

# Análisis de la facultad de reforma constitucional en el Perú: problemática, límites y elementos para una solución desde el derecho comparado

Juan Andrés Fuentes

**En el presente caso, me ocuparé de explicar los problemas encontrados en la facultad conferida al Congreso para reformar la Constitución peruana (artículo 206 constitucional), los cuales radican, no sólo en el mecanismo para el ejercicio de dicha atribución, sino también en el ejercicio de esta, por parte de los legisladores. Asimismo, exploraré algunas posibles soluciones.**

## Mecanismo y problemática

El procedimiento de reforma constitucional, por parte del Congreso, requiere la aprobación de la ley modificatoria por la mayoría absoluta del número legal de congresistas y su posterior ratificación, mediante referéndum. Sin embargo, esta exigencia de consulta popular se suprime cuando el Congreso aprueba la reforma, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con, al menos, dos tercios de votos a favor.

Si bien este mecanismo parece complejo, en la práctica no ha sido un impedimento para sucesivas reformas. Sólo hasta abril de 2024, más de cien artículos de la Constitución peruana han sido modificados desde su entrada en vigor. Bajo el argumento de que la Constitución no es un instrumento "escrito en piedra", el Congreso ha realizado reformas positivas, como:

- Impedir que sentenciados en primera instancia por delitos dolosos postulen a cargos públicos.
- Declarar la imprescriptibilidad de delitos graves contra la administración pública y el patrimonio estatal.

No obstante, también se han aprobado reformas cuestionables y sin sustento técnico y/o legitimidad, como:

- Aprobar el número de congresistas, de 120 a 130, incrementando el presupuesto nacional.
- Imponer el sistema bicameral a partir de las próximas elecciones, pese a que el 90% de la población lo rechazó en el referéndum de 2018.

Esta mirada desfavorable sobre el rol Congreso, en el ejercicio de la facultad de reforma constitucional, se corrobora al revisar los proyectos en trámite:

- Aumentar el número de congresistas y restablecer la reelección inmediata (04637-2022-CR), pese a que el 85% de la población se pronunció en contra en 2018.
- Restablecer la inmunidad parlamentaria (5652-2023-CR).
- Someter a juicio político, ante el Congreso, a miembros de la Junta Nacional de Justicia, el Jurado Nacional de Elecciones, la ONPE y RENIEC (4477-2022-CR) que desempeñan cargos técnicos y cuyas instituciones son organismos constitucionales autónomos.

Estos proyectos evidencian el intento de los congresistas por perpetuarse en el poder y fortalecer al Parlamento, a costa de otros poderes e instituciones.

Es innegable que la Constitución debe ser un documento capaz de adaptarse a los retos y desafíos de cada época. Como bien señaló el constitucionalista Abad Yupanqui, se requieren reformas constitucionales para garantizar una efectiva separación de poderes, y la vigencia plena de los derechos fundamentales. Sin embargo, el procedimiento establecido por los constituyentes en 1993 no ha logrado alcanzar tales objetivos, como lo evidencia, no sólo el número de enmiendas realizadas a la fecha, sino principalmente el contenido de varias de estas.

### **Límites al procedimiento de reforma**

El procedimiento de reforma constitucional debe evitar cambios en la Constitución que vayan en contra de la voluntad e intereses de la población, o respondan únicamente a intereses coyunturales de la mayoría congresal de turno.

Por ello, en mi opinión, la reforma constitucional debe contemplar los siguientes límites:

- No puede ser un procedimiento simple, sino debe encerrar complejidad para evitar cambios antojadizos.
- No puede desnaturalizar el texto constitucional, vaciándolo de su contenido esencial.
- No puede servir como instrumento para que el Congreso fortalezca su poder a costa de otros poderes y organismos constitucionales autónomos.

### **Soluciones desde el derecho comparado**

A la luz del derecho comparado, sugiero algunas posibles soluciones que pueden tomarse de forma individual o combinada:

1. Temas excluidos de reforma: Establecer artículos, capítulos y/o temas específicos que no puedan ser objeto de reforma constitucional, a fin de prevenir que se vacíe a la Constitución de su contenido esencial. Por ejemplo:

- En Brasil no son objeto de deliberación enmiendas que busquen abolir la separación de poderes, los derechos y garantías individuales, el sufragio directo, secreto, universal y periódico, entre otros (artículo 60 constitucional).
- En Francia, la forma republicana de gobierno no puede ser objeto de reforma (artículo 89 constitucional).

Teniendo en cuenta los hechos arriba citados, sería necesario prohibir que, el Congreso peruano, modifique artículos concernientes a los requisitos, elección, número, duración y privilegios de los congresistas.

En ese mismo sentido, el accionar del Congreso en contravención a la voluntad popular expresada mediante un reciente referéndum, nos lleva también a proponer que se impida incluir en el proyecto de reforma temas previamente rechazados o adoptados mediante referéndum, al estilo de lo estipulado en la Constitución brasileña.

2. Plazo y oportunidad para plantear reformas: Para limitar la presentación de proyectos de reforma constitucional, que respondan a situaciones pasajeras y fomentar amplia discusión de estos proyectos en diversos ámbitos, podría exigirse que el segundo debate en el Congreso pueda efectuarse luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero. En Francia, por ejemplo, hay un plazo mínimo que debe respetarse entre los debates de los dos cámaras (Art. 89 concordado con Art. 42 de la Const. francesa).

Además, podría establecerse, un doble candado que consistiría en la prohibición de debatir o aprobar cualquier proyecto de reforma constitucional en el año previo a elecciones congresales.

3. Intervención de tercera entidad: Si bien la necesidad de reforma constitucional, en todo o parte, debe ser declarada por el Congreso, podría requerirse una asamblea constituyente o entidad técnica independiente para materializar los términos de la reforma, como ocurre en la Argentina (artículo 30 constitucional).

Esto:

a) Garantizaría que el Congreso no recorte su mandato en ninguno de los supuestos de reforma parcial o total de la Constitución, lo cual parece ser el mayor temor de los congresistas.

b) Aseguraría que un ente distinto, imparcial e idealmente técnico defina la extensión de las reformas constitucionales.

---

<sup>1</sup> Énfasis añadido.

c) Evitaría que el Congreso utilice el proceso de reforma constitucional para favorecer intereses particulares y/o coyunturales.

4. Aprobación vía referéndum para materias consideradas sensibles: En mi opinión, además de contar con el voto favorable del Congreso, toda reforma constitucional debería requerir necesariamente la realización de un referéndum para entrar en vigor.

Sin embargo, una solución ecléctica, podría pasar por exigir que la ratificación vía referéndum se lleve a cabo para ciertos temas considerados sensibles (por ejemplo, separación de poderes, facultades de los poderes ejecutivo y judicial, así como de organismos constitucionales autónomos), si así lo solicita un mínimo porcentaje de congresistas (artículo 167 y demás pertinentes de la constitución de España). Aplicar la fórmula española en el Perú prevendría la aprobación de artículos constitucionales cuestionables por parte del Congreso, en la medida en que los congresistas sabrían de antemano que, la propuesta de reforma requeriría necesariamente de validación mediante sufragio popular, lo cual serviría de elemento disuasivo.

### **Palabras finales**

La facultad de reforma constitucional es fundamental para que la Constitución se adapte a las necesidades de cada época. Sin embargo, en la elaboración del procedimiento de reforma debe reconocerse que el Congreso es representante de la voluntad popular, no un poder originario o constituyente. Su poder para modificar la constitución debe ser excepcional. De esta manera, se evitaría que eventuales reformas fortalezcan indebidamente al poder legislativo, a costa de los otros poderes del Estado y las entidades públicas autónomas, vulnerando así el equilibrio entre los distintos órganos constitucionales.