2018-PE. Al respecto, se emitieron dos dictámenes (mayoría y minoría), sin embargo, ambos dictámenes contemplaron solo la propuesta del PL 3186/2018-PE del Poder Ejecutivo.

Concretamente, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la República el PL 3186/2018-PE con carácter de urgencia, para que sea ratificado por referéndum. Al respecto, debe señalarse que según el artículo 31-A del Reglamento del Congreso, la Junta de Portavoces del Congreso tiene competencia para:

“La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados”.

A pesar de ello, el Congreso remitió el aludido proyecto de ley a la Comisión de Constitución y Reglamento, la cual recomendó su aprobación, pero modificando la propuesta original del Poder Ejecutivo, mediante un texto sustitutorio de fecha 26 de septiembre de 2018. Corresponde señalar que con fecha 4 de octubre de 2018, el Pleno

del Congreso de la República aprobaría que la ratificación de la reforma constitucional del artículo 35 de la Constitución sea sometida a referéndum. Concretamente, esta propuesta de reforma constitucional fue ratificada por la ciudadanía con 13 667 716 votos.

Finalmente, a través de la Ley 30906, se incluyó el artículo 90-A relacionado con la prohibición de reelección de congresistas. Este debate se originó a propósito del PL 3187/2018-PE propuesto por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, para que sea ratificado por referéndum. En virtud de tal solicitud la Junta de Portavoces del Congreso aprobó la exoneración del plazo de publicación del Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento. De igual forma, con fecha 4 de octubre de 2018, el Pleno del Congreso dispuso que la ratificación de la propuesta se efectúe mediante el referéndum. Así, con fecha 9 de diciembre de 2018, la ciudadanía ratificó la propuesta de prohibición de reelección de congresistas con 13 598 123 votos.

Cabe señalar que la duración del mandato parlamentario de los congresistas electos en el 2016, sería interrumpido por el acto de disolución del Congreso efectuado por Martin Vizcarra el 30 de setiembre de 2019 a través del Decreto Supremo 165-2019-PCM. Asimismo, en el artículo 3 del aludido decreto supremo se dispuso la convocatoria de elecciones para el día 26 de enero de 2020.

Con fecha 9 de marzo de 2020, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución 134-2020-JNE se declaró concluido el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias.

Así, la conformación del Congreso para el período 2016-2021 quedaría estructurado de la forma señalada previamente. Durante este período parlamentario se aprobaron 4 modificaciones constitucionales y se incluyeron 3 disposiciones en la Constitución.

Mediante la Ley 31043, el Congreso de la República aprobó y ratificó 2 inclusiones

constitucionales, concretamente estas inclusiones serían el artículo 34-A y el artículo 39-A que disponían reglas de impedimento del ejercicio de la función pública y limitaciones al ejercicio del derecho del sufragio pasivo²³.

La discusión de las aludidas reformas constitucionales se originó a raíz de 11 proyectos de ley, sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento justificó la recomendación de la aprobación de las aludidas reformas, basándose solo en 10 de las 11 iniciativas señaladas previamente. En específico, la Comisión se pronunció sobre los siguientes proyectos de ley: PL 1565/2016-CR; PL 2287/2017-CR; PL 2357/2017-CR; PL 2403/2017-CR; PL 2772/2017-CR; PL 4015/2018-CR; PL 4512/2018-CR; PL 4853/2020-CR; PL 5011/2020-CR y el PL 5496/2020-CR.

Las aludidas reformas constitucionales fueron aprobadas con 111 votos en la Sesión Virtual del Pleno del Congreso de la República de fecha 5 de julio de 2020, periodo de sesiones 2020-2021; y ratificada con 111 votos en la Sesión Virtual del Pleno del Congreso de la República de fecha 11 de setiembre de 2020, periodo de sesiones 2020-2021.

Otra de las reformas aprobadas en este período se efectuó mediante la Ley 31097. A través de esta ley de reforma constitucional, se modificó el artículo 16 de la Norma Fundamental. El debate de esta reforma surgió de 2 iniciativas legislativas: PL 3469/2018-CR y PL 5509/2020-CR. La Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 2 de julio de 2020 emitió un dictamen favorable de las iniciativas señaladas, pero adjuntando un texto sustitutorio.

Con fecha 5 de julio de 2020, el Pleno del Congreso aprobó la modificación

²³ Corresponde señalar que la inclusión del artículo 34-A a la Constitución aprobó una propuesta (PL 4190/2018-PE, disponible en el sitio web del Congreso de la República https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqpramdoc1621/04190?opendocument consulta realizada el 11 de julio de 2021) identifica a la discutida en el pleno anterior y que fue promovida por el Poder Ejecutivo, a través de una cuestión de confianza.

constitucional del artículo 16 de la Norma Fundamental con 115 votos, y la ratificó con 94 votos en la Sesión de fecha 19 de diciembre de 2020.

Por otro lado, durante este período parlamentario se aprobó además una modificación constitucional del artículo 93 de la Norma Fundamental. La modificación de este artículo constitucional se efectuó mediante la Ley 31118. El debate de esta reforma constitucional surgió a raíz de 5 proyectos de ley, sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento justificó la recomendación de la aprobación de las aludidas reformas, basándose solo en 3 de las 5 iniciativas señaladas. En específico, la Comisión se pronunció sobre los siguientes proyectos de ley: PL 4475/2018-CR; PL 5849/2020-CR; y PL 6648/2020-CR y propuso un texto sustitutorio que modifica sustancialmente las iniciativas legislativas aludidas.

Con fecha 10 de diciembre de 2020, el Pleno del Congreso en el período de sesiones 2020-2021, aprobó la aludida reforma con 103 votos, y la ratificó con 117 votos en la Sesión de fecha 4 de febrero de 2021.

Otra reforma constitucional se aprobó mediante la Ley 31122. El debate de esta reforma se originó a raíz de 14 iniciativas legislativas, sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento justificó la recomendación de la aludida reforma constitucional, basándose solo en 7 de las 14 iniciativas de reforma señaladas. En específico, la Comisión se pronunció sobre los siguientes proyectos de ley: PL 4396/2018-CR; PL 4399/2018-CR; PL 5017/2020-CR; PL 5021/2020-CR; PL 5084/2020-CR; PL 5164/2020-CR; PL 6024/2020-CR.

La reforma señalada fue aprobada con 95 votos en la Sesión de fecha 12 de diciembre de 2020; y ratificada con 117 votos en la Sesión de fecha 4 de febrero de 2021.

Finalmente, las últimas reformas constitucionales efectuadas en este período se aprobaron mediante las leyes 310304 y 310305, promulgadas el 23 de julio de 2021.

Mediante ellas se modificaron los artículos 21 y 2 inciso 5, referidos al patrimonio nacional y el secreto bancario.

La Ley 31304 fue aprobada con 89 votos en la tercera legislatura ordinaria y ratificada con 88 votos. en la cuarta legislatura ordinaria de fecha 15 de julio de 2021. Por su parte, la Ley 31305 fue aprobada en la tercera legislatura ordinaria con 111 votos y ratificada con 93 votos en la cuarta legislatura ordinaria de fecha 16 de julio de 2021.

6.5 Análisis empírico de los procedimientos de aprobación de leyes de reforma constitucional

Se suele considerar que el Congreso, dado su rol de órgano representativo, es el ente idóneo para propiciar el estudio y debate de las leyes de reforma. Sin embargo, aun cuando su conformación sea la manifestación de la participación ciudadana, no excluye la posibilidad de que se formen de coaliciones que respondan a intereses partidarios ajenos al rasgo de identidad constitucional y por ende los instrumentalicen para reformar la Norma Fundamental.

En tales casos, las cadenas constitucionales materializadas en el procedimiento de reforma constitucional destinadas a mantener una razonable rigidez de la Constitución se ven transgredidas.

Para Ginsburg, T., y Melton, J, (2015) dicha suposición, se basa en que la principal dificultad para aprobar una reforma consiste en identificar una coalición dispuesta a aprobar la enmienda, así las sucesivas iniciativas de reforma pueden ser aprobadas con el favorecimiento de las coaliciones políticas ya conformadas, pues resulta razonable presumir que los partidos políticos representativos no tienen incentivos para romper las coaliciones políticas que les resulten beneficiosas.

Es más, resulta factible concebir que las coaliciones políticas se agrupen en aras de rediseñar la estructura de gobierno y los poderes del Estado, pues tales materias están relacionadas con el ejercicio del poder político. Por lo tanto, corresponde analizar si tales problemáticas se han replicado en el sistema constitucional peruano.

En principio, resulta pertinente advertir que, en los períodos parlamentarios comprendidos de 1995 hasta el 2016, el Congreso de la República fue el que presentó la mayor cantidad de iniciativas de reforma constitucional: 751 en total. Al respecto véase la siguiente tabla elaborada por el Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República (2015, p.6):

Tabla 7
Proyectos de reforma constitucional presentados según proponente y períodos parlamentarios

Período Parlamentario	Proponente						
	CR	PE	PJ	G. L	M.P	I.C	CGR
1995-2000	16						
2000-2001	8	1					
2001-2006	494	3		3		1	
2006-2011	127	3	1		1	1	1
2011-2016	106					1	

CR: Congreso de la República; PE: Poder Ejecutivo; PJ: Poder Judicial; G.L: Gobiernos Locales; M.P Ministerio Público; I.C: Iniciativas ciudadanas; y CGR: Contraloría General de la República

Desde la vigencia de la Constitución de 1993 hasta la segunda legislatura ordinaria que concluyó 15 de junio de 2021, se han aprobado veintiséis leyes de reforma constitucional²⁴, de las cuales veinticuatro fueron aprobadas y ratificadas exclusivamente por el Congreso de la República y tres de ellas fueron aprobadas por el Congreso y ratificadas por referéndum.

²⁴ Obtenido de la web del Sistema Peruano de Información Jurídica. Cuadro de modificaciones de Reforma Constitucional. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682679>

En base a ello, señalamos que tomamos como muestra las leyes aprobadas en los últimos veinte años, esto es el período comprendido desde el 2001 hasta el 2021. Excluimos de este estudio a las tres leyes de reforma aprobadas por referéndum, y las leyes 31304, 31305 y 31280, dado que fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 0019-2021-PI/TC y acumulados.

Resulta necesario precisar que de acuerdo con el artículo 52 del Reglamento del Congreso²⁵, en las sesiones del Pleno, sólo pueden votar los congresistas hábiles, por lo que los datos de variación porcentual fueron calculados teniendo en cuenta ese valor.

En atención a lo señalado corresponde ahora determinar la variación porcentual de los votos a favor de las leyes de reforma constitucional. Para ello se ha utilizado la siguiente fórmula: (%variación=%votos en ratificación/%votos en aprobación - 1)

Tabla 8: Período parlamentario 2001-2006

Ley	Porcentaje de votos a favor en la etapa de aprobación	Fecha	Porcentaje de votos a favor en la etapa de ratificación	Fecha	Variación porcentual de votos
27680	80.53%	14/12/2001	84.87%	06/03/2002	5%
28389	82.76%	26/05/2004	82.24%	11/11/2004	-1%
28390	79.05%	17/06/2004	87.85%	11/11/2004	11%

²⁵ “Artículo 52: Para efecto del cómputo del quórum y la verificación del resultado de las votaciones en los casos en que se exigen mayorías especiales, se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

(...)

b) Número hábil de Congresistas: el número legal de Congresistas menos el número de Congresistas que se encuentren de licencia acordada por el Consejo Directivo, los que se encuentren suspendidos y los no incorporados. Para este efecto se considera con licencia a todo Congresista que esté fuera de la capital de la República, internado en clínica u hospital o enfermo en su domicilio con certificado médico en el momento de hacer el cómputo correspondiente, aun si no la hubiere solicitado.”

El quórum para la realización de las sesiones del Pleno es la mitad más uno del número hábil de Congresistas. No se incluye en el número hábil a los Congresistas autorizados a asistir a una Comisión en las oficinas del Congreso, conforme al artículo anterior. Cuando exista duda sobre el número de Congresistas presentes en la sesión, cualquier Congresista puede solicitar que antes de la votación se verifique el quórum”.

28480	91.67%	11/11/2004	81.90%	10/03/2005	-11%
28484	89.72%	11/11/2004	90.38%	10/03/2005	1%
28607	85.71%	14/04/2005	72.73%	15/09/2005	-15%
Elaboración propia					
<p>*Los datos de las votaciones se obtuvieron de los expedientes virtuales de la Dirección General Parlamentaria. A continuación, se precisa las fuentes</p> <p>Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 27680. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/00693?opendocument</p> <p>Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28389. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/07860?opendocument</p> <p>Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28390. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/07717?opendocument</p> <p>Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28480. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/00022?opendocument</p> <p>Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28484. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/09094?opendocument</p>					

En este período parlamentario observamos los únicos casos (Ley 28389, Ley 28607 y la Ley 28480) en donde existe disminución porcentual de los votos debido al cambio en el sentido de la votación respectiva. En los demás casos observamos una tendencia que se repetirá en los siguientes períodos, esto es, un aumento de votos entre dos legislaturas ordinarias, y una participación activa de los partidos mayoritarios que impulsaron las respectivas propuestas de reforma.

Aunque, debe destacarse la variación porcentual de los votos entre las leyes 28480 y 28484, siendo que la variación de votos que ocurrió en la misma fecha es notoria, lo que supone que en ese caso la fuerza de la coalición política fue tenue y por ende existió un cambio en el sentido de la votación.

Tabla 9: Período parlamentario 2006-2011

Ley	Porcentaje de votos a favor en la etapa de aprobación	Fecha	Porcentaje de votos a favor en la etapa de ratificación	Fecha	Variación porcentual de votos
29401	95.41%	21/05/2009	97.25%	03/09/2009	2%

29402	76.64%	21/05/2009	77.06%	03/09/2009	1%
Elaboración propia					
Los datos de las votaciones se obtuvieron de los expedientes virtuales de la Dirección General Parlamentaria. A continuación, se precisa las fuentes:					
Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 29401. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/01266?opendocument					
Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 29402. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/02397?opendocument					

Corresponde advertir que, en las sesiones parlamentarias no hubo votos en contra respecto de ambas leyes.

Tabla 10: Período parlamentario 2011-2016

Ley	Porcentaje de votos a favor en la etapa de aprobación	Fecha	Porcentaje de votos a favor en la etapa de ratificación	Fecha	Variación porcentual de votos
30305	85.84%	23/10/2014	75.61%	05/03/2015	-12%
Elaboración propia					
*Los datos de las votaciones se obtuvieron de los expedientes virtuales de la Dirección General Parlamentaria. A continuación, se precisa las fuentes:					
Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30305. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/B8A7D82F30BFAF7305256F260056634D/03DBFBF68CC75B840525791F005D9118?OpenDocument					

En este caso, corresponde señalar que, si bien hubo una disminución en los votos en las dos legislaturas ordinarias, en realidad ello se debió a una ausencia en la participación de congresistas hábiles en la respectiva sesión parlamentaria y no al cambio en el sentido de la votación.

Tabla 11: Período parlamentario 2016-2021

Ley	Porcentaje de votos a favor en la etapa de aprobación	Fecha	Porcentaje de votos a favor en la etapa de ratificación	Fecha	Variación porcentual de votos
30558	89.72%	01/12/2016	82.05%	04/05/2017	-9%
30650	93.22%	01/03/2017	87.07%	17/08/2017	-7%
30651	90.83%	08/06/2017	93.91%	17/08/2017	3%

30738	88.79%	24/08/2017	90.91%	08/03/2018	2%
31042	88.80%	05/07/2020	87.40%	11/09/2020	-2%
31097	92.74%	05/07/2020	81.74%	11/09/2020	-12%
31118	81.10%	10/12/2020	81.75%	04/02/2021	1%
31122	74.80%	12/12/2020	92.86%	04/02/2021	24%

Elaboración propia

*Los datos de las votaciones se obtuvieron de los expedientes virtuales de la Dirección General Parlamentaria. A continuación, se precisa las fuentes:

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30558.

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00710?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30650.

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00638?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30651.

https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/vf07web/06F49B0D564E30460525801B006B667A?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30738.

https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/vf07web/10B1DCC6A50C6FBC0525804B006A5097?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31042.

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/04512?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31097.

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/03469?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31118.

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/05849?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31122.

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/06761?opendocument

Al inicio del presente capítulo advertimos que, la principal dificultad para aprobar una reforma consiste en identificar una coalición dispuesta a aprobar la enmienda, así las sucesivas iniciativas de reforma pueden ser aprobadas con el favorecimiento de las coaliciones políticas ya conformadas, pues resulta razonable presumir que los partidos políticos representativos no tienen incentivos para romper coaliciones políticas que les resulten beneficiosas.

En el período observado se ha advertido que esta premisa es replicable al sistema constitucional peruano, pues los procedimientos de reforma constitucional reflejan un aumento en el sentido de las votaciones. Incluso se advierte que las leyes de reforma constitucional fueron aprobadas con la participación de los mismos grupos políticos en las dos legislaturas ordinarias sucesivas.

En efecto, en el estudio del trámite de las leyes de reforma constitucional mencionadas *supra*, se ha evidenciado una tendencia de aumento de votos entre las etapas de aprobación y ratificación de las leyes, con una participación activa de los partidos políticos mayoritarios.

Específicamente en nueve casos, los porcentajes de voto aumentaron, y los partidos políticos mayoritarios que participaron en la aprobación mantuvieron el sentido de sus votos en la etapa de ratificación. En los casos de las leyes 28389, 28607 y 28480, si se advirtió un cambio en el sentido de la votación entre las etapas de aprobación y ratificación, en los demás casos si bien los votos a favor de las propuestas legislativas disminuyeron, ello se debió a una ausencia de participación en la etapa de votación, mas no a un cambio en el sentido de la votación.

En consecuencia, solo en tres casos, se evidenció un cambio de votación y por ende una disminución porcentual en la ratificación, y por lo tanto resulta plausible afirmar que solo en estos casos, las fuerzas de la coalición política fueron débiles.

CAPÍTULO VII: SOBRE LA EXIGENCIA DEL REFERÉNDUM EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE REFORMAS PARCIALES A LA CONSTITUCIÓN DE 1993

El referéndum es un mecanismo que efectiviza los derechos de participación política, permitiendo a los ciudadanos la posibilidad de presentar iniciativas legislativas de reforma y además participar en su aprobación. Al respecto, se distingue entre referéndums constitutivos y los constitucionales, en el caso de los primeros las reglas operan en un ámbito ajeno a los principios explícitos de la Constitución, como las convenciones y asambleas constituyentes, mientras que el referéndum constitucional opera dentro de las reglas establecidas por la Constitución. Es decir, es un mecanismo por esencia limitado jurídicamente.

Precisamente, la presente investigación versa sobre el referéndum constitucional, por lo que a continuación se expondrá la justificación del establecimiento o ausencia del referéndum en el procedimiento de aprobación de reformas constitucionales.

La crítica al establecimiento del referéndum como mecanismo de aprobación de leyes de reforma constitucional, refiere que este es un procedimiento que ignora las opciones políticas de los grupos minoritarios. De acuerdo con esta postura, el referéndum refleja un modelo de decisión que privilegia el mayoritarismo, que puede oprimir intereses legítimos de una minoría o incluso transgredir cláusulas constitucionales.

De acuerdo con Stephen Tierney (2012), "(...) incluso si se asume que los procesos de referéndum son en teoría lugares donde es posible la deliberación, no hay garantía de que se lleve a cabo o que resulte en una decisión que busque acomodar los intereses de todos" (p.39). De ahí que la existencia de cláusulas pétreas en la Constitución, se justifique en la desconfianza en aquellos que son titulares del poder de reforma constitucional.

Sin embargo, la exigencia del referéndum puede defenderse desde dos premisas:

i) Se debe exigir el referéndum en la aprobación de reformas constitucionales debido a la materia en disputa, pues el diseño de la Constitución nos vincula a todos.

ii) El referéndum debe ser un mecanismo que complementa el procedimiento institucional de reforma, sólo así se promoverá una deliberación política adecuada de las iniciativas de reforma constitucional.

Respecto a la primera premisa, corresponde señalar que en nuestro Estado Constitucional resulta primordial el ejercicio de los derechos de participación política, especialmente si la materia en disputa se vincula con el diseño de la Constitución, pues ello promueve que los ciudadanos se identifiquen con el proceso de reforma y por ende se genere una fidelidad a las cláusulas del texto constitucional.

Específicamente, la exigencia del referéndum en los procedimientos de reforma, se debe a la relevancia de la materia en disputa, pues las disposiciones constitucionales vinculan a todos, por ello se requiere incluir la participación ciudadana en estas materias.

Y es que, dada la relevancia de la Constitución (Blount, Elkins y Ginsburg, 2012) en todo sistema jurídico, esta requiere el mayor nivel de legitimación democrática, lo que supone un estándar de difícil cumplimiento, como la exigencia de un consentimiento universal sobre las reglas constitucionales. De acuerdo con Blount, Elkins y Ginsburg (2012, p.36) la inclusión de actores en el diseño constitucional legítima y sustituye la exigencia de consentimiento universal.

Esta inclusión podría evidenciarse al dividir la responsabilidad de aprobación y ratificación de reformas, estableciendo al congreso como ente responsable del debate y votación de la reforma constitucional, e incluyendo a la sociedad como responsable de la votación de la ratificación de la ley.

Con base en lo expuesto, consideramos razonable que cuando se encuentre en disputa el diseño de la Constitución, es apropiado promover la participación directa de la ciudadanía, complementando las decisiones de instituciones representativas.

Y es que como señala Stephen Tierney (2012), cuando las decisiones políticas en una Nación, involucran cambios constitucionales relevantes, como la fundación de un nuevo estado, la transformación de la Constitución, se inmiscuye el rasgo de identidad del pueblo.

Este argumento a favor de concebir la participación directa de la ciudadanía como una manifestación relevante en el sistema constitucional, no supone argumentar que la legitimidad del procedimiento de reforma depende exclusivamente del consenso popular. Y es que, la expresión democrática del referéndum resulta constitucional bajo ciertos parámetros, como es la compatibilidad de estas decisiones con los principios y valores que inspiran el Estado Constitucional.

Ello en tanto que, como hemos afirmado al principio, el referéndum constitucional se realiza en el marco de las reglas establecidas en el texto constitucional, y por ende su ejercicio está limitado, afirmar lo contrario supondría validar un poder superior al texto constitucional y por ende implicaría ignorar la fuerza normativa de la Constitución.

Respecto a la segunda premisa, argumentamos que la exigencia del referéndum contrarresta el mayoritarismo y promueve la deliberación adecuada de la iniciativa de

reforma siempre que este mecanismo se complemente con el procedimiento institucional de reforma que supone su análisis y debate en el Congreso.

En efecto, el debate parlamentario puede funcionar para restringir los efectos nocivos del mayoritarismo, pues la exigencia de determinados votos mínimos en el procedimiento de reforma exige a los grupos políticos negociar; y además demanda el cumplimiento de filtros materiales vinculados con la argumentación y análisis de viabilidad de las iniciativas de reforma.

Arend Lijphart (2000) ha concluido en su estudio comparativo entre treinta y seis constituciones escritas alrededor del mundo, que aquellos sistemas en donde se reconoce al referéndum como el único procedimiento para reformar la constitución, este funge como un mecanismo mayoritario, sin embargo, en los casos en que se prescribe el referéndum y también la aprobación de mayorías legislativas, el referéndum funge como un mecanismo contramayoritario, y garantiza además una razonable rigidez constitucional.

El uso del referéndum en la aprobación de reformas constitucionales debe emplearse de manera conjunta con otro mecanismo que garantice una deliberación política y además permita la promoción de propuestas de cambio de las cláusulas constitucionales desde grupos minoritarios, lo que supone admitir que la iniciativa de reforma pueda ser planteada por la ciudadanía. Solo así, el diseño de las disposiciones que regulan el procedimiento de reforma constitucional favorece a la mejora de la calidad democrática de un sistema político.

Dicho mecanismo concebiría al Congreso como un ente encargado de recibir las iniciativas de reforma y debatir su aprobación; culminada esta fase se habilitaría el referéndum constitucional para la ratificación de la ley.

En suma, las reglas que conciben un modelo mixto de las funcionalidades de las democracias representativas y directas, permiten una disminución de riesgos del uso exclusivo de ambos modelos de decisión, como lo son el carácter mayoritario de la decisión, y la ausencia de deliberación.

Para Bellamy (2018, p.312), el mecanismo de referéndum representa un complemento idóneo para la adopción de decisiones constitucionales. Así, al añadir una etapa adicional a los procesos legislativos se garantiza el cumplimiento de un estándar asociado a la idea de democracia representativa, con el fin de subsanar ciertas fallas relacionadas con la inclusión adecuada de las preocupaciones de algunos ciudadanos en la toma de decisiones.

Debe destacarse que aquellos países en donde se exige la inclusión del referéndum como un mecanismo de legitimidad de las reformas constitucionales, se promueve un ambiente pacífico de cultura de reforma. Según Richard Albert (2017):

“Las reglas de enmienda formal también fomentan la conciencia y deliberación pública. Las reglas invitan a que los actores políticos negocien públicamente acerca de sus concepciones del interés común y garantizan que la sociedad actúe con base en expectativas estables y fundadas acerca de las consecuencias que implica enmendar la constitución” (p.184).

Argumentamos al inicio de la investigación que las constituciones parecen en determinados escenarios como por ejemplo cuando:

- Se impide su rediseño para adaptarla a los cambios de la sociedad; y
- Se excluyen la participación directa de los grupos a los que se les exige el respeto de su contenido.

Uno de los síntomas que antecede a la muerte de la Constitución se evidencia en el aumento desmedido de las iniciativas de reforma constitucional, pues suponen un serio cuestionamiento a la estabilidad constitucional.

En el contexto observado se advierte que tras el retorno a la democracia se originó un aumento en las iniciativas de reforma. Esta situación refleja la extendida idea de que la Constitución de 1993 tuvo desde sus orígenes una marcada crítica a su legitimidad. Sin embargo, esta no es la única premisa que se desprende de los datos reseñados anteriormente.

En efecto, se advierte que la mayoría de las iniciativas de reforma constitucional fueron presentadas por el Congreso de la República. A nuestro criterio, es razonable presumir que ello se debe a la resistencia de determinados grupos a renunciar a sus objetivos políticos que surgieron en la etapa constituyente. Todo ello conlleva a la facilidad de conformar coaliciones políticas como las mencionadas en los párrafos anteriores.

Por ello sostenemos que exigir la participación directa de la ciudadanía en la etapa de ratificación de las leyes de reformas parciales a la Constitución, anula estos vicios originados por las coaliciones políticas, pues dividen la responsabilidad de aprobar la reforma constitucional entre el Congreso y la ciudadanía.

La participación ciudadana, resulta además saludable para la democracia constitucional, pues refuerza el sentimiento de pertenencia y fidelidad al orden constitucional.

Las demandas de cambio en el diseño constitucional surgen en aquellas naciones que dificultan excesivamente las modificaciones a la Constitución o apartan a la ciudadanía de participar en el debate que origine la reforma.

Recientemente, el Tribunal Constitucional, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31399, reconoció que, en nuestro ordenamiento constitucional, la consulta del referéndum en el procedimiento de aprobación de reforma constitucional es la regla, y la doble votación calificada la excepción. Ello en tanto el referéndum vinculado a materias constitucionales, “(...) se convierte en un trascendental mecanismo legitimador de la actuación del parlamento como poder constituido” (Sentencia 0001-2022-PI/TC, fundamento 101).

De hecho, la relevancia de recurrir al referéndum para ratificar las propuestas de reforma, se debe a que la erosión democrática tiene como causa directa la ausencia de mecanismos de participación directa que permitan a la ciudadanía consentir o rechazar el diseño de las reglas constitucionales. Bajo este contexto, el sistema constitucional no promueve incentivos adecuados para garantizar la fidelidad de la ciudadanía hacia las cláusulas constitucionales.

Este escenario allana el camino a políticos populistas que promueven una degradación sistemática del orden constitucional. Ello se origina con cuestionamientos a las instituciones intermedias que canalizan las voluntades entre la ciudadanía y los detentadores del poder, o a las que ejercen un contrapeso, como el Congreso de la República, pues el populista desea acaparar el poder. Ello conlleva a facilitar el surgimiento de propuestas inconstitucionales al cambio formal de la Constitución.

Por lo tanto, concluimos que resulta idóneo para nuestra democracia constitucional, que las reglas que regulan el procedimiento de reforma constitucional reflejen una mezcla de ambas propuestas, esto es que se mantenga un grado razonable de rigidez constitucional, exigiendo que la propuesta legislativa se apruebe tras el cumplimiento

del *iter* legislativo, e incluyendo obligatoriamente, la participación de la ciudadanía mediante el referéndum para ratificar las propuestas de reforma.

Argumentamos que este diseño constitucional coadyuvará a mitigar las posturas políticas que cuestionan la legitimidad de la Norma Fundamental de 1993. Bajo estos parámetros, la adaptabilidad constitucional evita el camino más costoso, como es el cambio total de la Constitución.

Finalmente, creemos conveniente precisar que las convocatorias de referéndum pueden emplearse de manera conjunta con los periodos de elección política, esto es con las elecciones generales y las elecciones de gobiernos subnacionales, las cuales no coinciden en el mismo año, lo que reduciría el costo público del empleo de este mecanismo.

CONCLUSIONES

Las constituciones perduran siempre que proporcionen mecanismos razonables, mediante las cuales se pueda modificar (cambio formal) e interpretar (cambio informal), en aras de adaptarse a las condiciones cambiantes de la sociedad. Aunque, como es evidente, en un Estado Constitucional, estos cambios deben resultar compatibles con la Norma Fundamental.

En suma, debe quedar claro que, la defensa del criterio de adaptabilidad constitucional funciona en circunstancias delimitadas, es decir no puede contravenir las cláusulas que prohíben la supresión o disminución de los derechos fundamentales, tal como establece el artículo 32 de la Constitución de 1993. Solo en este contexto, la inclusión de la participación directa de la ciudadanía en el procedimiento de reforma constitucional promueve la perdurabilidad de la Constitución.

Así el diseño de las reglas que permiten la reforma de la Constitución, se refuerza mediante cadenas que reflejan una razonable rigidez constitucional, como la aprobación mediante un órgano representativo, y su ratificación mediante referéndum. Por lo tanto, estas cadenas constitucionales impedirán el ascenso de políticos populistas que promuevan salidas inconstitucionales al cambio formal de la Constitución.

Defendemos la postura que considera a la adaptabilidad constitucional como un criterio que permite la atención de la demanda que cuestiona la legitimidad constitucional por excluir la participación ciudadana en el diseño de la Constitución, pero ello no supone defender un modelo procedimental que pretenda atender la demanda de cambio constitucional de manera obligatoriamente favorable a esta exigencia, pues evidentemente resulta legítimo su rechazo en las etapas de aprobación y ratificación.

Por otro lado, corresponde señalar que, al inicio de la investigación, hemos afirmado que la legitimidad constitucional no depende exclusivamente, del consenso mayoritario, sino de respetar los valores y principios que consagra la Constitución. Y es que, la legitimidad constitucional entendida como consenso sólo representa un argumento a favor de una beneficiosa toma de decisiones constitucionales, y no encubre una propuesta que permita garantizar la vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

Dicha premisa se justifica en la necesidad de comprender que el ejercicio del poder de decisión de los electores debe circunscribirse, necesariamente, en un parámetro que prohíba injerencias negativas en los derechos fundamentales y garantice la limitación al poder político, y no en un simple mecanismo electivo. Incluso, como se recalcó en los párrafos anteriores, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0013-2020-PI/TC, ya ha justificado los límites del referéndum, respecto a la ratificación de leyes de reforma constitucional.

Lo relevante es resaltar que, en nuestro Estado Constitucional, la legitimidad de las cláusulas constitucionales no depende exclusivamente de las mayorías plasmadas en decisiones parlamentarias o referendos, sino que demanda analizar la compatibilidad de tales decisiones los límites impuestos al poder de reforma constitucional.

Finalmente, argumentamos que, la principal dificultad para aprobar una reforma consiste en identificar una coalición dispuesta a aprobar la enmienda, así las sucesivas iniciativas de reforma pueden ser aprobadas con el favorecimiento de las coaliciones políticas ya conformadas, pues resulta razonable presumir que los partidos políticos representativos no tienen incentivos para romper coaliciones políticas que les resulten beneficiosas.

En el período parlamentario observado (2001-2021) se ha advertido que esta premisa es replicable al sistema constitucional peruano, pues en los procedimientos de reforma

constitucional se aprecia un aumento en el sentido de las votaciones. Incluso se advierte que las leyes de reforma constitucional fueron aprobadas con la participación de los mismos grupos políticos en las dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Argumentamos que tales condiciones promueven las críticas a la legitimidad del sistema constitucional, de ahí que resulte necesario el diseño de un mecanismo de reforma constitucional que promueva una deliberación adecuada de la reforma parcial a la Constitución, pero que incluya además la participación ciudadana mediante el referéndum.

En efecto, confiamos en las virtudes del procedimiento parlamentario como filtro necesario para el debate y aprobación de toda ley de reforma constitucional, pues el Reglamento del Congreso de la República exige un procedimiento parlamentario que incluye diversas etapas, necesarias, para analizar detalladamente la propuesta. Solo así la ratificación de la ley mediante referéndum complementa adecuadamente el procedimiento de reforma.

De ahí que resulte beneficioso para nuestra democracia constitucional, que las reglas que regulan el procedimiento de reforma constitucional reflejen una mezcla de ambas propuestas, esto es, que mantenga un grado razonable de rigidez constitucional, exigiendo mayorías calificadas en la aprobación de las iniciativas de reforma, pero además incluyendo, obligatoriamente, la participación de la ciudadanía mediante el referéndum para ratificar las propuestas de reforma constitucional.

Por ello concluimos que resulta razonable exigir la participación ciudadana en todo procedimiento de reforma parcial a la Constitución, para reforzar el mecanismo institucional de enmienda constitucional, lo que supone recurrir a la etapa parlamentaria como un filtro inicial para analizar y aprobar la viabilidad del proyecto de reforma en una

legislatura ordinaria; pero además encargando la ratificación de la ley a la ciudadanía, mediante un proceso de referéndum.

Con este diseño constitucional se contrarrestará las posturas políticas que cuestionan la legitimidad de la Norma Fundamental de 1993. Bajo estos parámetros, la adaptabilidad constitucional evita el camino más costoso, como es el cambio total de la Constitución.

Pero, además, la inclusión obligatoria de la ciudadanía en el procedimiento de reforma constitucional, reforzará la calidad de la democracia constitucional.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Albert, Richard. (2017). *Formas y función de la enmienda constitucional*. Traducción, Rodrigo Camarena. Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Albert Richard (2020) *Reforma y desmembramiento constitucional*. Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Temas de derecho público.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay; trad. y pról. de Gustavo R. Velasco. (2011). *El Federalista*. 2da edición. Fondo de Cultura Económica.

Asensio, Rafael (2016). *Los frenos del poder: separación de poderes y control de las instituciones*. España, Editorial Marcial Pons

Bachof, O. (2010). (Traduce: Leonardo Álvarez Álvarez). *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*. Palestra Editores.

Basadre, Jorge (2005). *Historia de la República del Perú*. Tomo I. El Comercio.

Barnett, Randy. (2005). *Restoring The Lost Constitution: The Presumption of Liberty*. Princeton University Press.

Dworkin, Ronald (1989). *Los derechos en serio*. Ariel Derecho.

Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). *The endurance of national constitutions*. Cambridge University Press.

García Belaunde, Domingo (2016). *Las constituciones del Perú*. Tercera edición revisada, corregida y aumentada. Perú, Fondo Editorial Jurado Nacional de Elecciones. Obtenido de la biblioteca virtual de Domingo García Belaunde: www.garciabelaunde.com/Biblioteca.htm

Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases*. Cambridge University Press.

Ginsburg, T. (2012). *Comparative constitutional design*. Cambridge University Press

Guastini, Riccardo. (2001) (Edición Miguel Carbonell). *Estudios de teoría constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Jiménez, Rafael, (2016) *Los frenos del poder: Separación de poderes y control de las instituciones*. Madrid, España, Marcial Pons.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial: Ariel. Ariel Ciencia Política.

Locke John (1994) (Traduce, Carlos Mellizo). *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Editorial Tecnos. 2da edición, Colección Clásicos del Pensamiento.

Loewenstein, Karl (2018) (Traduce, Gallego, Alfredo). *Teoría de la Constitución*, España, Ariel Derecho.

Lutz, D. S. (2006). *Principles of constitutional design*. Cambridge university press.

Rawls, John (1985). (Traduce Maria Dolores Gonzáles), *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México.

Roznai, Yaniv. (2020). *Reformas constitucionales inconstitucionales: Los límites al poder de reforma*. Universidad Externado de Colombia. Serie Intermedia de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho N°28.

Salazar Ugarte, Pedro (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México. Fondo de Cultura Económica. .

Sieyes, Emmanuel (1950). *¿Que es el tercer Estado?*. España, Alianza Editorial.

Schmitt, Carl (2017) (Traduce Ayala, Francisco). *Teoría de la Constitución*. España, Alianza Editorial.

Tierney, Stephen. (2012). *Constitutional referendums: The theory and practice of republican deliberation*. Oxford University Press.

HEMEROGRAFÍA

Albert, Richard. (2016). La reivindicación de las tradiciones democráticas del cambio constitucional. pp. 421-436: En *Cambio constitucional informal*. Albert, R., & Bernal, C. Universidad Externado de Colombia. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho N.º 79

Bellamy, R. (2018). Majority rule, compromise and the democratic legitimacy of referendums. *Swiss Political Science Review*, 24(3), 312-319.

Elster, Jon (1991). Constitutionalism in Easter Europe: An Introduction, University of Chicago Law Review. Vol 58, pp. 447-482.
<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol58/iss2/3/>

Ginsburg, T., & Versteeg, M. (2014). Why do countries adopt constitutional review?. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 30(3), 587-622.

Ginsburg, T., & Melton, J. (2014). Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 682.

Rasch, B. E., Congleton, R. D., & GMU, F. (2006). 12. Amendment Procedures and Constitutional Stability.

INFORMES

Acuerdo Nacional (2011). Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016.
http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Planes_de_Gobierno_2011-2016.pdf

Acuerdo Nacional (2016). Políticas de Estado y planes de gobierno 2016-2021.
http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/PoliticasyPlanesdeEstadoyPlanesdeGobierno2016_2021.pdf

Bases de la Constitución Política de la República Peruana (16 de diciembre de 1822). <http://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/quipu/constitu/1822.htm>

INEI. Compendio Estadístico. Perú 2018. *Participación Ciudadana*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1635/cap10/cap10.pdf

Congreso de la República (2011). Planes de Gobierno para el Perú 2011-2016.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/60051B0ADFAB086B052578620060D5BD/\\$FILE/opt-planesyplanesdeGobiernoParaElPeru-107.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/60051B0ADFAB086B052578620060D5BD/$FILE/opt-planesyplanesdeGobiernoParaElPeru-107.pdf)

Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria - Área de Servicios de Investigación (2015). Informe Temático 116/2014-2015. Antecedentes Legislativos de Propuestas de Reforma Constitucional.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D5E2C330F99499BD0525806C006E5394/\\$FILE/117_INFTEM116_2014_2015_reforma_constitucional.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D5E2C330F99499BD0525806C006E5394/$FILE/117_INFTEM116_2014_2015_reforma_constitucional.pdf)

Jurado Nacional de Elecciones (2015). *Elecciones parlamentarias en el Perú 1931-2011*. Primera edición, tomo 1. Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
<https://infogob.jne.gob.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=f6fpIdOkqSXhQqb%2BTN>

gm@2JQVy3Xiue27m3fgjtRSMW4JwBnKgnWfcW5CRy41KNcfd&tk=FIS0bK1FrM4=S

K

Jurado Nacional de Elecciones (2020). Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. Estadísticas de Lista de Candidatos y Resultados. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/51d6d735-cbfd-48b8-a432-7cc29910555e.pdf

EXPEDIENTES VIRTUALES SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y DIARIOS DE DEBATES

Congreso de la República. Diario de debates de la aprobación de la Ley 26470. <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley26470.pdf>

Congreso de la República. Diario de debates de la aprobación de la Ley 26472. <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley26472.pdf>

Congreso de la República. Diario de debates de la aprobación de la Ley 27365. <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley27365.pdf>

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 27365. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/tradoc_expdig_2000.nsf/ProyectosExpDigital/00428?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 27680. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/00693?opendocument

Comisión de Constitución y Reglamento (2001). Dictamen en Minoría de la Ley 27680. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/94ffa4b3362fa459052575ba006085c9/\\$FILE/00693DCM-IN131201.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/94ffa4b3362fa459052575ba006085c9/$FILE/00693DCM-IN131201.pdf)

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28389. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/07860?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28390. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/07717?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2004) Dictamen en Mayoría de la Ley 28390. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/4ddfb7d420ce9e000525749f00516a40/\\$FILE/07717DC-MAY010604.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/4ddfb7d420ce9e000525749f00516a40/$FILE/07717DC-MAY010604.pdf)

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28480. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/00022?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2004) Dictamen de la Ley 28480. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575d

[a99ebfbe305256f2e006d1cf0/c1dd55db2c4bc57005257487005befcc/\\$FILE/00022DC
MAY121004.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/09094?opendocument)

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28484. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/09094?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 28607. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/10526?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2008) Dictamen de la Ley 28607. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/3bb937a03c1147b905257460005c41ce/\\$FILE/10526DCMAY170305.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/3bb937a03c1147b905257460005c41ce/$FILE/10526DCMAY170305.pdf)

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 29401. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09B B2A7CFDA052574AC005DA5B7/01266?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2008) Dictamen de la Ley 29041. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09B B2A7CFDA052574AC005DA5B7/01266?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Proyecto de Ley 2397/2007-CR. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575d

[a99ebfbe305256f2e006d1cf0/b2dfe7f80399cbd70525744300036860/\\$FILE/02397.PD](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09B2A7CFDA052574AC005DA5B7/02397?opendocument)

E

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 29402. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09B2A7CFDA052574AC005DA5B7/02397?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2009) Dictamen de la Ley 29402. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/a8b3a2fc838fc27705257598007be3c4/\\$FILE/02397DC03MAY140409.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/a8b3a2fc838fc27705257598007be3c4/$FILE/02397DC03MAY140409.pdf)

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2014) Dictamen de la Ley 30305. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/9c55d65f2eb444e205257ce600781f27/\\$FILE/00292DC04MAY280514.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/9c55d65f2eb444e205257ce600781f27/$FILE/00292DC04MAY280514.pdf)

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30305. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/B8A7D82F30BFAF7305256F260056634D/03DBFBF68CC75B840525791F005D9118?OpenDocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30558. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00710?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2016) Dictamen de la Ley 30558. Departamento de Trámite y Estadística Procesal.

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/00250DC04MAY20161123.pdf

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30650. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00638?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2016) Dictamen de la Ley 30650. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/00119DC04MAY20161207..pdf

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30651. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/vf07web/06F49B0D564E30460525801B006B667A?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2016) Dictamen de la Ley 30651. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/00166DC04MAY20161206..pdf

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30738. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/vf07web/10B1DC6A50C6FBC0525804B006A5097?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2017) Dictamen de la Ley 30738. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/00402DC04MAY_20170515.pdf

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30905 https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/expvirt_2011.nsf/vf07web/DE2D928835A31A59052581FC0073271D?opendocument

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2018) Dictamen de la Ley 30905. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03186DC04MAY20180926..pdf

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2018) Dictamen en Minoría de la Ley 30905. Departamento de Trámite y Estadística Procesal. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03186DC04MIN20180926.pdf

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 30907. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/02902?opendocument

Resolución 1033-2020-JNE. 2020. Jurado Nacional de Elecciones. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/781e42d1-5357-4db4-b285-378fb438c553.pdf

Resolución 134-2020-JNE. 2020. Jurado Nacional de Elecciones. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/declaran-concluido-el-proceso-de-elecciones-congresales-extr-resolucion-no-0134-2020-jne-1862803-1/>

Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (2020) Dictamen de la Ley 31043. Departamento de Trámite y Estadística Procesal.

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03186DC04MAY20180926..pdf

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31043. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/04512?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31097. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/03469?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31118. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/05849?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31122. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/06761?opendocument

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31304: [Expedientes Virtuales \(congreso.gob.pe\)](https://www.congreso.gob.pe)

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31305: [Expedientes Virtuales \(congreso.gob.pe\)](https://www.congreso.gob.pe)

Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República. Registro de Expedientes: Expediente virtual de la tramitación de la Ley 31280: Expedientes Virtuales (congreso.gob.pe)

Dirección General Parlamentaria (2021). Diario de debates. Cuarta Legislatura Ordinaria. 4a Sesión. 15 de julio de 2021. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/clo-2020-4a.pdf><https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/clo-2020-4a.pdf>

Dirección General Parlamentaria (2021). Diario de debates. Cuarta Legislatura Ordinaria. 4a Sesión. 16 de julio de 2021. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/clo-2020-4b.pdf>

JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional. Sentencia 0014-2002-PI/TC. Publicada el 25.01.2003 en el portal web del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia 0050-2004-PI/TC. Publicada el 06.07.2005 en el portal web del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia 0024-2005-PI/TC. Publicada el 09.11.2005 en el portal web del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00024-2005-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia 0008-2018-PI/TC. Publicada el 06.06..2018 en el portal web del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00008-2018-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia 0013-2020-PI/TC. Publicada el 17.11.2021 en el portal web del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00013-2020-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia 0019-2021-PI/TC. Publicada el 20.11.2021 en el portal web del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00019-2021-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia 0001-2022-PI/TC. Publicada el 30.11.2022 en el portal web del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00001-2022-AI.pdf>