

Reforma Constitucional: Algunas Preguntas, Sus Posibles Respuestas y Los Presupuestos Sociales y Políticos Para su Puesta en Práctica en Casos Como El Peruano.

ELOY ESPINOSA - SALDAÑA BARRERA

Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, UNMSM y de la Universidad Inca Garcilazo de la Vega.

I. A modo de introducción

Si existe alguna constatación que puede hacerse luego del complejo momento social y político que le ha tocado vivir a nuestro país en estos últimos meses es la de insuficiencia del actual marco jurídico-constitucional como escenario consensualmente aceptado por toda la ciudadanía para encausar el ejercicio del poder político o, dicho en otras palabras, para encuadrar la toma de aquellas decisiones reputadas como centrales para un normal desarrollo de una sociedad determinada. Esto lleva a un primer plano a la discusión sobre si es pertinente o no dejar de lado el texto constitucional de 1993 para reemplazarlo por uno nuevo, introducirle algunas modificaciones a la Carta a la cual hemos hecho referencia, o, eventualmente, volver a reconocerle vigencia a la Constitución de 1979. Todo ello implica dar respuesta a varias preguntas, tema que de inmediato pasaremos a desarrollar.

II. Primera pregunta a absolver: ¿Mantenimiento de la Constitución vigente, vuelta a la anterior o aprobación de un nuevo texto?

Una primera pregunta a resolver está vinculada a los alcances de la reforma que se esboza o insinúa en el

caso peruano. Cabe entonces entrar a señalar que es lo que se quiere o se asume como más conveniente: aprobar una nueva Constitución, mantener el texto de 1993 o volver a reconocerle plena vigencia a la Constitución de 1979.

Si hacemos un seguimiento de nuestra tradición histórica sobre el particular, encontraremos una cierta tendencia al abrupto cambio de las reglas de juego aplicables, o, dicho con otras palabras, la puesta en vigencia de un nuevo texto constitucional. Dicho nuevo texto constitucional habría sido, en el mejor de los casos, usando la terminología propia de Loewenstein, un documento de corte semántico¹, un mero intento de darle cierta formalidad jurídica al quehacer del gobernante de turno. Ello explica, por ejemplo, la existencia de doce cartas constitucionales a lo largo de nuestra historia republicana, e incluso la curiosa fórmula de establecer una Constitución con un plazo de vigencia previamente establecido, tal como ocurrió con el texto de 1828². Sin embargo, la postura tradicionalmente dominante en la historia peruana no ha sido la única alternativa aplicable en el Derecho Comparado ante casos similares, máxime si lo que estaba en discusión era finalmente la vigencia de una Constitución aprobada, o por lo menos promovida por un gobierno de corte autocrático.

1 Como es de conocimiento general, Loewenstein hace una distinción entre lo que él denomina constituciones normativas, constituciones nominales y constituciones semánticas. Estas últimas serían aquellas que no buscan dar un correlato jurídico a los diferentes aspectos que encontramos dentro de la realidad de un Estado determinado, sino más bien su objetivo es el de dar una pauta o parámetro normativo que bajo ningún concepto se estaba dispuesto a cumplir, ya que el quehacer político y social normalmente iba por otros derroteros. Es por ello que muchas veces los gobiernos de facto o los regímenes de corte autoritario han optado por aprobar textos constitucionales a los cuales precisamente se le ha dado ese carácter semántico, convirtiéndolos así en poco más que una coartada para disfrazar el manejo verdaderamente arbitrario de las cosas. Recomendamos entonces revisar LOEWENSTEIN, Karl - Teoría de la Constitución. Barcelona, Ariel, 1979, p. 216 y ss.

2 Tal vez como consecuencia de la gran inestabilidad política existente durante los primeros años de nuestra vida republicana, la Constitución de 1828 tenía una disposición (el artículo 177) en la cual se señalaba que debía discutirse la vigencia de dicho texto constitucional luego de transcurridos cinco años de su aprobación. Dicho precepto, unido al contexto social entonces existente, llevaron finalmente a la aprobación de una nueva Carta en 1834.

Explicuemos entonces con más detalle a que nos estamos refiriendo: y es que en muchos casos, el fin de un gobierno autoritario implica también la pérdida de vigencia de un texto constitucional promovido por dicho gobierno para así intentar perpetuarse en el poder, y la vuelta a reconocer plenos efectos jurídicos a la carta constitucional anteriormente aplicable en ese mismo país, carta constitucional a la cual en el mejor de los casos solamente se le efectuarían algunas modificaciones puntuales. Ello fue, por solamente citar un caso, ocurrido en Argentina luego de la caída del primer gobierno de Juan Domingo Perón, quien –como todos sabemos– no solamente promovió drásticos cambios en la estructura política, jurídica y social de su país, sino que intentó convalidar esta nueva perspectiva dejando de lado el histórico texto constitucional de 1853-1860³ y aprobando una nueva Carta Magna. Sin embargo, una vez derrocado el primer gobierno peronista, el grueso de la clase política y la ciudadanía argentina prefirió volver a reconocerle plena vigencia a la Constitución de 1853-1860, Constitución a la que únicamente se le añadió el llamado artículo 14 bis, precepto mediante el cual se procedió a darle rango constitucional a diversos derechos de corte social.

Sin embargo, justo es anotar como en el Derecho Comparado una situación similar tuvo más bien una salida muy diferente en, para no irnos a contextos muy lejanos al nuestro, otros países latinoamericanos. Para nadie es un secreto que durante buena parte de la década de los setenta el escenario político chileno estuvo controlado por la cruel dictadura del General Augusto Pinochet, hoy al borde de la cárcel como castigo a sus brutales excesos como gobernante. Ahora bien, e independientemente de cualquier consideración personal sobre la gestión del pinochetismo, es de conocimiento general que dicho gobierno trató de perpetuarse en el poder recurriendo entre otras cosas a la aprobación en 1980 de un texto constitucional mediante el cual se consagró el *status quo ante* entonces vigente. Muchos entonces pensaron que la caída del pinochetismo pudiera, al igual que en el caso argentino antes reseñado, haber significado también la total pérdida de vigencia del texto de 1980 y un nuevo

reconocimiento de relevancia jurídica a su antecesora, o en su defecto, la aprobación de una nueva Constitución. Nada de ello ocurrió en el caso chileno, estado donde más bien la Carta de 1980 continúa hasta hoy vigente, aún cuando sometida a algunos importantes cambios.

Fácilmente podemos apreciar que no existe una única salida política y jurídicamente válida a coyunturas como la que hemos estado viviendo en el Perú, sino que –por lo menos en el papel– tenemos varias posibilidades al respecto. La aplicación de una u otra de dichas posibilidades dependerá entonces de algunas variables que en rigor trascienden al ámbito de lo que habitualmente suele considerarse como estrictamente jurídico, tema sobre el cual volveremos luego. Por lo pronto, todavía esta materia involucra muchos aspectos acerca de los que hay mucho que decir. Parte de ello es justamente lo que pasaremos a reseñar a continuación.

III. Segunda pregunta: ¿Reforma formal o mutación de la Constitución vigente?

Muy relacionada con la inquietud que acabamos de formular en un anterior apartado de este mismo trabajo está aquella dirigida a preguntarse si en el fondo lo conveniente en estos casos es proceder a efectuar una reforma (total o parcial) formal del texto constitucional o únicamente bastaría con recurrir al siempre polémico mecanismo de las mutaciones constitucionales, entendidas como reformas no formales de los preceptos recogidos en la Constitución hasta entonces vigente.

Explicitemos entonces los alcances de la interrogante que recientemente hemos planteado. Como todos bien sabemos, uno de los rasgos considerados como centrales de cualquier Constitución contemporánea, además de su carácter escrito y codificado, es el de su rigidez, vinculada con la necesidad de establecer algunas importantes restricciones a su posible modificación: la idea es pues que la eventual modificación constitucional sea una alternativa bastante más difícil de ponerse en práctica que la mera reforma de una ley.

3 En Argentina se habla del texto de 1853 - 1860, pues a la Carta de 1853 se le introdujeron algunas importantes modificaciones destinadas a superar desavenencias con la hasta entonces renuente provincia de Buenos Aires. El texto constitucional federal argentino (y a pesar de todas sus limitaciones, la propia configuración de Argentina como Estado Federal) se consolida entonces verdaderamente con la aprobación de dichas reformas en 1860: de allí la denominación a la cual venimos haciendo referencia.

Ahora bien, ello en ocasiones, lejos de resultar una ventaja puede convertirse en una dificultad si lo que queremos es preservar el verdadero sentido y rol de un texto constitucional: el del encuadramiento jurídico (o dentro de parámetros jurídicos) del quehacer del poder político. Esta es la razón por la cual, incluso sin modificar su redacción, se procede a darle una nueva comprensión a un precepto constitucional. En otros casos, se llegan a poner en práctica algunas soluciones inicialmente no recogidas en la literalidad del texto de la Constitución, soluciones a las cuales obviamente no se arriba siguiendo los parámetros establecidos en las diversas disposiciones explícitamente previstas sobre reforma constitucional⁴. En ambos casos nos encontramos ante situaciones en donde en los hechos se está procediendo a modificar el contenido y alcances de la Carta constitucional sin ceñirse a las pautas formalmente establecidas para tal fin. Estamos pues ante lo que la doctrina constitucional denomina una reforma no formal o una mutación del texto constitucional.

Llevando este concepto al caso peruano, bien

podría entonces plantearse que no es necesario pasar a una nueva Constitución, e incluso considerarse innecesario seguir el procedimiento previsto en el mismo texto de 1993 para su reforma, sino simple y llanamente optar por un escenario en el cual se recurra a mutaciones constitucionales. Sin embargo, la ventaja de recurrir a reformas formales del texto constitucional es a todas luces ostensible, por la mayor predictibilidad de las repercusiones y certeza de los alcances que pueden tener aquellas modificaciones que buscamos llevar a la práctica. Es por ello que consideramos tiene especial

“... no existe una única salida política y jurídicamente válida a conyunturas como las que hemos estado viviendo”

relevancia señalar cuales en el contexto peruano actual podrían ser algunas de las más necesarias reformas a la Constitución Política vigente, salvo mejor parecer.

IV. Tercera pregunta: ¿Qué aspectos de la Constitución pueden ser reformados?

Indudablemente la sola reseña de todas las posibles reformas que cabrían efectuarse al actual texto constitucional de 1993 rebasaría alcances del presente trabajo, en el cual solamente nos corresponde limitarnos a dar una visión más bien panorámica sobre el particular. Por otro lado, la misma amplitud del tema que abordamos implica establecer varios niveles de análisis, niveles que aquí únicamente nos conformaremos con presentar.

Así pues, un primer nivel de evaluación que se nos presenta en este tema obliga a distinguir entre aquellas reformas constitucionales con las cuales se busca más bien una puridad técnico-jurídica en la redacción del texto de la Constitución de 1993 y las modificaciones dirigidas a

introducir importantes transformaciones en la configuración jurídico-política nacional. Dentro de las posibilidades de consolidar una puridad técnico-jurídica en la redacción de la Carta de 1993 podemos a su vez recoger las inquietudes de incluir explícitamente algún precepto hasta hoy no incorporado en la Constitución a la cual venimos haciendo referencia (por ejemplo, un directo reconocimiento del derecho fundamental a un Debido Proceso en sede administrativa⁵), pero también estamos en capacidad de corregir algunos errores conceptuales en la formulación de determinados preceptos constitucionales

4 Un tratamiento más detallado de este tema lo encontramos en diversos trabajos, entre los cuales podemos destacar lo escrito por DE VEGA, Pedro -“La reforma constitucional y su problemática del poder constituyente”. Madrid, Tecnos, 1988; especialmente p. 179 y ss; y LUCAS VERDÚ, Pablo -“Curso de Derecho Político”. Madrid, Tecnos, 1984 Tomo IV, p. 137 y ss; por no citar a brillantes juristas como Jellinek, Laband, Kelsen, Hesse o Loewenstein. Algunas modestas reflexiones nuestras sobre el particular están consignadas en el artículo “Apuntes sobre el rol de la Constitución y la Interpretación Constitucional ante graves situaciones de crisis política” texto publicado en Normas Legales N° 292. Trujillo, Setiembre de 2000. p. A-69 y ss.

Yendo ahora al análisis de lo ocurrido en nuestra historia constitucional reciente, tenemos claro ejemplo de mutación constitucional en lo sucedido durante las elecciones presidenciales de 1985. En esa coyuntura, como es de conocimiento general, el Jurado Nacional de Elecciones optó por poner en práctica una solución no prevista en el texto constitucional de 1979 y proceder a proclamar Presidente de la República a Alan García Pérez, a pesar de que este entonces candidato no había obtenido los votos suficientes para ganar dicho proceso electoral en primera vuelta.

5 Tema que es abordado en nuestros trabajos “Debido Proceso en Procedimientos Administrativos. Su viabilidad y las experiencias peruana y mundial sobre el particular”. En: Revista Jurídica del Perú No. 18. Trujillo, Normas Legales, Enero 2001, p. 1 y ss.; y “Apuntes sobre la exigibilidad de un debido proceso en los diferentes Procedimientos Administrativos. Reflexiones sobre las experiencias peruanas y mundiales sobre el particular”. En: Derecho y Sociedad No.15. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. p. 83 y ss.

(en este sentido, podría cambiarse referencias tan poco técnicas como aquellas que hablan de unos supuestos derechos de la función jurisdiccional, equívoca afirmación con la cual se inicia el artículo 139 de la Constitución Peruana de 1993⁶).

Ahora bien, importancia capital adquieren aquellas reformas constitucionales que consagran significativas transformaciones en la configuración jurídico-política nacional. Y entre ellas hay un segundo nivel de análisis que aquí debemos consignar, el cual permite distinguir entre las modificaciones que pueden plantearse rápidamente (ya que en estos casos no solamente existe un consenso acerca de la necesidad del cambio constitucional, sino inclusive sobre el sentido mismo de dicho cambio. Ello es lo que ocurre hoy por ejemplo con el cada vez más aceptado requerimiento destinado a unificar las diversas instituciones del mal llamado “sistema electoral”) y las reformas cuya aprobación va indudablemente a exigir una discusión más profunda, tanto por la gravedad de las materias allí abordadas como –y esto tal vez es aquí lo más significativo- por la constatación de una falta de consenso (y a veces, ni siquiera claridad) en las alternativas a plantear al respecto. En este último rubro podemos incorporar temas tan importantes y diversas como los del tratamiento de los llamados derechos sociales, las relaciones entre Gobierno y Congreso, las vinculaciones entre el Presidente de la República y sus ministros, la conformación uni o bicameral del Congreso o la configuración del “Poder Judicial”⁷.

Definitivamente el establecer un consenso en materias tan polémicas como éstas (y algunas otras) es una tarea difícil, la cual indudablemente deberá ser parte de un proceso de más largo aliento, proceso en el que será indispensable la consolidación de determinadas variables

que, como veremos luego, no se cifan a la dimensión estrictamente normativa de lo jurídico, sino que también toman en cuenta otro tipo de factores.

Sin embargo, justo es anotar que, vinculado al tema de la pertinencia de introducir reformas formales al texto de la Constitución Peruana de 1993 o al de cualquier documento que cumpla la misma finalidad en algún Estado distinto al nuestro, se encuentra una inquietud cuya relevancia es a todas luces innegable; y es que, aun asumiendo como conveniente la necesidad de introducir algunas modificaciones normativas a la Constitución de 1993, lo cierto es que un tema a dilucidar siempre será el de si los cambios a efectuarse tienen indispensablemente que estar planteados en el texto constitucional reformado o pueden más bien estar recogidos en una ley o incluso en alguna disposición de rango inferior.

V. Cuarta pregunta: ¿Las materias a reformar necesariamente deben ser consignadas en un texto constitucional?

Diversas son las razones esgrimidas en pro y en contra de estas alternativas. Quienes defienden la conveniencia de plasmar las posibles modificaciones en el mismo texto constitucional invocan en su favor la ya antes mencionada rigidez de la Constitución, la cual le da una mayor perdurabilidad a lo allí planteado. Por otro lado, alegan la existencia de un cierto consenso sobre que materias necesariamente debieran estar comprendidas y reguladas dentro de cualquier constitución contemporánea.

Sin embargo, los que están en la posición contraria argumentan también –y no sin cierta razón- que el especial carácter de la norma constitucional amerita que ésta tenga una formulación más bien genérica, lo cual le

6 Como bien sabemos, una función del aparato estatal puede tener principios que inspiren su accionar o titulares que la ejercen, más no derechos, entendidos estos últimos como la potestad de hacer o no hacer algo. Es insostenible pues, tal como indica la deficiente redacción del artículo 139 de la Constitución Peruana vigente, reconocer una supuesta titularidad de derechos en este tipo de casos.

7 Y es que en rigor no puede hablarse de un “Poder Judicial”, ya que –muy a despecho de una lectura literal y poco actualizada de la formulación de la teoría de la separación de poderes- hoy pacíficamente se admite que el poder del Estado es uno, pero que sus distintas funciones o atribuciones son las que deben ser detentadas por diferentes órganos u organismos. A los jueces o judicatura, además de algunas otras responsabilidades (gobierno, administración), les compete –principal, más no exclusivamente, por lo menos en el caso peruano- ejercer la llamada función jurisdiccional, entendida –siguiendo en líneas generales lo expuesto por Juan Monroy- como el poder-deber del Estado previsto para solucionar los conflictos de intereses intersubjetivos, controlar las conductas antisociales y la constitucionalidad normativa en forma exclusiva y definitiva, a través de órganos que se apoyan en el *ius Imperium* para el cumplimiento obligatorio de sus decisiones (ver en este sentido lo expuesto por MONROY, Juan - Introducción al Proceso Civil. Tomo I. Santa Fe de Bogotá, Temis y De Belaúnde-Monroy, 1996, p. 213).

permite servir mejor a los requerimientos de una sociedad hoy globalizada y combatiente. Yendo al análisis de lo ocurrido en América Latina, la tradicional inestabilidad política latinoamericana llevó más bien a que la mayor parte de las constituciones de nuestro subcontinente tiendan a ser omnicomprendivas y excesivamente reglamentarias, lo cual muchas veces, lejos de facilitar un mejor procesamiento de los conflictos políticos, ha tendido más bien a agudizarlos debido a la serie de cortapisas que en ocasiones existen para darle una salida respetuosa de los parámetros jurídico-constitucionales a las diferentes dificultades que puedan presentarse. Una buena manera de revertir esta riesgosa tendencia es pues –según los promotores de la postura que venimos reseñando– darle a cada cosa su lugar, y por ello, dejar la responsabilidad del tratamiento de alguno de esos temas a la ley e incluso a disposiciones de carácter reglamentario. Sin embargo, dilucidar esto no es tarea fácil.

La pregunta de fondo que aquí nos debemos hacer es entonces la de cuales son los temas que necesariamente tendrían que estar contemplados dentro de un texto constitucional determinado. Mucho y muy interesante es sin duda lo dicho al respecto. Sin embargo, tal vez la enumeración de elementos componentes del contenido material de la Constitución hecha por Loewenstein siga siendo la más ilustrativa al respecto. Esta relación a saber incluye los siguientes elementos:

1. La determinación de las tareas centrales que competen al Estado y su asignación a diferentes organismos para evitar así la concentración del poder en las manos de un único y autocrático detentador del mismo.
2. Mecanismos que establezcan posibilidades de cooperación entre los diversos detentadores del poder (los pesos y contrapesos históricamente tan vinculados a la Teoría constitucional norteamericana y francesa son tal vez el mejor ejemplo de lo que venimos señalando).
3. Mecanismos para resolver los posibles conflictos o bloqueos que pudiesen surgir entre los diversos detentadores del poder.
4. Pautas previamente establecidas que faciliten la adaptación pacífica de un ordenamiento jurídico en general, y de la misma Constitución en particular, a las cambiantes condiciones sociales y políticas. Estamos aquí refiriéndonos a las prescripciones sobre reforma constitucional, tema cuya importancia para el constitucionalismo contemporáneo es a todas luces insoslayable.
5. Reconocimiento de los diferentes derechos fundamentales, así como de los diversos mecanismos previstos para su tutela, tutela que, añadimos nosotros, debe hacerse extensiva a todos los preceptos comprendidos en este texto constitucional. Dicho en otros términos, no puede hablarse de una Constitución en rigor completa si esta no incluye claras prescripciones sobre Derechos Fundamentales y Jurisdicción Constitucional⁸

En nuestra modesta opinión, son estos los temas que, en principio, no deben dejar de ser abordados dentro de cualquier Constitución que se precie de serlo. Ello no obsta claro está para también darle tratamiento constitucional a otras materias si así lo demanda el consenso existente entre las fuerzas políticas y jurídicas más relevantes al interior de una sociedad determinada. Sin embargo, necesario es señalar que en uno y otro caso el tratamiento de estos asuntos no debiera ser exhaustivo, sino más bien genérico, correspondiéndole más bien al legislador, al juez y a los demás operadores jurídicos la difícil tarea de desarrollar los alcances de los preceptos mediante los cuales se aborde estas materias. El no dejar el tratamiento de algunas importantes materias en manos del constituyente puede ser pues en determinados casos no solamente una actitud

8 En realidad, más que aplicar las pautas prescritas por Loewenstein, lo que hemos hecho aquí es asumir la esencia de su formulación adaptarla a las perspectivas más propias del momento que actualmente vivimos (o en el que intentamos vivir) en nuestro país. El texto de Loewenstein al cual venimos haciendo referencia es su "Teoría de la Constitución". Op.cit. p. 152-154.

recomendable, sino inclusive una alternativa conveniente y necesaria. Será en estos casos la prudencia y sabiduría de quien elabore un nuevo texto constitucional (o la de quien lleve a la práctica su reforma) la que establezca que es lo más conveniente frente a situaciones a las cuales podríamos asumir como confusas o poco claras.

La importancia entonces de determinar a quien o a quienes les compete asumir las labores de reforma total o parcial de una Constitución resulta hoy algo innegable. Nos corresponde pues, si es que queremos hacer de este trabajo una siquiera medianamente buena aproximación al tema de la reforma constitucional, realizar algunas reflexiones sobre la titularidad de este ya mencionado Poder de Reforma, tarea a la cual pasaremos de inmediato.

VI. Quinta pregunta: ¿A quién le corresponde efectuar las reformas constitucionales aquí esbozadas?.

Tema entonces tan o más importante que el de determinar cual o cuales aspectos de una Constitución

deben ser modificados es el de fijar a quien o quienes le corresponde tan delicada responsabilidad. La respuesta a esta interrogante parece en principio ser bastante sencilla: el titular del poder de reforma constitucional, entendido como la facultad de modificar e incluso sustituir completamente una Carta Magna, es el pueblo. Sin embargo, en el Derecho Comparado se ha recogido una multiplicidad de posibilidades para canalizar el desarrollo de esta atribución ciudadana.

Un primer escenario existente sobre el particular es aquel que nos proporcionan los llamados

procedimientos representativos o directos: aquí la ciudadanía encomienda a un grupo de personas la delicada responsabilidad de elaborar a nombre suyo un nuevo texto constitucional, o por lo menos, introducir importantes modificaciones a la Carta Magna ya vigente. La instancia a la cual se le encarga efectuar dicha labor puede ser una Asamblea especialmente elegida para tal fin⁹ o el Congreso entonces en funciones. En este último caso, los congresistas únicamente podrán reformar la Constitución si siguen para ello un procedimiento especial, que suele incluir la doble discusión de los proyectado así como una votación calificada destinada a aprobar los cambios propuestos. Ambas experiencias se han practicado en innumerables ocasiones durante toda nuestra historia republicana.

Ahora bien, justo es anotar que éstas no son las únicas posibilidades previstas al respecto a nivel mundial: y es que en la lógica de propiciar una mayor participación ciudadana en la toma de las decisiones políticas más importantes dentro de cada país, varios estados tienen

“Un Texto constitucional intenta más bien un conjunto de pautas que faciliten este quehacer dentro de un escenario lo más armonioso y respetuoso posible ”

previstas fórmulas en las cuales la actuación de los ciudadanos no se limita a elegir a los encargados de aprobar las reformas deseadas. Así por ejemplo, en algunos países —el caso italiano por ejemplo— se ha recurrido a la fórmula del referéndum integrativo, o consulta popular destinada a orientar el sentido de la actuación de los representantes a quienes se les encomienda la reforma constitucional (el caso del referéndum integrativo programático¹⁰). En otros estados, la consulta popular ha estado dirigida a rectificar o atificar lo aprobado por quienes fueron elegidos por los ciudadanos para ejercer ese poder de reforma (el supuesto

9 Aquí conviene distinguir entre Asamblea Constituyente en sentido estricto y Congreso Constituyente. Hablamos de Asamblea Constituyente cuando nos referimos a aquella instancia cuyos miembros han sido especialmente elegidos para elaborar o modificar un texto constitucional, y una vez cumplida esa misión se autodisuelve. Por otro lado, nos referimos a Congreso Constituyente cuando describimos a aquella instancia cuyos integrantes no solamente efectúan una labor de generación o reforma de un texto constitucional, sino que una vez concluida esta labor asumen el rol de congreso ordinario.

10 En el Perú se dió una experiencia emparentada con esta opción: ello ocurrió cuando Augusto B. Leguía, al inicio de su luego tristemente célebre oncenio, convocó a una consulta popular para así determinar cuales serían las modificaciones que se efectuarían al texto constitucional entonces vigente, el de 1860. Ahora bien, necesario es señalar que en el caso de Leguía el proceso iniciado con esta consulta derivó finalmente en el reemplazo del texto de 1860 por el de 1920.

del referéndum integrativo sucesivo). Fórmula posible, aún cuando realmente de aplicación poco recomendable, es la del llamado referéndum autónomo, en donde las propuestas de reforma constitucional son sometidas por el gobernante de turno directamente a consulta popular sin que exista para ello participación alguna de representantes elegidos por la ciudadanía para evaluar las propuestas presentadas. Las críticas a esta última opción se encuentran sin duda vinculadas al riesgo de manipulación que suele acarrear el desarrollo de este tipo de planteamientos, tal como lo demuestra su reiterada utilización por gobernantes con un claro perfil autocrático¹¹

Yendo ya expresamente a lo recogido en el caso peruano sobre el particular, las pautas establecidas en la Constitución de 1993 recogen hasta dos mecanismos considerados como formalmente válidos para emprender una reforma constitucional: uno de ellos a cargo exclusivamente del Congreso en funciones; y el otro, en la lógica del referéndum integrativo sucesivo, implica una responsabilidad compartida entre los congresistas y la opinión ciudadana directamente manifestada. Sin embargo, no han sido pocas las veces en las cuales a lo largo de nuestra historia se ha procedido a efectuar drásticos cambios a nivel constitucional sin ceñirse para ello a parámetros formalmente vigentes para emprender estas tareas. Por ello, no nos sorprendería que eventualmente se optara por no respetar lo prescrito en el texto constitucional, y acoger más bien alguna de las otras posibilidades previstas en el Derecho Comparado al respecto, máxime sin varias de ellas han sido empleadas en múltiples ocasiones en el Perú. Esto dependerá, como en muchos de los temas que hemos venido reseñando a lo largo del presente texto, de la mayor o menor influencia de diversas variables, buena parte de las cuales trascienden a lo tradicionalmente considerado como estrictamente jurídico. Justamente ese es el tema al cual a partir de este momento dedicaremos nuestra especial atención.

VII. Reflexiones a Modo de Conclusión: La Constatación de La Existencia De Presupuestos Extra-jurídicos que Hagan Viables o Inviabiles Alguna De Las Diferentes Opciones Que Aquí Hemos Reseñado.

Pocos escenarios son tan ricos para aquello que algunos especialistas denominan “ingeniería constitucional” como el de la Reforma de la Constitución. La multiplicidad de opciones aquí existentes dan muy diversas posibilidades de actuación a la ciudadanía y a sus representantes. Sin embargo, justo es señalar que estas posibilidades - independientemente del mayor o menor riesgo de algunas de ellas- únicamente serán viables si su puesta en práctica se sustenta en importantes consensos políticos y sociales. Las reformas impuestas al resto de la ciudadanía por una persona o por un grupo de privilegiados estan tarde o temprano condenadas al fracaso, pues no solamente no resolverán los problemas existentes, sino que incluso pueden agravarlos o generar otros nuevos.

Y es que el tema de quién, cómo, cuándo, y en qué debe o no modificarse un texto constitucional implica tener en claro que es lo que entendemos y cuál es el rol que le otorgamos a una Constitución. Si bien nadie niega que el objetivo de una carta Constitucional es el de encuadrar el ejercicio del poder político dentro de pautas jurídicas en una sociedad determinada, ello no significa que la Constitución –entendida en su sentido formal- busque encorsetar el quehacer político, social o económico de un país. Todo lo contrario: un texto constitucional intenta más bien ser un conjunto de pautas que faciliten este quehacer dentro de un escenario lo más armonioso y respetuoso posible.

Si este es el rol que le compete desempeñar a la Constitución, un elemento indispensable para asegurar el

11 A modo de ejemplo, diremos que ese fue el mecanismo usado por Pinochet para aprobar el Texto Constitucional chileno de 1980, personaje cuyas credenciales autocráticas son por todos harto conocidas.

cabal cumplimiento de esta responsabilidad será siempre la existencia de acuerdos políticos destinados a asegurar el fiel acatamiento de los preceptos constitucionales y de las interpretaciones de carácter vinculante que se les proporciona a dichos preceptos. Y es que si no existieran acuerdos destinados a preservar la plena vigencia de tan importantes disposiciones, o dirigidos a convalidar la posibilidad de asumir posturas no explícitamente previstas en la literalidad del texto constitucional, la vigencia real de dichas propuestas será

nula, constituyendo en el mejor de los casos la expresión de una imposición de un sector político coyunturalmente más poderoso sobre el resto de la población, con todos los nocivos efectos que ello suele tener, efectos que están en las antípodas de lo que todo Estado social y democrático de Derecho busca proteger. El pensar al Derecho como una ciencia social destinada a satisfacer las necesidades ciudadanas y no como un mero mecanismo de control social, pocas veces adquiere tanta relevancia como en este tipo de casos, salvo mejor parecer. D&S