

October 24, 2016

Reformas constitucionales como fruto de un proceso de cambio o incluso ruptura constitucional: el caso del Perú

Jose Luis Sardon

REFORMAS CONSTITUCIONALES COMO FRUTO DE CAMBIO O RUPTURA CONSTITUCIONAL: EL CASO DEL PERÚ

por José Luis Sardón¹

Buenas tardes. Me es muy grato estar aquí con ustedes para presentarles una perspectiva del caso peruano respecto a las “reformas constitucionales como fruto de un proceso de cambio o incluso ruptura constitucional”. Evidentemente, estas ideas no comprometen al Tribunal Constitucional que integro —son solo una opinión personal.

En sus casi doscientos años de vida republicana, el Perú ha cambiado doce veces de Constitución: ocho en el Siglo XIX (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867) y cuatro en el Siglo XX (1920, 1933, 1979 y 1993). Si esa tendencia continúa, en el Siglo XXI cambiaremos de Constitución solo dos veces.

Ahora bien, todas las Constituciones peruanas no solo establecieron mecanismos para su reforma parcial sino que varias de ellas tuvieron reformas parciales efectivas. A pesar de eso, fueron sustituidas por otras, porque “los hechos son más fuertes que los textos”, como decía Maurice Hauriou.

La actual Constitución de 1993 es casi la única —junto solo con la de 1828— que prevé un mecanismo para su reforma tanto parcial como total. Evidentemente, lo hace porque quiere tener vida después de la vida. El Congreso 2001-2006 intentó averiguar si tal cosa existe, pero careció de respaldo ciudadano para completar su investigación. Nos quedamos con la duda.

Para consolarse, dicho Congreso realizó siete reformas parciales —entre ellas, re-introdujo la regionalización obligatoria, que la Constitución de 1993 establecía como potestativa. Para no jalar mucho la pita, sujetó la conformación de regiones a un referéndum posterior, estableciendo de manera temporal gobiernos regionales en Departamentos.

Empero, cuando se realizó la consulta, todo el país —con la excepción, para variar, de Arequipa— votó en contra. En los últimos quince años, hemos continuado teniendo, pues, gobiernos regionales en Departamentos, o gobiernos regionales pero no regiones, en la lógica de que “si se pueden hacer las cosas difíciles, ¿para qué hacerlas fáciles?”

Ahora bien, aunque el Perú ha cambiado muchas veces de Constitución, si se observa el detalle de los textos constitucionales, resulta claro que nunca ha habido un cambio total de nuestras instituciones fundamentales. Lo que hemos tenido, en realidad, ha sido un lento proceso de afirmación del orden constitucional.

¹ Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú. Ponencia presentada en la Conferencia *Reforma Constitucional y Estabilidad Democrática: La Función de los Tribunales Constitucionales*, de la Sub-Comisión para América Latina de la Comisión de Venecia, realizada en Lima, el 24 de octubre de 2016.

En este proceso, han habido marchas y contramarchas, puesto que no todo cambio ha sido necesariamente para mejor. Me atrevería a decir incluso que los mejores resultados se han obtenido cuando una Constitución nueva ha tenido más presente el referente de su predecesora inmediata.

Justamente, el acierto de quienes redactaron la Constitución de 1993 fue no tratar de inventar la pólvora sino partir de la Constitución de 1979. De las cuatro Constituciones peruanas del Siglo XX, las dos más parecidas —al menos, en su estructura— son la de 1979 y la de 1993.

Gracias a ello, estamos en camino de repetir y aún superar la experiencia de estabilidad institucional —y subsecuente prosperidad económica— que tuvimos cuando la Constitución de 1860 sustituyó a la de 1856. De las ocho Constituciones peruanas del Siglo XIX, las dos más parecidas —al menos, en su forma— son la de 1856 y la de 1860.

Hasta el momento, la Constitución de 1860 es la que más tiempo ha estado vigente: sesenta años, con un breve paréntesis en 1867. Ella recogió la inspiración liberal de su predecesora, pero estableció una manera sagaz, prudente y realista para alcanzar sus objetivos.

Lo mismo puede decirse de la Constitución de 1993 respecto de la de 1979: se inspira en ella, pero establece medios más adecuados para alcanzar los fines de desarrollo. En sus veintitrés años de vida, resulta evidente que lo viene logrando. El actual despegue económico del Perú se debe no solo pero sí principalmente a la Constitución de 1993.

Debo añadir que la Constitución de 1979 y la de 1993 se parecen no solo en su estructura sino también en haber sido fruto de una quiebra del orden constitucional previo. Políticamente hablando, la Constitución de 1979 representó la salida al golpe de Estado del 3 de octubre de 1968; la de 1993, al auto-golpe del 5 de abril de 1992.

Algunas personas olvidan esta similitud, acaso porque la Constitución de 1979 fue promulgada once años después del golpe de Estado que la originó, mientras que la de 1993 lo fue apenas un año y medio luego del mismo. Empero, un paréntesis constitucional largo es más destructivo que uno corto.

Seguramente, el haber sido concebida hacia el final de una larga dictadura militar explica el carácter exaltado de la Constitución de 1979. Ninguna otra Constitución peruana incluyó tantos derechos programáticos. Al no hacerse éstos realidad, ella contribuyó a generar la frustración que desembocó en la atroz violencia política de los 1980s.

El presente Panel se desarrolla en el contexto de esta conferencia titulada *Reforma constitucional y estabilidad democrática: la función de los Tribunales Constitucionales*. Cabe preguntarse, por ello, qué tarea le corresponde al Tribunal Constitucional, en vista de esta historia de reformas y cambios constitucionales.

En mi opinión, no nos corresponde promover ningún tipo de reforma parcial, ni menos total, de la Constitución. Lamentablemente, el Tribunal Constitucional lo ha hecho algunas veces en el pasado. En la sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-PI/TC, por ejemplo, exhortó al Congreso a modificar los artículos 100 y 176 de la Constitución.

En la sentencia recaída en el Expediente 0014-2003-PI/TC, lo exhortó a relanzar el cambio de Constitución, que había abortado meses antes. En su fundamento 28, dijo:

Finalmente, creemos que la importancia que tendría la creación de una nueva Constitución, especialmente por la aún próxima vecindad con un periodo aciago para el imperio de la legalidad y la vigencia de los derechos fundamentales, adquiere cotas de trascendencia fundacional, aún más si se trata de la redacción de un texto que represente la simbólica liquidación de un pasado nefasto para la convivencia democrática, y que se estatuya como la plataforma institucional de una sociedad cuya autopercepción sea la de una Nación libre y justa, y cuya vocación sea la del progreso y bienestar.

A mi criterio, el Tribunal Constitucional no debe repetir pronunciamientos políticos de este tipo. Más bien, debe promover la estabilidad institucional. Ello impone obligaciones de no hacer —no promover reformas constitucionales—, pero también de hacer —ser fieles al texto constitucional, al ejercer su tarea de control de la constitucionalidad.

No propongo, por supuesto, que debamos aplicar literalmente la Constitución, pero sí hacerlo respetando su significado original. No ha pasado tanto tiempo desde que fuera promulgada y aprobada en referéndum por el pueblo, luego de que el Perú derrotara al terrorismo. Por ello, no es difícil hallar dicho significado, si se lo busca sinceramente.

Por demás, debemos no hacer aquello y sí hacer esto con la convicción de que la estabilidad institucional es la base de una sociedad y una economía dinámicas, y que el número de Constituciones está inversamente correlacionado con los niveles de desarrollo, como lo demuestra abundante literatura especializada en las ciencias sociales.

El Tribunal Constitucional debe contribuir a que el Perú no cambie dos veces de Constitución en el Siglo XXI, revirtiendo la tendencia que señalé al principio. Nada está escrito.

Muchas gracias.