



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRIA EN DERECHO



TESIS

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ: FUNDAMENTO,
FUNCIÓN Y PROCEDIMIENTO EMPLEADO EN LAS DISTINTAS
REFORMAS EFECTUADAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1993**

PRESENTADA POR:

GALIMBERTY ROSSINALDO PONCE FLORES

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAESTRO EN DERECHO

**MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

PUNO, PERÚ

2022



DEDICATORIA

A mamá y papá por el cariño, la comprensión y la felicidad que me dan. A diario me enseñan el valor de la vida, la paciencia y la libertad. Además, agradecer infinitamente por confiar y apoyar sin vacilaciones mis proyectos personales y académicos.



AGRADECIMIENTOS

La Universidad Nacional del Altiplano y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas contribuyeron en mi formación profesional, académica y personal. Además, es el centro de creación del conocimiento de los puneños.

A mi amigo Henry Machaca por estar dispuesto a discutir las ideas de este trabajo, así como intercambiar lecturas y pasiones mutuas. Con la certeza que las acciones emprendidas contribuyen al crecimiento del conocimiento jurídico.

Al Dr. Oswaldo Mamani Coaquira por su generosidad y su profesionalismo en el campo jurídico, así como aceptar dirigir esta investigación. También por compartir una amistad construida sobre la base de la confianza que se consolida con los años.

Al Dr. Juan Casazola Ccama, quién siempre tiene ideas renovadas que son como el líquido esencial para poner en marcha los engranajes de la maquinaria jurídica. Y, sobre todo, por ser un buen amigo.

Al Dr. Manuel Quintanilla Chacón por los esfuerzos y la buena voluntad que muestra al asumir los retos, así como impulsar la construcción de una academia jurídica genuina desde el altiplano.

A los jurados de la presente tesis: Dr. Walter Gálvez, Dr. Jhoni Castilla y Dr. Walter Catacora que alcanzaron sus recomendaciones para evitar desaciertos.

Agradecer a todos quienes me han invitado para participar como ponente y compartir las ideas centrales de este trabajo.

Reconocer el gran papel de Beni, se convirtió en un miembro clave de la familia desde su llegada furtiva a casa. Nos brindó muchos momentos de felicidad. Agradecer su compañía paciente en las horas más solitarias y extenuantes durante el proceso de redacción de esta investigación.



ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
ÍNDICE DE TABLAS	vi
ÍNDICE DE FIGURAS	vii
ÍNDICE DE ANEXOS	viii
RESUMEN	ix
ABSTRACT	x
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. Contexto y marco teórico	6
1.1.1. La cuestión de la reforma constitucional entre la rigidez y la flexibilidad	6
1.1.2. La reforma constitucional como una forma de protección de la Constitución y la democracia	9
1.1.3. Fundamentos de la reforma constitucional en una democracia constitucional	11
1.1.4. Funciones de la reforma constitucional en una democracia constitucional	14
1.1.5. Los procedimientos para reformar la Constitución	19
1.1.5.1. La reforma constitucional con intervención exclusiva del parlamento	20
1.1.5.2. La reforma constitucional con intervención compartida: parlamento y ciudadano	21
1.1.6. La reforma constitucional y los desafíos contemporáneos	22
1.1.6.1. El caso de la participación ciudadana en la reforma constitucional	23
1.1.6.2. El caso del Tribunal Constitucional y su participación en la reforma constitucional	26
	iii



1.2.	Antecedentes	28
1.2.1.	Tesis de posgrado	28
1.2.2.	Artículos	30

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1.	Identificación del problema	36
2.2.	Definición del problema	39
2.2.1.	Interrogante general	39
2.2.2.	Interrogantes específicas	39
2.3.	Intención de la investigación	39
2.4.	Justificación	40
2.5.	Objetivos	42
2.5.1.	Objetivo general	42
2.5.2.	Objetivos específicos	42

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1.	Acceso al campo	43
3.2.	Selección de informantes y situaciones observadas	43
3.3.	Estrategias de recogida y registro de datos	44
3.4.	Análisis de datos y categorías	44
3.4.1.	Unidades y categorías de análisis	45
3.4.2.	Enfoque y tipo de investigación	47
3.4.3.	Métodos empleados	48
3.4.4.	Relación entre método, técnica e instrumento	50

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN



4.1. Resultados y discusión del objetivo general: Analizar los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional invocados en las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993	53
4.1.1. Resultados	53
4.1.2. Discusión	59
4.2. Resultados del primer objetivo específico: Explicar los fundamentos o las razones que orientaron a las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993	62
4.2.1. Resultados	62
4.2.2. Discusión	73
4.3. Resultados y discusión del segundo objetivo específico: Examinar las funciones de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de 1993	80
4.3.1. Resultados	80
4.3.2. Discusión	90
4.4. Resultados y discusión del tercer objetivo específico: Establecer los procedimientos de reforma constitucional utilizados para provocar la modificación del texto constitucional	93
4.4.1. Resultados	93
4.4.2. Discusión	96
4.5. Discusión general	103
CONCLUSIONES	111
RECOMENDACIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	115
ANEXOS	124

Puno, 24 de agosto de 2022

ÁREA: Ciencias sociales.

LÍNEA: Derecho.

SUB LÍNEA: Derecho constitucional y procesal constitucional.

TEMA: Constitucionalismo contemporáneo



ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
1. Sistematización de uso de métodos, técnicas e instrumentos de la investigación	51
2. Las reformas efectuadas a la Constitución de 1993	55
3. Número de proyectos de ley presentados por cada ley de reforma constitucional	57
4. Leyes de reforma constitucional y el número de artículos reformados	58
5. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	63
6. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	64
7. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	65
8. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	66
9. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	67
10. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	68
11. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	69
12. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	70
13. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	71
14. Fundamentos o razones de las reformas constitucionales	72
15. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	82
16. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	83
17. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	84
18. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	85
19. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	86
20. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	87
21. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	88
22. Funciones de las reformas a la Constitución de 1993	89
23. El procedimiento empleado para reformar la Constitución de 1993	94



ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
1. Número de reformas constitucionales realizadas en cada gobierno	56
2. La cantidad de proyectos de ley de reforma constitucional presentados y discutidos para reformar una o varias disposiciones constitucionales	58
3. Leyes de reforma constitucional y el número de artículos reformados	59
4. La participación pública en la reforma constitucional y aprobación de reformas mediante referéndum	96
5. Resultados del referéndum nacional de 2018	101



ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
1. Cuadro de modificaciones de la Constitución Política del Perú de 1993	125
2. Instrumentos de investigación	128
3. Matriz de consistencia de la investigación	130
4. Estructura de proyectos de ley de reforma constitucional	131
5. Protocolo de proyectos de ley de reforma constitucional	132

RESUMEN

Esta investigación analiza la ausencia de organización y sistematización respecto a los fundamentos, las funciones y los procedimientos que confluyeron al reformar diversas disposiciones de la Constitución de 1993. En tal contexto, el problema se formula así: ¿cuáles son los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional empleados en las diversas modificaciones realizadas a la Constitución Política de 1993? En esa línea, el objetivo fue: analizar los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional empleados en las diversas modificaciones realizadas a la Constitución Política de 1993. La metodología consistió en: (i) enfoque: cualitativo de tipo descriptivo-explicativo; (ii) métodos: inductivo, dogmático y hermenéutico, (iii) técnicas: observación documental y análisis de contenido, y (iv) instrumentos: fichas de análisis de contenido y fichas de análisis documental. Finalmente, los *resultados* alcanzados respecto a los fundamentos consisten en fortalecer la separación de poderes y la democracia, afirmar el valor normativo de la Constitución, asegurar la continuidad constitucional y acoger la dinámica política, social y cultural; con relación a las funciones radican en democrática, estabilidad constitucional, estructurar el sistema constitucional y simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas) y los procedimientos empleados reposan en representativo y democrático.

Palabras clave: Constitución, democracia, fundamentos, función, procedimiento, reforma constitucional.



ABSTRACT

The problem addressed by this research is the lack of organization and systematization that exists regarding the foundations, functions and procedures that converged in the reform of various provisions of the 1993 Constitution. In this context, the problem is formulated as follows: what are the foundations, functions and procedures of constitutional reform used in the various amendments made to the Political Constitution of 1993? Along the same lines, the objective was to analyze the foundations, functions and procedures of constitutional reform used in the various modifications made to the Political Constitution of 1993. The methodology consisted of: (i) approach: qualitative of a descriptive-explanatory type; (ii) methods: inductive, dogmatic and hermeneutic, (iii) techniques: documentary observation and content analysis, and (iv) instruments: summary sheets and documentary analysis sheets. Finally, the results achieved with respect to the fundamentals consist of strengthening the separation of powers and democracy, affirming the normative value of the Constitution, ensuring constitutional continuity and embracing political, social and cultural dynamics; with respect to the functions, they are democratic, constitutional stability, structuring the constitutional system and symbolic (expression of social and collective aspirations) and the procedures used are representative and democratic.

Keywords: Constitution, democracy, foundations, function, procedure, constitutional reform.

INTRODUCCIÓN

Las democracias contemporáneas son imperfectas, pero esa forma de organización del poder ofrece más ventajas que desventajas. No solo eso, además, destaca frente a las demás formas de gobierno. Es inimaginable un Estado sin democracia, derechos sin democracia, organización política sin democracia o instituciones sin democracia. Todas las sociedades necesitan de la democracia para organizarse libremente, perfeccionar las preferencias personales y colectivas de sus miembros, establecer una representación adecuada de gobierno, entre otros. Cada vez que la democracia triunfa en un país o sociedad, se produce el desarme de los autoritarismos y el progresivo desvanecimiento de la arbitrariedad del poder. Con el advenimiento de la democracia, se crean constituciones que son acuerdos fundamentales de una sociedad, al punto que configuran la arquitectura de las relaciones del poder y reconocen derechos. Al igual que la democracia, las constituciones no son perfectas, es decir, varían ante la influencia externa, por ese motivo, se contemplan disposiciones de reforma. Conforme a lo señalado, las constituciones — en similar sentido que las emociones, las reacciones, los sentimientos y los comportamientos de los humanos— experimentan cambios. Con el paso de los años, las constituciones envejecen y extinguen, por consiguiente, en aras de evitar que ello ocurra, se introducen reformas.

Esta investigación analiza las reformas constitucionales formales (siguiendo las reglas previamente establecidas) en el país en el marco de la Constitución de 1993. Estos impidieron que envejezca y se mantenga actualizado. Con la participación del congreso se implementaron 27 reformas. En tal marco, esta investigación analiza los fundamentos, las funciones y los procedimientos seguidos por cada reforma efectuada. El análisis de estos aspectos permite acceder a la dinámica constitucional, en especial, estudiar el contenido de cada reforma y su orientación. No es un misterio que las reformas son producto de condiciones sociales y políticos circundantes, sin embargo, es insuficiente para explicar la razón y la función de las mismas, así como tampoco se puede inferir el tipo de procedimiento empleado para provocar la reforma. Como las reformas no son una invención o imaginación, sino que tiene fuertes vínculos con la realidad, entonces, requiere una explicación de cara a la teoría constitucional y los hechos sociales. Esa es la única manera de legitimar y fundamentar las reformas. En medio de estas consideraciones, naturalmente, se debe estudiar y conocer cómo es que cada reforma fue

fundamento, la función que se le asignó y cumplió en la realidad, así como los mecanismos empleados —conforme a la Constitución— para introducir reformas.

La Constitución de 1993 tiene más de **veinte años** de vigencia. A lo largo de ese tiempo fue objeto de múltiples reformas y sobre varios temas, es decir, diversas secciones merecieron reforma. El rol de éstas se enfocó en dotar estabilidad y ser un escudo de la Constitución frente a los cambios de la realidad. En momentos de inestabilidad institucional y social —al menos dentro del periodo democrático de gobierno— se solucionaron empleando el marco constitucional vigente. Lo que se tradujo en la interpretación y, más que todo, modificación de las disposiciones constitucionales. Con los cambios introducidos a la Constitución, de cierto modo, se legitimó su contenido. De manera que cada reforma actualizó y potenció el texto constitucional. Logrando afianzar y defender el marco constitucional para que las tensiones producidas al interior del escenario político-constitucional sean resueltas con las reglas constitucionales. Si es que las reglas fuesen insuficientes, entonces se recurre a la reforma para que la incesante crisis institucional y pérdida de legitimidad a la que fue orillado la Constitución sea solucionado. En múltiples circunstancias ha recibido cuestionamientos la Constitución, inclusive, se habló de la posibilidad de reemplazo, empero tales ideas no llegaron a consolidarse con el paso del tiempo. No obstante, las reformas fueron casi recurrentes.

Si bien pulula en el espectro político-constitucional del país la noción del cambio constitucional, sin embargo, es un asunto que requiere de reflexión y análisis detallado. Fácilmente no se puede empujar el coche del cambio constitucional. Crear una nueva Constitución no es una tarea sencilla, pues requiere de consensos robustos y amplios para legitimar esa necesidad. En el país, además, el cambio constitucional viene creando tensiones sociales entre quienes están a favor y quienes se oponen. No encuentran espacios comunes de diálogo. Tal escenario denota todo lo contrario al sentido y noción de la Constitución, puesto que significa contar con un lugar de debate y deliberación pública en igualdad de condiciones. Ningún contexto de polarización y oposición social puede dejar como resultado una Constitución democrática. De ahí que la idea de sustituir la Constitución no cuenta con los elementos necesarios que sean capaces de generar cambio. En todo caso, queda en manos de quienes optan por esa posición demostrar que la realidad demanda el reemplazo de la Constitución. Mientras se consolidan las ideas y el debate en torno al cambio constitucional, lo más urgente es evaluar las reformas realizadas a la Constitución vigente. Tarea de la que se encarga esta investigación.

La reforma constitucional es parte de la vida y dinámica de las constituciones. Casi todas las constituciones sufren modificaciones a lo largo de su vigencia. No son capaces de permanecer inertes e implacables al paso del tiempo, sino que se acopla con el contexto social y político. A pesar de que las constituciones contemporáneas son rígidas, eso no supone que sean inalterables en el tiempo, sino que contemplan cláusulas de reforma para evitar que sus disposiciones se desfacen. Después de todo las reformas constitucionales son un intento de dar vida activa y dinámica a las constituciones. Atendiendo a esa realidad, en esta investigación, se sistematiza y organiza los fundamentos, las funciones y el procedimiento utilizado para reformar la Constitución. Cada una de ellas dan cuenta de que el fundamento de las reformas se encuentra dispersas, la función de las reformas tampoco están identificadas y, finalmente, no hubo una evaluación sobre el procedimiento empleado para reformar la Constitución.

Las leyes de reforma constitucional que fueron objeto de análisis durante esta investigación son: Ley N.º 26470, Ley N.º 26472, Ley N.º 27365, Ley N.º 27680, Ley N.º 28389, Ley N.º 28390, Ley N.º 28480, Ley N.º 28484, Ley N.º 28607, Ley N.º 29401, Ley N.º 29402, Ley N.º 30305, Ley N.º 30588, Ley N.º 30650, Ley N.º 30651, Ley N.º 30738, Ley N.º 30904, Ley N.º 30905, Ley N.º 30906, Ley N.º 31043, Ley N.º 31097, Ley N.º 31118, Ley N.º 31122, Ley N.º 31280, Ley N.º 31304, Ley N.º 31305 y Ley N.º 31414. Estas normas se expidieron en diversos momentos y, lógicamente, durante diversos mandatos presidenciales. En esa orientación, una vez revisada tales leyes —y a la luz de la teoría constitucional— se dedujo que los *fundamentos* de cada reforma recaen en: (i) *fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia*, (ii) *fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución*, (iii) *fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional* y (iv) *fundamentos políticos, sociales y culturales*. En cuanto a las funciones, se aprecia que son: (i) *función democrática*, (ii) *función de perdurabilidad y estabilidad constitucional*, (iii) *función de estructurar y ordenar el sistema constitucional* y (iv) *función simbólica (expresión de valores y principios)*. Y, finalmente, con relación al procedimiento empleado se advierte que son: (i) *procedimiento representativo* y (ii) *procedimiento democrático*.

El **problema** que aborda esta investigación es la falta de organización y sistematización respecto a los fundamentos, las funciones y los procedimientos que confluyeron al reformar diversas disposiciones de la Constitución de 1993. Hasta el momento, el número de reformas alcanza a 27, empero no están ordenados los fundamentos, las funciones y el

tipo de procedimiento empleado para reformar. Con esta investigación cubrimos el vacío existente en la literatura, además, proponemos una estructura de cómo deben presentarse los proyectos de ley en materia de las reformas constitucionales. Consideramos que la **importancia** de la investigación radica en que ordena y sistematiza las múltiples reformas bajo los tres aspectos mencionados. Esto sirve para que los encargados de reformar la Constitución tengan una guía, por lo menos respecto a la estructura, al modificar las disposiciones de la Constitución. Con relación al **área** de estudio son las *ciencias sociales*. La **línea** de investigación es *derecho* y **sub-línea** el *derecho constitucional y procesal constitucional*. El **tema** objeto de estudio es *constitucionalismo contemporáneo* y **sub-tema** *Estado Constitucional*. Dichas precisiones efectuadas se ajustan a las exigencias de la Escuela de Posgrado de derecho, pues encaja con los contenidos que se imparten en la maestría de la mención de derecho constitucional y procesal constitucional. El **propósito** de la investigación radica en analizar las diversas reformas constitucionales realizadas bajo el prisma de los fundamentos, las funciones y los procedimientos seguidos. Con relación a la **metodología**, se realizó bajo el enfoque cualitativo de tipo descriptivo-explicativo, usando los métodos inductivo, dogmático y hermenéutico, las técnicas fueron la observación de carácter documental y el análisis de contenido, finalmente, los instrumentos empleados fueron las fichas de resumen y las fichas de análisis documental.

Con relación a la **estructura** de la investigación, se compone de cuatro capítulos que recogen los aspectos sustanciales respecto al problema, el marco teórico, los resultados, la discusión y las conclusiones. Tal es así que el **capítulo I** es relativo a la revisión de la literatura, donde se desarrollan dos aspectos relevantes: contexto y marco teórico, así como los antecedentes de la investigación. En el **capítulo II** se desarrolla el planteamiento del problema, en ella se identifica y define el problema, a su vez, se destaca la intención, la justificación y los objetivos de la investigación. Como se trata de una investigación cualitativa no se considera la hipótesis de investigación. Luego, en el **capítulo III** se da cuenta de la metodología empleada durante la investigación, al tratarse de una investigación de enfoque cualitativo, los pasos seguidos son: acceso al campo, selección de informantes y situaciones observadas, estrategias de recogida y registro de datos, así como análisis de datos y categorías. Después, en el **capítulo IV** se detallan los resultados y discusión del trabajo, eso consiste en distribuir los temas abordados por objetivos, es decir, cada objetivo (general y específicos) son explicados a la luz de la teoría constitucional contemporánea en materia de reforma constitucional y los resultados



encontrados al recopilar la información (proyectos de ley y leyes de reforma constitucional). En la parte final, se redactan las conclusiones y las recomendaciones.

Finalmente, durante el desarrollo de esta investigación, al examinar las 27 leyes de reforma constitucional, queda expuesto que no existe una sistematización y organización de los fundamentos, las funciones y los procedimientos que justificaron las distintas reformas constitucionales. Eso no es todo, incluso, la propia teoría constitucional del país no prestó atención a este aspecto, es decir, no hubo vocación por organizar y sistematizar las reformas. En tal escenario, este trabajo identifica los *fundamentos* de cada reforma y se agrupan en: (i) *fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia*, (ii) *fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución*, (iii) *fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional* y (iv) *fundamentos políticos, sociales y culturales*. En cuanto a las funciones, se aprecia que son: (i) *función democrática*, (ii) *función de perdurabilidad y estabilidad constitucional*, (iii) *función de estructurar y ordenar el sistema constitucional* y (iv) *función simbólica (expresión de valores y principios)*. Y, finalmente, con relación al procedimiento empleado consisten en: (i) *procedimiento representativo* y (ii) *procedimiento democrático*. Con esta información se constata que las reformas constitucionales cuentan con múltiples fundamentos, funciones y procedimientos.

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. Contexto y marco teórico

1.1.1. La reforma constitucional entre rigidez y flexibilidad

El poder de reforma constitucional implica asegurar la estabilidad del orden constitucional. Este poder se ejerce conforme a las fronteras y circunscripciones previstos en la Constitución. En ningún caso dicho poder puede actuar fuera de ella, es decir, los límites constitucionales son vinculantes. Es un poder juridificado atado al derecho. Su actuación no excede a los trazos fijados por el poder constituyente, puesto que la génesis constitucional responde a dicho poder. Toda la energía y la capacidad del constituyente se canaliza en la Constitución. Fuerza y vitalidad del poder constituyente desemboca en la Constitución. En tal contexto, el rol de la reforma constitucional es modificar ciertas partes, más no supone crear o destruir el texto constitucional. La competencia que le corresponde a este poder es la de revisar y cambiar aquellas partes que sean incoherentes o inconsistentes (Albert, 2015). Tal proceso se realiza acatando las reglas constitucionales que regulan ese aspecto, puesto que su naturaleza es asegurar la perdurabilidad, la estabilidad y la adaptabilidad del proyecto constitucional en diversas circunstancias de la vida política de una nación (Kay, 2018). No es ninguna novedad que toda reforma a la Constitución se produzca dentro de los márgenes previstos por ella, por ende, no puede excederse o rebasar.

No es extraño relacionar el poder de reforma con la rigidez constitucional, pues se sabe que se reforma la Constitución para captar los cambios de la realidad, pero también para afirmar su contenido. Mediante la reforma se asegura la continuidad

jurídica de un proyecto político-constitucional. Todas las reformas están destinadas a reafirmar la identidad y el valor de la Constitución, ya que robustecen y amplían su contenido frente a la realidad (Rubinelli, 2020). Es clave que un texto constitucional cuente con cláusulas o una sección donde se prevea su modificación, debido a que las constituciones al estar envueltas en la práctica y dinámica política, su contenido fácilmente suele fragmentarse de la realidad y para ajustarla se requiere de reformas. Una Constitución rígida tiene como fin hacer prevalecer su contenido durante su vigencia, siendo así, la reforma es el instrumento adecuado para preservar su contenido. Eso no es todo, además, el procedimiento que se emplea para alcanzar ese objetivo es agravado, es decir, requiere del cumplimiento de ciertos requisitos que no son fáciles de alcanzar. El camino a seguir para reformar la Constitución no es sencillo, sino que tiene sus complicaciones.

Una forma de presentar y explicar mejor la situación es que la forma constitucional, por un lado, defiende la Constitución de las invasiones o ataques que pueda recibir como producto de la dinámica política-social-cultural. Tiene que hacer prevalecer la voluntad popular plasmada en ella, a la vez, asegurar la rigidez constitucional. Un cambio eventual no puede suponer el desmoronamiento de la Constitución, a lo mucho se deben realizar modificaciones puntuales. Y de eso se encarga la rigidez, esto es, asegurar la permanencia de la Constitución. Empero, por otro lado, cerrar las puertas de la Constitución alegando que es una norma rígida puede generar problemas, ya que no se puede modificar con facilidad su contenido. Si ello es así, entonces, la realidad queda fuera del marco constitucional (Bernal, 2018). Y resultaría complejo encontrar una solución adecuada, por eso, no es aconsejable una rigidez que suponga la inmutabilidad, sino que debe admitir cambios que sean respuestas inmediatas frente a un determinado problema. Como que se produce una tensión entre dos aspectos: la continuidad y el cambio. El reto es encontrar un término intermedio para solucionar los problemas constitucionales.

No es novedad que se afirme que las constituciones al ser inmutables o, al menos, tener esa aspiración, se encuentren en una tensión frecuente entre la estabilidad y el cambio (Ramírez, 2005). La rigidez representa la estabilidad. Y la flexibilidad es la posibilidad del cambio. Es difícil encontrar una respuesta que pueda ser

satisfactoria a esa tensión. Las posiciones intermedias son una forma de sortear el problema, puesto que conjugan ambos elementos/estrategias. De un lado persiguen la protección de la Constitución frente a las amenazas y la adapta al cambio. De otro lado, conserva la estabilidad y continuidad constitucional. En esa perspectiva, la reforma es una vía para alcanzar equilibrio entre la rigidez y la flexibilidad (Bockenforde, 2000). No obstante, un asunto que despierta interés y llama la atención es relativo al mecanismo adecuado para reformar la Constitución, puesto que establecer disposiciones constitucionales bajo el prisma de la rigidez constitucional podría generar problemas porque obstaculiza cambios repentinos y necesarios. Hace énfasis en la estabilidad constitucional (permanencia en el tiempo). En cambio, desde la flexibilidad se expone mucho a las eventualidades de carácter político, es decir, en cualquier momento puede ser cambiada la Constitución, situación indeseable. Entonces, para asegurar un punto de consenso se debe ver la cultura político-constitucional de un país. Se sabrá si es necesario contar con mayor rigidez o flexibilidad.

En suma, las constituciones contemporáneas se encuentran en dos escenarios: estabilidad y continuidad. Y se producen tensiones sobre los mismos. Una forma de superar la fricción es acudiendo a la reforma constitucional. Ello en la medida que el procedimiento o mecanismo para reformar una Constitución es clave para su estabilidad y operatividad. Aunque también el procedimiento de reforma se expone a la misma tensión entre rigidez y flexibilidad (Varol, 2016). Y es que no se sabe con exactitud en qué momento colocar disposiciones que agraven el proceso de reforma. Y en cuál optar por reglas que regulen las disposiciones de forma flexible. No existe un punto exacto. Una alternativa para solucionar esas tensiones al momento de regular el procedimiento de reforma constitucional es atendiendo a las circunstancias sociales, culturales y políticas de un país (Ramón, 2019). La dinámica al momento de reformar la Constitución refleja con exactitud qué es lo que ocurre al momento de reformar el texto constitucional, es decir, qué tipo de actitudes muestran los actores políticos al reformar la Constitución.

El asunto de la reforma constitucional resulta complejo de abordar desde una sola perspectiva, puesto que involucra diversos aspectos. Esa es la razón por la que nos enfocamos en los fundamentos y funciones, ya que explican de cierta manera el contexto en que se realiza una reforma. Tengamos en consideración, además, que

cada reforma tiene costes. Estos comprenden: (i) momento en que se redacta la reforma, (ii) momento en que se negocia el contenido de la reforma y (iii) momento en que se aplica la reforma (Ackerman, 2014). Los tres momentos ocurren a menudo, es decir, una reforma constitucional no las puede eludir. Ello al saberse que los redactores de la Constitución son responsables de controlar los tres momentos. Los fundamentos y las funciones de la reforma en cada momento serán los mismos, estos no pueden cambiar porque se establecen con una orientación definida y bajo esa premisa opera la reforma. Si se producen modificaciones, entonces, podría desencadenar en otra reforma (Aláez Corral, 2020). Tengamos en cuenta que una reforma se impulsa para mejorar las condiciones vigentes, lo cual se hace bajo determinado contexto y escenario. Si eso varía, entonces, el contenido de la reforma también debe variar.

1.1.2. La reforma constitucional como una forma de protección de la Constitución y la democracia

En las democracias contemporáneas las constituciones ocupan un lugar central, al menos, en la organización y administración del poder. Ninguna sociedad puede desconocer la existencia de marcos normativos mínimos que aseguren la vigencia de los derechos, la sostenibilidad de los valores/principios constitucionales y la organización equilibrada de los poderes. Tenemos que entender que la Constitución es una norma que se crea con la condición de que sea perdurable, pues su finalidad es regir la vida política-jurídica de un Estado de manera permanente o, al menos, indefinido (Arato, 1999). No tiene una vocación perentoria. Como tiene una aspiración a quedarse en el tiempo, lo que corresponde es crear mecanismos o medios que sirvan para asegurar su perdurabilidad. Ninguno de los cambios ocasionados por factores sociales, culturales o económicos debería interrumpir su existencia (Al-Ali & Dann, 2006). Y la única forma de asegurar que se pueda adaptar a las nuevas circunstancias en mediante la reforma. Es la llave maestra que abre cada cierto tiempo las puertas de la Constitución con la finalidad de ajustarla a los cambios y que el paso del tiempo no suponga su eliminación. Ninguna democracia puede ser ajeno al cambio, por lo tanto, la Constitución corre la misma suerte. De lo contrario, se produciría la captura de la democracia por una Constitución temporal que no pueda ser capaz de internalizar cambios.

La reforma constitucional permite la continuidad de la Constitución, con la intención de adaptarla a los cambios de carácter histórico. La reforma impide que pierda su vigencia y asegura la estabilidad constitucional (Klug, 2019). Lo que compatibiliza con las expectativas que se tienen de una Constitución, ya que esta debe ser duradera en el tiempo porque es el orden jurídico fundamental de una nación. Tengamos en cuenta, además, que en el Estado Constitucional la realidad es vista de forma dinámica, siendo así, se requiere proteger a la Constitución de los eventuales cambios que se susciten. Una manera de lograrlo es mediante el ejercicio del poder de reforma constitucional. Y no se trata simplemente de proteger el texto constitucional, sino que también comprende a la misma democracia (Albert, 2017). Al interior del Estado Constitucional encontramos la confluencia de Constitución y democracia. Si es así, entonces, una Constitución para ser considerada como del Estado Constitucional debe ser democrática. De esa manera, la Constitución no se limita a reconocer derechos, limitar el poder y consagrar determinados principios, además, es el reflejo de la democracia. Con esas anotaciones, podemos inferir claramente que reformar la Constitución no se circunscribe a su actualización, sino que también es un acto de ejercicio democrático.

La Constitución para no perder su vigencia necesita ser reformada. Lo cual implica dos cosas: (i) actualización de la Constitución y (ii) ejercicio de la democracia. Ello en la medida que el acto de reformar no se limita a incorporar unos cuantos contenidos, sino también compromete a la democracia. Ninguna reforma es una afirmación formal y abstracta, sino que tiene traducción en la realidad, es decir, se produce de acuerdo con las exigencias de la sociedad. Si tenemos ese contexto, fácilmente puede avizorarse que una reforma es importante para los miembros de una comunidad política (Constant, 1989). Y, por lo tanto, es una afirmación de la democracia. En esa perspectiva, académicos como Richard Albert sostiene que las normas que regulan la enmienda constitucional son relevantes porque cumplen una función mucho más relevante que cualquier otro en el sistema jurídico. Estos, como se puede advertir, corrigen los errores en los que incurren los diseñadores de la Constitución. En tal orientación, permiten distinguir entre normas ordinarias y constitucional, aseguran la construcción de un discurso público sobre los asuntos constitucionales, fomentan medios para el diálogo institucional entre las ramas del

gobierno, dan cuenta de la importancia de los valores públicos, impiden que los actores políticos cambien disposiciones constitucionales en cualquier momento, entre otros (Albert, 2017).

1.1.3. Fundamentos de la reforma constitucional en una democracia constitucional

En el ámbito de las democracias contemporáneas las reformas constitucionales tienen como fin corregir los errores o desaciertos. Los actores políticos son los encargados de remediar esos aspectos siguiendo los procedimientos previstos en el texto constitucional. En tal orientación, las disposiciones formales que regulan la reforma cumplen diversas funciones, pero se distinguen aquellos relativos a cuestiones simbólicas y operativas. Eso quiere decir que este tipo de normas sirven para fines simbólicos y funcionales. Y se traduce en que son capaces de movilizar a los agentes políticos para que alcancen propuestas para enmendar la Constitución. Existen ciertos aspectos de la agenda constitucional que requieren una reforma inmediata, es decir, despiertan un interés inusitado (Gloppen, 2019). En esos casos, concurren fines simbólicos antes que funcionales. En estos últimos lo que habitualmente ocurre es que reformar la Constitución implica solucionar un problema a nivel práctico (Klug, 2000). En todo caso, de cualquier forma, la reforma constitucional siempre necesitará de acuerdos y consensos importantes para producir sus efectos (Loughlin & Walker, 2007). No es suficiente con señalar que persigan fines simbólicos o funcionales.

El diseño de las normas de reforma formal en las democracias constitucionales es variado. Eso significa que existe un alto grado de abstracción, es decir, en cada contexto se diseñará de una forma distintas dichas reglas. Es improbable que sean iguales porque la dinámica política, la actuación de los partidos políticos, el nivel de compromiso con la Constitución de una comunidad política, entre otros, difieren en cada nación. Y las reglas de reforma deben concebirse bajo ese marco, de lo contrario, producirá inconsistencias que a la larga podrían generar problemas en el diseño constitucional. No obstante, también ocurre que las disposiciones de reforma constitucional —hasta cierto punto— guardan ciertas similitudes, más que todo en cuanto al órgano que debe intervenir tal como puede ser el congreso (Peters, 2006). Empero eso no significa que en todos los casos sean iguales, sino

que se producen patrones de concurrencia similares. En la medida que las democracias contemporáneas comparten valores y contenidos comunes, tales como la democracia representativa. Si ello es así, entonces, algunas reglas también serán coherentes con ella, es decir, que se dejen en manos del congreso (representantes del pueblo) para que reformen la Constitución. Una vez más, eso no implica que existan un patrón exacto, sino que supone un rasgo compartido que se puede presentar al momento de reformar la Constitución (Stein, 1981). Lo habitual es que los mecanismos de reforma se combinen de varias formas o vías posibles, es decir, empleando múltiples procedimientos de enmienda. Pueden ser restringidas, exhaustivas o excepcionales, además, con umbrales de votación, limitaciones temporales, condiciones electorales previas y restricciones temáticas.

Tengamos en cuenta que la reforma constitucional se orienta a que los actores políticos produzcan cambios en la Constitución de manera transparente y predecible. El objetivo es que exista un equilibrio a nivel constitucional, donde se promueva la durabilidad constitucional. Asegurando que una reforma no sea tan fácil que los responsables de reformar puedan ejercerla en cualquier momento, además, no debe ser tan difícil que haga inviable la actualización constitucional (Yap, 2017). En tal contexto, naturalmente, las constituciones nacionales afianzan e incorporan el procedimiento de reforma constitucional que sea más viable para alcanzar ese objetivo. Cuando se trata de reformar la Constitución el primer asunto que aparece en el imaginario político-constitucional son las reglas formales para reformarla. Implica que no pueden saltarse las reglas existentes o que hacerlo sea debidamente justificado, puesto que bajo el marco de la rigidez constitucional los mecanismos para reformar la Constitución son un límite a la actividad política. Con lo cual aparece la noción de que el poder de enmienda formal rara vez es ilimitado. Existen dos límites que deben tomarse en cuenta: (i) aspectos procedimentales: al reformar la Constitución se espera que los actores políticos respeten el procedimiento de reforma establecido y (ii) aspectos sustanciales: los reformadores deben respetar los derechos, los principios y los valores democráticos (son irreformables) (Keane, 2018).

Creemos que el significado constitucional de una reforma debe responder a los valores sociales contemporáneos. Con el acompañamiento de la manifestación de la voluntad popular. Esto se traduce en mostrar un compromiso con el Estado de

Derecho, la democracia, los derechos, entre otros. Mediante la reforma constitucional debe impedirse atentar contra la democracia y los valores constitucionales. De ahí que el único medio por el que una Constitución puede modificarse legítimamente es a través de su procedimiento formal de enmienda (Desarrollo, 2015a). Además, la disposición que regula la reforma ya encarna un compromiso constitucional. No obstante, es probable que el procedimiento sea insuficiente, es decir, que no permita la expresión de la voluntad popular al momento de reformar la Constitución. Si ocurre eso, las alternativas que se deben buscar son de orden constitucional y social. Eso quiere decir que se active la voluntad popular.

Los *fundamentos* que emergen de las diversas reformas realizadas a la Constitución de 1993, son: (i) *fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia*: reformas que descansan en la necesidad de limitar el poder político y asegurar adecuado funcionamiento de las instituciones, (ii) *fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución*: reformas que afianzan las disposiciones constitucionales al reconocer nuevos derechos o regular situaciones no previstas anteriormente, en buena cuenta persiguen la aplicación de las disposiciones constitucionales a situaciones concretas; que se produzcan cambios en la realidad que es objeto de regulación de la Constitución, (iii) *fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional*: reformas que pretenden garantizar la Constitución como un proyecto de largo alcance, es decir, adaptar el contenido constitucional a las diversas circunstancias de una sociedad en constante cambio y transformación; probablemente, ante un cambio inusitado y brusco genere salidas pertinentes, y (iv) *fundamentos políticos, sociales y culturales*: reformas que tienen como presupuesto asuntos que canalizan demandas políticas, sociales y culturales, que se traduce en que la solución a los problemas debe ser a nivel del marco constitucional. Ante una situación de crisis social o político debe implementarse una solución constitucional.

1.1.4. Funciones de la reforma constitucional en una democracia constitucional

La forma en que están diseñadas las reglas para reformar la constitución son relevantes en una democracia constitucional. Ninguna modificación a la constitución se realiza sin reglas que deben seguirse, al menos, así funciona en la dimensión formal. La forma en que se activa la reforma es cuando determinadas partes de la constitución pierden su fuerza normativa o cuando es necesario regular una nueva situación de la realidad. En ese sentido, el órgano competente que usualmente es el congreso modifica válidamente la constitución para asegurar su eficacia normativa, además, adaptar a situaciones políticas, sociales, jurídicas o culturales imperantes. La finalidad es constatar que existe una necesidad impostergable y ante lo cual no queda otra opción que modificar o aumentar ciertas disposiciones en la constitución (Thornhill, 2011). También debe considerarse que ese tipo de disposiciones, esto es, relativos a la reforma sirven para diferenciar entre la ley ordinaria y la Constitución, al mismo tiempo, condiciona la forma en que los actores políticos deben comportarse. En este último caso implica que determinadas reglas y procedimientos deben seguirse para incorporar cambios en el texto constitucional (Rawls, 1991). Eso no es todo, al mismo tiempo, representan un desafío para los actores políticos y los miembros de una sociedad porque hay que justificar la reforma para concretarla.

Los encargados de redactar la Constitución muestran cierta desconfianza hacia los actores políticos, por ese motivo, incorporan disposiciones de carácter formal para limitar su actuación. Tengamos en consideración que la actividad política es impredecible y en cualquier momento la Constitución puede ser objeto de ataques. Una forma de protegerla es mediante la rigidez, es decir, hacer difícil la tarea de la modificación de la constitución. Logrando limitarse la actuación del poder político (Stein, 1981). A través de la rigidez, además, se puede tutelar intereses y contenidos de carácter sustancial, de ahí se dice que estas disposiciones producen una tensión entre liberalismo y democracia. La mayoría de las democracias constitucionales cuentan con una constitución que sea difícil de modificar, de esa manera se protege ante eventuales ataques o cuestionamientos coyunturales. Un asunto a considerar es que al contemplar disposiciones constitucionales que limitan o establecen la forma en que se debe reformar la Constitución, lo que se

hace es expresar valores constitucionales (Albert, 2015). Lo que se vincula con que los textos constitucionales se redactan para organizar una sociedad, dar estabilidad jurídica y limitar el poder. Si es así, entonces, las reglas que gobiernan la reforma deben cuidar esos contenidos, a su vez, expresar una especie de aspiración colectiva.

Las constituciones hoy en día tienen una particularidad singular, puesto que son capaces de garantizar el sistema de gobierno, la dinámica del poder, el tipo de instituciones, los derechos y los valores que una determinada sociedad predica (o considera como valioso). Esa situación, evidentemente, refleja que cumplen una función simbólica porque la nación o el pueblo se reúne entorno a ella. La existencia de una Constitución también se concreta en que determinados fines y aspiraciones son reflejadas en ella. Es como si los valores más elevados de una colectividad se expresan de forma común. Todo el conjunto de aspiraciones sociales cumple una función expresiva, ya que al consagrar valores arraigados en la norma fundamental es un indicador del fuerte compromiso hacia los mismos dentro de una comunidad política (Albert, 2017). Cuestiones relativas a los derechos, la defensa de la democracia, la estabilidad institucional, la dignidad humana, entre otros, hacen parte de valores y contenidos que la Constitución debe tomarse en serio. Si las disposiciones constitucionales se tornan problemáticas, las cortes u otros órganos encargados de interpretarlas pueden asignarles diversos contenidos. Lo cual es correcto, puesto que el potencial transformador o estabilizador de las disposiciones constitucionales depende del enfoque y criterio de interpretación que se use.

Las constituciones que funcionan en entorno democráticos generan una diferenciación entre normas ordinarias y extraordinarias. Consiste en que las leyes ordinarias son aprobadas por una mayoría simple del parlamento, en cambio, las leyes extraordinarias (que son de carácter constitucional) necesitan de procedimiento especial y más exigente. Si consideramos ese contexto, entonces, lo razonable es que se conozca con cierta certeza sobre los fundamentos, las funciones y los procedimientos que han guiado a cada reforma realizada a la Constitución de 1993. Como se trata de normas relevantes para la organización de una comunidad política, se espera que todos los actores políticos conozcan sobre esos aspectos y se encuentren involucrados en el proceso de la reforma

constitucional (Negri, 1999). Ningún ciudadano debe ser ajeno a la reforma constitucional, puesto que el texto constitucional es depositario de su voluntad, además, se trata de una norma cuya relevancia social es destacable. Bajo esa premisa los fundamentos y la función que cada reforma trace en el terreno constitucional es importante, puesto que así los diversos actores institucionales y sociales podrán exigir su cumplimiento o, en su caso, someterse a sus reglas (procedimientos) (Sunstein, 2001).

También puede apuntarse, en líneas generales, respecto a la función de la reforma constitucional que están dispuestos para reflejar y defender los valores democráticos de un Estado. Comprometen a los actores políticos para que queden notificados que reformar la Constitución es asumir la defensa del interés común y colectivo. Ninguna reforma puede —o debería— producirse por un simple cálculo político, sino que debe darse para generar nuevos compromisos políticos con la Constitución y los miembros de una comunidad. Con lo cual oportunamente se advierte a los actores políticos que modificar la Constitución no es un arrebato político, sino que es asumir compromisos claros con la sociedad y la democracia (Reybrouck, 2017). En ese contexto, la función de la reforma constitucional se presenta como una medida que dispone cómo debe producirse la enmienda, en qué condiciones debe darse, qué tipo de compromisos políticos debe renovar, cuáles son los valores que se deben defender para revalorar el Estado Constitucional y quiénes deben ser los interesados en asegurar ello. Está claro, además, que tales funciones son de carácter contextual, es decir, operan según las condiciones existentes dentro de una realidad político-constitucional de un país. No puede catalogarse como una regla definitiva que sea de aplicación generalizada.

Los diseñadores constitucionales al crear las normas de reforma constitucional y, en general, al introducir reformas puntuales en la Constitución, suelen considerar que determinadas disposiciones sean irreformables. En esos casos, la función de la reforma constitucional se orienta a estabilizar el sistema constitucional. Lo que conlleva a que se establezca o sea impermeable el sistema constitucional. Muchas veces se considera que son como una especie de mordaza prevista en la Constitución, en la medida que impide su modificación (Dyzenhaus, 2012). Y a la larga genera congelamiento de acuerdos porque resulta complejo que las partes negocien sobre el acuerdo constitucional. Su propósito al inicio puede ser

elogioso, es decir, hacer que algo sea no enmendable afianza los valores y contenidos de la Constitución. Eso como que genera una fijación de los aspectos que se estiman fundamentales para una comunidad política y que no deberían ser cambiados. Otorga identidad al Estado Constitucional y, por eso, no deben modificarse. Cuando una evalúa durante un lapso, se puede asegurar que emerge la necesidad de cambiar determinados puntos de la Constitución porque se presentan nuevas condiciones en la realidad. Es allí donde la función de las cláusulas intangibles son problemáticas. No es sencillo conciliar sobre los alcances y la forma en que se debe modificar, al menos, no se puede realizar de forma inmediata.

También debemos reconocer que las democracias constitucionales establecen que necesitan de valores esenciales para funcionar. Eso significa que el texto constitucional se nutre de principios y contenidos imperantes que no pueden ser desconocidos fácilmente. Nos explicamos. Los responsables de modificar la Constitución no pueden reformar determinados aspectos, tales como la forma democrática de gobierno, los principios relativos a la protección del ser humano, la dignidad humanidad, entre otros. Estos son valores esenciales de una comunidad política. Sin los cuales no podría concebirse la idea del Estado Constitucional, por eso hay que buscar una forma para asegurarlos en el texto constitucional. Y la mejor forma es considerarlos como disposiciones inalterables. Con todo ello, la función de la reforma constitucional es garantizar la estabilidad constitucional (Landau, 2010). Vista así de forma general y bajo las proyecciones del constitucionalismo contemporáneo parece admisible que contemos con ese tipo de disposiciones. Empero la situación se pone compleja cuando estas disposiciones empiezan a entorpecer las reformas en el futuro, pues se presentan como obstáculos que no pueden ser modificados por los diseñadores de la Constitución. Allí suele examinarse con detenimiento acerca de las implicancias de este tipo de disposiciones (Nino, 2013). El resultado, al final de todo, es que tiene un aspecto favorable y desfavorable.

En escenarios democráticos la reforma constitucional, ejercida por el poder constituido, aparece en la mayoría de los textos constitucionales. Eso se debe a que cumple una función importante al posibilitar la subsistencia de la Constitución ante los diversos contextos en los que se desenvuelve. Tengamos en cuenta que la

realidad política es dinámica, en cambio, la realidad jurídica es estática. La única forma de mantener actualizado una realidad jurídica como es la Constitución es mediante la actualización constante. Lo que se alcanza mediante el empleo de mecanismos o procedimientos de reforma constitucional. Cuando los actores políticos se desafían entre ellos ponen en tensión las cuerdas del poder y el derecho, pero ¿por qué ocurre ello? Consideramos que cada actor busca hacer prevalecer sus aspiraciones y pensamientos ideológicos, por ese motivo, generan cambios constantes en la realidad (Levistky y Way, 2010). Frente a eso el derecho aparece como un mecanismo de contención, es decir, impide que esas aspiraciones se concreten en el plano jurídico. De ahí que la única forma de producir impactos en el plano jurídico, al menos, el constitucional es mediante la reforma (Gargarella, 2018). Y es que se asegura la presencia de nuevos contenidos.

Las *funciones* de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución de 1993, se circunscriben a: (i) *función democrática*: reforma consigue que los ciudadanos se sientan identificados con la Constitución, a su vez, legitima el texto constitucional frente a la sociedad por mostrar su predisposición al cambio; promueve el consenso social y político, al respecto, el cuestionamiento de ilegitimidad o el carácter antidemocrático que se cuestionaba de la Constitución fue desapareciendo (con intervención de la reforma y otros actores como el Tribunal Constitucional), (ii) *función de perdurabilidad y estabilidad constitucional*: reformas que *actualizan y amplían contenidos* para adecuar el texto constitucional conforme a la realidad política siguiendo los procedimientos y límites constitucionales. Ello para mejorar el funcionamiento y desempeño del texto constitucional, al mismo tiempo, influye en el comportamiento de las instituciones públicas y la dinámica política porque le dotan de mayor eficacia normativa para que las nuevas circunstancias se vean reflejadas en el texto constitucional; de ahí que sea una especie de defensa y garantía de la Constitución (Tajadura, 2018), (iii) *función de estructurar y ordenar el sistema constitucional*: reforma que regula la organización y ejercicio del poder estatal para configurar el Estado y la sociedad, además, racionalizar y controlar el poder con el propósito de integrar decisiones políticas y cuestiones sociales (Grimm, 2020), y (iv) *función simbólica (expresión de valores y principios)*: reformas que persiguen satisfacer

expectativas y exigencias ciudadanas, apelando a la necesidad de constitucionalizar ciertos aspectos de la realidad; son fuertemente emotivas.

1.1.5. Los procedimientos para reformar la Constitución

Reformar la Constitución significa comprometerse con la democracia. Ninguna reforma busca socavar los valores democráticos y constitucionales, al menos, desde una proyección inicial se tiene ello. Si bien las constituciones son rígidas, eso no implica que cambien conforme a la opinión pública, sino que toma en cuenta los procedimientos y los valores existentes. Es inevitable que se presenten una visión segmentada de la realidad al momento de generar reformas constitucionales, sin embargo, en ningún caso implica dejar de lado procedimientos constitucionales. Cada reforma o momento en que las constituciones se reescriben significa defender los valores democráticos, al menos, se toma en cuenta que el diseño constitucional se pone a salvo. Mediante la rigidez con mayor facilidad se alcanza ello, puesto que se las configuraciones constitucionales pasadas limitan las decisiones posteriores (Verdugo & Prieto, 2021). Esa limitación es temporal y contextual, puesto que las constituciones son creadas por humanos. Estos cometen errores con regularidad. Si es así, entonces, en determinado momento se tiene que cambiar, pero lo que no se modifica es el procedimiento o el íntegro del texto constitucional.

El procedimiento para reformar la Constitución debe ser rígida, es decir, no puede modificarse en cada momento o circunstancia, sino que bajo determinados marcos regulatorios y condiciones externas (sociales, culturales y políticas). Lo que no se espera que sucede es que esa rigidez congele la Constitución y la haga inmodificable, en ese caso, generaría condiciones indeseables para una comunidad política (Albert, 2016). El objetivo de la rigidez es que los órganos encargados de realizar la reforma constitucional no actúen arbitrariamente, además, persigue que los legisladores corrijan los errores que puedan cometer o al menos analizarlos detenidamente. En la doctrina, respecto a la rigidez se dice que es un fenómeno variable y que opera por grados: (i) rigidez constitucional en sentido fuerte: dificulta de forma prohibitiva la modificación de una elección constitucional inicial y (ii) limitación de las opciones a los futuros modificadores de la Constitución, al momento de redactar el texto constitucional se puede limitar la

actuación de los órganos competentes sucesores para reformar (en estos casos, quienes elaboran o reforman la Constitución se guían por pautas precedentes) (Miro, 2019).

1.1.5.1. La reforma constitucional con intervención exclusiva del parlamento

La forma en que una Constitución puede reformarse cambia según el contexto y la voluntad de quienes lo diseñaron. Esto supone que en el proceso de reforma constitucional pueden participar diversos órganos, al menos, en dos momentos: (i) *primer momento*: iniciativa de reforma constitucional donde se consigna los órganos o las entidades que pueden proponer la reforma (ciudadanos, el presidente de la república, el congreso, representantes de instituciones como Tribunal Constitucional, Poder Judicial, otros) y (ii) *segundo momento*: el órgano encargado de monopolizar y efectivizar la reforma, es decir, quien decida qué tipo de iniciativas serán incorporadas a la Constitución (congreso de la república, ya sea por mayoría absoluta, por dos tercios, otros) (Bellamy, 2007). Aquí notamos que en la reforma constitucional pueden intervenir varios agentes dispuestos a promoverla y quien puede ocasionarla (producir la introducción de nueva disposición en el texto constitucional) es el parlamento. Considerando esa realidad, una forma de modificar parcialmente las constituciones en democracias representativas es mediante la intervención del parlamento (Ginsburg, 2014). Nadie más participa en ese proceso. El único encargado es el congreso de la república.

Tengamos presente que la reforma constitucional busca afirmar el valor normativo de la Constitución, por ende, en ningún momento permite su destrucción. La idea es que el contenido de la Constitución puede adaptarse a la realidad y las circunstancias actuales. Ello para que guarde compatibilidad con las exigencias políticas y sociales contemporáneas. Si tomamos en cuenta ese punto, entonces, llegamos a la conclusión que la mayoría de las constituciones reconoce a la democracia representativa como una forma de gobierno político. En ella prima la representación y con eso el rol primario en cuando a la actividad política reposa en los parlamentos (Thornhill, 2012). Con lo cual la reforma de la Constitución, sea total o parcial, recaea en dicha entidad porque representa a la sociedad, además, alivia a los ciudadanos para que concurran cada cierto tiempo a las urnas para

deliberar sobre las reformas constitucionales. No admite la intervención ciudadana porque estos ya están representados en los congresistas. Los límites que existen a nivel es que el texto de la Constitución puede ser reformado solo en cuanto a los aspectos que no la desfiguren, es decir, siempre que no conlleven la alteración total del texto (Arato, 1999). Las reformas no pueden atacar el núcleo duro de la Constitución o eliminar principios claves que la componen.

1.1.5.2. La reforma constitucional con intervención compartida: parlamento y ciudadano

La modificación de la Constitución si bien compete al parlamento en democracias representativas, sin embargo, no debe operar siempre de esa manera. Consideremos que la reforma constitucional también puede admitir la presencia de diversos mecanismos o formas, tales como la intervención de comisión de expertos, la adhesión ciudadana, entre otros. De ahí que el parlamento no debe tener el monopolio de la reforma, sino que también pueden participar otras instancias para reformar la Constitución. A nuestro juicio otra forma de modificar la Constitución es abrir las puertas a la ciudadanía. Si el parlamento siempre se mantuvo como el órgano que se encarga de filtrar y controlar las reformas, eso no implica que esa sea la regla. También en ese proceso puede participar la ciudadanía a través de diversos mecanismos tales como el referéndum o el plebiscito. Una reforma constitucional puede ser solicitada por la ciudadanía y después consultada a la misma ciudadanía para su aprobación, eso para que tenga mayor alcance. Con lo cual, al menos, dentro de los alcances de la Constitución de 1993 se prescinde de la regla que establece que el Congreso de la República, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, realice una votación favorable de 87 congresistas (superior a las 2/3 partes del número legal) para reformar. El otro escenario es que el pueblo exprese su voluntad mediante referéndum sobre los alcances de la reforma constitucional, además, participe en la elaboración, la discusión y la expedición.

El modelo acogido en la Constitución de 1993 relativo a la reforma es que se realiza con la intervención del congreso y la ciudadanía a través de referéndum. Eso se concretiza cuando el congreso aprueba la reforma con la mayoría legal absoluta de sus miembros, pero que esta debe ser consultada a la ciudadanía —a través de referéndum— para que la reforma se plasme en la Constitución. Tal

situación demuestra la intervención del congreso y la ciudadana en el proceso de reforma. No obstante, una desventaja de este modelo es que la reforma continúa en manos del congreso, puesto que es el órgano que debe disponer que se consulte a la ciudadanía. No es una elección de quienes tienen la iniciativa de reforma constitucional proponer que se apruebe mediante referéndum, sino que la voluntad es del congreso. Lo que puede ser visto como una ficción porque el congreso al final sigue decidiendo qué tipo de reformas se consultan a la ciudadanía y cuáles no.

Finalmente, con relación a los *procedimientos* utilizados para provocar la modificación del texto constitucional, son: (i) *procedimiento representativo*: reforma es resultado del acuerdo del Congreso de la República respaldada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En este caso, la reforma se realiza con la única y exclusiva intervención del legislador, y (ii) *procedimiento democrático*: reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, además, ratificada mediante referéndum. Aquí el pueblo parcialmente interviene en la reforma constitucional. Estos mecanismos o procedimientos se usan al momento de reformar o modificar la Constitución, debido a que así lo estableció el legislador constituyente al redactar la norma fundamental. Hasta el momento, todas las reformas efectuadas en el país han seguido la ruta trazada por el procedimiento de reforma constitucional (conforme al artículo 206 de la Constitución). En este caso, dicho procedimiento se establece siguiendo el criterio adoptado por la Constitución de 1993, sin embargo, a nivel general existen otros mecanismos tanto para cambiar y para reformar el texto constitucional, tal como fue expuesto anteriormente.

1.1.6. La reforma constitucional y los desafíos contemporáneos

Un aspecto que cada vez gana mayor visibilidad es la reforma constitucional. Ello debido a que una Constitución no puede permanecer inmutable al transcurso del tiempo, por más que sea rígida. Tal situación se explica porque la realidad es inestable al igual que los procesos sociales, ya que suelen mutar cada cierto tiempo. Frente a ese contexto, la reforma constitucional es una rendija que abre las

puertas de la Constitución para incorporar cambios, de tal manera que ésta no pierda su vigencia o esencia. Hemos mencionado que la Constitución al momento de ser redactada tiene vocación de permanencia, es decir, acomodarse a las diversas situaciones del futuro. A esa intención responde la reforma constitucional, puesto que busca enmendar la Constitución para modificarla, adaptarla y actualizarla, más no para destruirla (Aláez, 2020). En ese escenario, dentro de las democracias constitucionales la reforma constitucional tiene como finalidad brindar respuestas a los constantes cambios a los que se expone la Constitución, adicionalmente, hace frente a diversos desafíos como son la aparición de nuevos escenarios para la participación pública, el rol de los tribunales en las reformas y el papel del derecho internacional (Colón-Ríos et al., 2021).

1.1.6.1. El caso de la participación ciudadana en la reforma constitucional

En los regímenes democráticos liberales representativos, el ejercicio del poder de reforma y poder constituyente implica alguna forma de participación popular en el proceso de ratificación y promulgación del nuevo orden fundamental de la comunidad política delineado en el documento constitucional. Eso significa que el pueblo tiene una cuota especial de intervención en el proceso de reforma constitucional. No olvidemos que, además, cuenta con el poder de cambiar la Constitución. En esos términos resulta complejo despojar al pueblo de la capacidad que tiene para participar en el proceso de reforma y cambio constitucional. Representa un verdadero desafío incorporar al ciudadano en el proceso de enmienda constitucional (Aláez, 2020). No se trata de hacerlo parte de la reforma, sino también del cambio constitucional. Los peligros que desafían la democracia son diversos, uno de ellos es la poca confianza que se deposita en ella. Motivado por la poca capacidad de recepción de la voluntad popular que muestra la democracia. Cambiar ese contexto supone hacer compromisos con ideales de la democracia e incentivar la incorporación de la ciudadanía en todos los procesos significativos de toma de decisiones (Young, 2008). Uno de ellos es la reforma y creación constitucional.

En las sociedades contemporáneas los referendos son el mecanismo para lograr la participación formal de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas. Si consideramos ello, entonces, los referendos aparecen como el principal

mecanismo formal de democracia directa en sociedades cuyo tamaño hace imposible que toda la ciudadanía se reúna en un único órgano legislativo (Rosanvallon, 2007). Su fin es que el electorado tome decisiones sobre cuestiones políticas específicas y, en muchos, si no en la mayoría, de los acuerdos constitucionales, esas decisiones son vinculantes para todas las instituciones representativas y gubernamentales. En esa perspectiva, es usual asociar los referendos a cambios y reformas constitucionales, ya que pueden desempeñar un papel relevante al momento de organizar el sistema constitucional. Ello ocurre cuando se pide que las personas autoricen la modificación de la Constitución. Es una intervención directa. Entonces, en las reformas constitucionales y elaboración de nueva Constitución el pueblo participa a través del referéndum para ratificar o rechazar un proyecto de constitución o una propuesta de modificación (Rojas, Bobes y Chaguaceda, 2017). Y los ordenamientos constitucionales contemporáneos dan preferencia a la mayor participación pública al momento de hacer cambios en la Constitución.

En sociedades contemporáneas donde la política y la representación están reguladas, se entiende que cualquier tipo de participación ciudadana requiere la activación de algunos de los mecanismos previstos en la Constitución. Si la intención es suscitar mayor participación pública en la esfera pública, indudablemente encontraremos que el referéndum es un mecanismo que permite recrear esa exigencia (Desarrollo, 2015b). En tal escenario, siguiendo la perspectiva de la reforma y cambio constitucional sea más democrático, entonces, referendos deben entenderse como una posible institucionalización de la actividad constitucional, sea para hacer reformas o cambiar la Constitución. Eso no es todo, además, hay que incentivar que ese proceso sea de naturaleza deliberativa, participativa o inclusiva, de tal manera que sea más apropiado para el ejercicio del poder de reforma o cambio constitucional (Paniagua, 2004). Eso significa que no se debe reducir a un simple voto afirmativo o negativo en un referéndum. Una forma correcta de entender la participación ciudadana en la reforma constitucional es darle mayor facilidad de actuación y manifestación a los ciudadanos con los contenidos que se modifican. Implica más que solo consultar en las urnas, sino demandar su intervención constante durante la elaboración de la reforma. Ello para conocer sus alcances y la intención de la misma.

La participación del electorado en la reforma constitucional es uno de los casos en los que las constituciones contemporáneas tienden a exigir la participación directa del electorado. En el contexto de la reforma constitucional, el electorado veta o confirma las decisiones sobre el contenido constitucional tomadas por otros. Esos otros pueden ser un órgano constitucional como una legislatura o una comisión de expertos. Una crítica que se efectúa a este tipo o modelo es que el pueblo continúa siendo representado por la élite política, puesto que el referéndum es un proceso controlado y limitado a los asuntos que se consultan. Lo que se exige es que al reformar la Constitución se discutan los contenidos que son objeto de consulta, en la medida que afectan a los ciudadanos e impactan directamente en sus intereses. Y eso no se alcanzan con el referéndum, puesto que es un acto de consulta popular en la cual queda poco espacio para la deliberación, a su vez, es un proceso regulado y no que puede realizarse al margen de las pautas fijadas. Eso como que llega a sofocar sus alcances. Empero, una manera de evitar ese contexto es que la discusión de contenidos se realice prematuramente con mucha extensión y densamente.

Como una cuestión final que debemos anotar es que alrededor del mundo las reformas constitucionales y los procesos de cambio constitucional buscan la incorporación de ciudadanos. Una reforma en contextos democráticos debe estar orientado hacia la promoción de la participación ciudadana. Las reglas que gobiernan de la reforma constitucional determinan el órgano competente para reformar el texto constitucional, donde no prevé la participación ciudadana, sino que se realiza mediante la intervención del congreso de la república. Lo que es compatible con una democracia representativa. No obstante, los caminos para la intervención ciudadana directa siempre son deseables porque incentivan a que los actores políticos sean más responsables al promover reformas constitucionales. No se trata simplemente de considerar su participación, sino que escuchar y poner atención a las razones que ofrecen para que una determinada reforma sea aceptada o rechazada (Issacharoff, 2015). En ese contexto, la apertura hacia la ciudadanía de la reforma constitucional permite legitimar su contenido, por esa razón, consideramos que en dos momentos deben producirse la participación ciudadana: (i) los ciudadanos deben tener iniciativa de reforma constitucional y que sea consultada directamente a la población, (ii) los ciudadanos deben tener iniciativa

de reforma constitucional, luego ser consultada al congreso para proponer la reforma formal y (iii) la ciudadanía y el congreso deben intervenir en el proceso de reforma constitucional.

1.1.6.2. El caso del Tribunal Constitucional y su participación en la reforma constitucional

Las constituciones de carácter liberal parten de la premisa que son normas jurídicas rígidas. Como tal persigue que los miembros de una comunidad política son obligados a respetarla. Además, las constituciones rígidas son difíciles de modificar porque los procedimientos existentes para reformar son complejos, es decir, el procedimiento que debe seguirse es distinto al de una ley, por ejemplo. De tal forma que ninguna reforma se produce siguiendo procedimientos establecidos para leyes ordinarias, sino que deben transitar por mecanismos más exigentes. En algunos casos, las reformas requieren de la participación popular a través de referéndum y, por ende, no es suficiente la intervención del parlamento. La idea habitual que se maneja es que la reforma constitucional requiere de la participación del congreso, sin embargo, se olvidan de otros actores que también son capaces de reformar el contenido de la constitución. Nos referimos a los tribunales o cortes constitucionales que también son agentes con capacidad para modificar la constitución, pero su participación es informal. No tienen una competencia explícita prevista en la constitución, sino que a través de la actividad interpretativa participan de la reforma constitucional. Las constituciones tienen una gama de principios y valores que hacen difícil comprender su contenido, por eso se dice que es una empresa de carácter colectivo la interpretación de la constitución. Además, las constituciones suelen ser vistas como “contratos o acuerdos incompletos” (Sunstein, 2001), en la medida que no prevé todas las circunstancias que envuelven y emergen de la realidad. Por eso requieren complementarse con mecanismos de interpretación, tal como sucede con la justicia constitucional.

La participación de los tribunales en el proceso de reforma constitucional tiene como finalidad ampliar los alcances de la constitución, además, adaptar a la realidad su contenido. Su propósito, además, es que mediante la interpretación se llenen vacíos existentes en el texto constitucional. Si existen puntos ciegos,

igualmente, los tribunales actúan como un órgano capaz de dar sentido o cobertura. Todas las formas de interpretación de la constitución que efectúe el Tribunal Constitucional son informales, es decir, no se guían por los mecanismos previstos en la constitución. Esta situación ha dado pie para hablar acerca de los tribunales que actúan como poderes constituyentes al integrar en el texto constitucional nuevo contenido. Lo que se deja claro es que los tribunales son incrementales al actuar de ese modo, es decir, cuando modifican la constitución consideran las circunstancias culturales y políticas de cada sociedad. De esa modo, los tribunales —mediante sus decisiones—conservan y perfeccionan la estructura constitucional (Negri, 1999). Esto puede traducirse, en regímenes liberales, en la ampliación de derechos o la correcta delimitación de la actuación del poder. Por otro lado, ciertos contenidos quedan fuera del control de los tribunales como el sistema de derechos, los principios y la separación de poderes, pues escapan de sus decisiones. En gran medida, los tribunales al interpretar y darle sentido a la constitución tienen su cuota de participación en la reforma de manera informal, al menos eso ocurre en sociedades liberales, adicionalmente, esa participación debe ser limitada porque ciertos valores y principios requieren ser conservados.

En el Estado Constitucional el control de constitucionalidad es un mecanismo de defensa de la constitución. Ello implica que protege el sistema constitucional de los eventuales ataques provenientes de los poderes constituidos, incluso, del poder constituyente. Esa posición de defensa que asume la justicia constitucional habilita su intervención en la reforma constitucional, puesto que una reforma realizada a la constitución puede ser una herramienta que limite aspectos sustantivos o materiales del texto constitucional. De ahí que se requiere la participación del Tribunal Constitucional para fiscalizar ese tipo de actuaciones. Esta idea, además, denota la existencia de límites impuestos al poder de reforma. Y se encarga de verificar que las reformas guarden conformidad con las exigencias previstas en la Constitución, en la medida que el proceso de reforma constitucional es controlado y sometido a un procedimiento (ajustado a las exigencias del texto constitucional). Con lo enunciado, el Tribunal Constitucional interviene en las reformas porque el congreso debe introducir nuevos contenidos respetando el procedimiento y los contenidos materiales previstos en la constitución.

1.2. Antecedentes

1.2.1. Tesis de posgrado

Mardon (2021) en la tesis “Reforma constitucional y legitimidad democrática en el Perú” para optar el grado de magíster de la Universidad San Martín de Porres, examina la reforma constitucional en el Perú. El punto de partida para dicha tarea es que el Congreso de la República tuvo un papel relevante en dicho propósito, de manera que la ciudadanía quedo relegada o en un segundo plano de forma subsidiaria. En esa perspectiva, el autor considera que la reforma de la Constitución debe tener como marco de referencia la intervención y papel deliberativo del Congreso, así como su relación con la participación de los ciudadanos mediante la representación popular. No se precisa el método empleado. Las conclusiones son que en el Perú se ha reconocido la facultad de reforma de naturaleza parcial y total. Existe diversos órganos encargados de realizar la reforma, adicionalmente, se considera que la reforma constitucional no puede desconocer la labor del Congreso de la República, por tanto, no cabe la posibilidad de reformar la Constitución empleando el referéndum.

Lozano (2013) en su tesis “Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional al interior del Congreso de la República: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación” presentada para por el grado de Magíster en Ciencias Políticas con mención en Política Comparada, por la Pontificia Universidad Católica del Perú, sostuvo que los mecanismos de democracia participativa permiten el acercamiento de estos sectores hacia el Estado, es decir, empoderan al ciudadano. En la parte final, se precisa que las deficiencias y fallas del mecanismo participativo se presentan por asuntos relativos a intereses sociales, políticos y económicos, que bloquearon la generación de un debate político en torno a las demandas sociales por una reforma constitucional.

Córdova (2016) en su tesis “La reforma total de la Constitución y los límites materiales del poder de reforma en las constituciones peruana de 1993 y panameña de 1972” para optar el grado académico de Magíster en derecho constitucional, por la Pontificia Universidad Católica del Perú, sostiene que la Constitución Política del Perú de 1993 y la Constitución Política de Panamá de 1972 prevén la reforma total de la Constitución, pero el tema de los alcances de este tipo de

reforma no es pacífico, y a pesar de que ninguna de estas constituciones establece cláusulas pétreas, queda la posibilidad de plantear la existencia de límites materiales implícitos al poder de reforma. A partir de esa afirmación estudia los límites materiales y formales de la reforma constitucional. Y precisa que el control de constitucionalidad de las reformas se efectúa tomando en consideración sus límites. No precisa método bajo la cual se redactó el trabajo. Finalmente, se consigna en la investigación que el poder de reforma queda limitado y que los órganos jurisdiccionales se encargan de proteger el sistema constitucional, de ahí que ninguna medida que intente reformar la Constitución transgrediendo los límites formales y materiales sean admitidas.

Meza (2018) en su tesis “Naturaleza jurídica y límites del proceso de reforma del artículo 206 de la Constitución política del Perú de 1993” para optar el grado académico de Magíster en Derecho, por la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez analiza el artículo 206 de la Constitución de 1993, señalando que existen vacíos e imprecisiones respecto a la normatividad sobre la reforma constitucional. En esa perspectiva, el objetivo del trabajo fue determinar la naturaleza jurídica y los límites del proceso de reforma del artículo 206 de la Constitución Política del Perú de 1993. Considerando que existen límites explícitos e implícitos, conforme al artículo 32 de la Constitución, impuestas al poder de reforma. Estos límites, además, forman parte de los alcances trazados por el Estado Constitucional. La metodología que se empleó consistió en ser una investigación documental y por su tipología es de carácter analítico, descriptivo y propositivo. Finalmente, las conclusiones arribadas consisten en que el artículo 206 de la Constitución presenta limitaciones e inconsistencias para producir la reforma, situación que genera la necesidad de realizar de dicho artículo conforme a los valores del Estado Constitucional; después, se menciona que el poder de reforma debe ser limitada por la propia Constitución.

Quiroz (2012) en la tesis “La Reforma Constitucional como garantía jurídica frente al poder político en el Perú” para optar el grado académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, aborda la problemática que ha despertado las diversas reformas constitucionales realizadas a lo largo de la historia constitucional del Perú. Considerando que los problemas de reforma

constitucional, más que problemas de derecho, son problemas de poder político, ya que han estado expuestos a la tensión político del momento en que fueron redactados los textos constitucionales. El método empleado es el coeficiente de contingencia. La conclusión relevante es que los problemas de reforma constitucional en el Perú, más que problemas de derecho, son problemas de poder político, pese a que aquella concepción de las constituciones como documentos meramente políticos ha sido superada y hoy se le reconoce dentro de un estado constitucional como auténticos documentos jurídicos, lo que ha servido para sustentar el principio de supremacía constitucional y permitir, a su vez, la elaboración de mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes.

1.2.2. Artículos

Morales (2021) en el trabajo “Las reformas a la constitución política de 1993 (comentarios a las leyes de reforma constitucional)” publicado en una revista especializada de derecho, investiga sobre todas las leyes de reforma constitucional redactadas hasta el momento, adicionalmente, se agrupa según las circunstancias y condiciones en las que se gestaron cada una de ellas. Emplea el método exegético, las conclusiones a las que arriba son que en el periodo de 1995 al 2021, se aprobaron 23 leyes de reforma constitucional. El procedimiento empleado para tal propósito se centró en el artículo 206 de la Constitución, es decir, se respetó la aprobación en dos legislaturas ordinarias con dos tercios del número legal de congresistas. También hubo ratificación mediante referéndum. Se considera que las reformas se realizaron en los distintos periodos de gobierno desde la entrada en vigor de la Constitución de 1993. Y las reformas constitucionales no modifican la estructura de la Constitución, más bien refuerzan el contenido y alcances de la Constitución de 1993.

Carbonell (2006) en su artículo titulado “Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida” publicado en revista especializada, analiza la necesidad de realizar reforma a la Constitución considerando el consenso social y político, de tal manera que exista una vocación integradora, que sirva de fundamento para la conformación de un verdadero Estado Democrático y Social de Derecho. Ello con la intención de que los ciudadanos puedan gozar de los derechos y principios consagrados en la Constitución. La reforma tendría como

finalidad establecer algunas especificaciones como que las figuras de jefe de Estado y de jefe de Gobierno sean diferenciados, además, exista la posibilidad de distinguir entre una segunda Cámara parlamentaria como Cámara de representación de los distintos territorios regionales, al mismo tiempo, revisar las funciones de diversas instituciones para concretizar la reforma integral. No se precisa el método empleado en el trabajo. Finalmente, la conclusión es que la reforma se debe realizar para realzar la legitimidad de la Constitución, empleando fórmulas integradoras y de consenso.

Abad (2017a) en el trabajo “Reforma Constitucional o nueva Constitución la experiencia peruana”, examina la permanencia de la Constitución de 1993, pese a los cuestionamientos que recayeron sobre ella. Es un texto constitucional que ha surgido para legitimar el golpe de Estado y la ciudadanía no tuvo conciencia de su existencia, de ahí que el sentimiento constitucional estuvo ausente entre la población. No se precisa el método empleado. La conclusión a la que arriba es que el cambio constitucional necesita de consenso y acuerdo entre las diversas fuerzas políticas del país, además, despertar el interés en la población, solo de esa manera puede lograrse que exista un verdadero clima constituyente y encontrar un cambio de la Constitución que sea duradero, así como legítimo.

Bernales (2005) en su trabajo “Los caminos de la reforma constitucional en el Perú” sostuvo que la reforma constitucional fue y es un asunto recurrente a lo largo de la historia del Perú. La transición hacia la democracia, habitualmente, generaba cambios estructurales y la necesidad de reformar la Constitución. En esa perspectiva, da cuenta de las diversas medidas o mecanismos que se activaron para reformar la Constitución, sea por la vía del Congreso de la República o mediante iniciativas presentadas por el Ejecutivo. También detalla sobre la sentencia del Tribunal Constitucional donde se cuestiona la constitucionalidad de la Constitución de 1993. Durante el desarrollo del trabajo no se precisa el método empleado. Con relación a la conclusión, se menciona que la reforma constitucional es una tarea pendiente, pero que cuanta con límites fijos y precisos de los que no pueden extenderse o sobrepasar.

García (2013a) en su artículo “La reforma constitucional en el Perú: implicaciones y retos” publicado en la revista *Athina*, afirma y sostiene que la posibilidad de una

reforma constitucional como un medio para el cambio de la Constitución. La misma que será posible cuando el poder constituyente establezca y autorice dicha función expresamente, en este caos, al legislador ordinario. También se menciona que una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional cuando se transgredan los límites formales y materiales, donde quedan establecidos los requisitos para promover la reforma. No se precisa la metodología usada. La conclusión relevante a la que arriba es que la reforma constitucional tiene diversas manifestaciones y su ejercicio debe producirse por la vía regular o preestablecida.

Landa, (2003) en su artículo “La reforma constitucional en el Perú como un estudio del Estado Constitucional” publicado en la revista *Derecho y Sociedad*. En ella afirma que el proceso de reforma constitucional inició a la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori. Además, se conformó un equipo de trabajo orientado a reformar la Constitución, la misma que ofreció propuestas que no fueron adoptadas y quedaron al aire. No se precisa método usado.

Aragón (2015) en su artículo “¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla?” efectúa una revisión sobre la teoría de la reforma constitucional, evaluando acerca de la rigidez constitucional y su significado, al mismo tiempo, indica y explicita sobre el procedimiento empleado para reformar el texto constitucional. También pone énfasis en que existen requisitos materiales y procedimentales para modificar la Constitución. No solo eso, además, al existir límites el control de constitucionalidad es un mecanismo para evitar que la Constitución sea desnaturalizada en cuanto a sus alcances y contenidos. En la misma línea, precisa que existen determinadas exigencias de orden político para producir una reforma en el texto constitucional, los que deben tomarse en cuenta. No se trata solamente de evaluar los alcances y el procedimiento para reformar. No precisar el método empleado para realizar el trabajo. Una de las conclusiones que se rescata es que la Constitución es un instrumento muy importante y que requiere mucha pericia la incorporación de cualquier tipo de modificación o alteración en su contenido.

Negretto (2012) en su artículo “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America” allí desarrolla que desde 1978 diversos países en América Latina han redactado nuevas constituciones. Cada

experiencia de reforma constitucional ha respondido a determinadas características de diseño constitucional, la frecuencia con la que se presentan las crisis institucionales y la capacidad política para reaccionar frente a ellas. El trabajo utiliza el enfoque cualitativo y cuantitativo para determinar la frecuencia, así como las condiciones en las que cambian los textos constitucionales durante los últimos treinta años. También señala que la necesidad de modificar el texto constitucional responde a criterios políticos, sociales y económicos que experimenta una realidad.

Ginsburg & Melton (2015) en el artículo “Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty” señala que muchas constituciones alrededor del mundo se consideran como inmodificables, sin embargo, se desconoce si ese rasgo contribuye a su vigencia o la restringe. La metodología que se emplea es mixta, es decir, uno cuantitativo y cualitativo. Ello a fin de determinar si existe una cultura de la reforma constitucional. En la parte final del trabajo de menciona que el diseño y los alcances de la reforma dependen de las instituciones y actores involucrados. Eso hace notar que las reglas que gobiernan la reforma constitucional importan.

Jackson (2015) en el artículo “The (myth of un)amendability of the US Constitution and the democratic component of constitutionalism” señala que el proceso de reforma constitucional de la Constitución de Estados Unidos es difícil, al menos, a nivel empírico se muestra de esa manera. En esa medida el texto de la Constitución no se puede reformar fácilmente porque el procedimiento de enmienda es rígido. El hecho de que de la Constitución sea considerada como rígida y que no pueda ser reformada impide concebir y apreciar su legitimidad. Esto supone la presencia de un miedo a la reforma. Empero, la realidad demuestra que se puede reformar, sin embargo, los requisitos son elevados, pero eso no debe suponer limitar el poder de reforma.

Fruhstorfer (2019) en el trabajo titulado “Consistency in constitutional design and its effect on democracy” se menciona que el arte de elaborar y modificar una constitución ¿conduce a una coherencia interna entre las disposiciones constitucionales? y, en caso afirmativo, ¿qué efecto tiene en el rendimiento democrático de los países? Lo que se demuestra es que un mal diseño

constitucional cimentado en la rama ejecutiva o presidencial puede generar problemas de inconsistencia porque no habrá equilibrio entre diseño constitucional y comportamiento de instituciones, además, el proceso de democratización varía notoriamente.

Benavides (2018) en el artículo “Los procedimientos de reforma en algunas Constituciones de América Latina. Un estudio normativo con particular énfasis en la Constitución Ecuatoriana de 2008”, publicado en la revista *Estudios Constitucionales*, se da cuenta de los distintos procedimientos que se emplean para reformar las constituciones. Describe la experiencia en América Latina con especial referencia a Ecuador. Durante el desarrollo del trabajo se presta atención al procedimiento que diversas constituciones han establecido para modificar la Constitución, además, que va vinculado con el carácter normativo de la misma, así como la presencia de una garantía jurisdiccional. No se precisa el método empleado para el desarrollo del trabajo. En la parte final se indica como conclusión relevante que la incorporación de mecanismos de participación popular directa en la reforma le brinda legitimidad, situación que se advierte en Ecuador porque la ciudadanía puede participar en la reforma mediante iniciativa de reforma y aprobación a través de referéndum.

Coral (2016) en el artículo “Aproximaciones ideológicas a la reforma constitucional de 1910 en Colombia”, publicado en la revista *Papel político*, se da cuenta de los cambios incorporados por la reforma de 1910 frente a la Constitución de 1886 tanto en la parte dogmática y orgánica. Lo que se advierte es que los cambios producidos se visibilizan en la parte dogmática respecto a los derechos civiles y prohibición de pena de muerte. La metodología que se empleó es el análisis de la influencia de ideologías. Una de las conclusiones relevantes es que la Constitución de 1886 tuvo una tendencia conservadora porque el Ejecutivo era fuerte, un congreso limitado y la justicia estuvo atada al ejecutivo. En cambio, con la reforma de 1910 se cambió esa perspectiva como que dándole mayor independencia.

Garoupa & Santos (2021) en el artículo académico “Measuring Procedural and Substantial Amendment Rules: An Empirical Exploration”, publicado en *German Law Journal*, se menciona que la reforma constitucional ha generado bastante

atención durante los últimos años, más que todo rescatando su relevancia y significado. No obstante, todavía los estudios empíricos están en proceso de desarrollo, tal es así que es difícil medir el impacto que tiene una reforma en un determinado contexto político y social. Tampoco se puede estimar si es que la flexibilidad o rigidez constitucional influye en el comportamiento político. Lo que sí está claro es que una Constitución rígida es difícil de modificar, siendo así, las reglas que codifican las reformas son relevantes. Empero de ahí no se puede derivar que no existan contradicciones entre las reformas, puesto que el proceso de reforma es un proceso enigmático, es decir, no se sabe con exactitud las razones que están detrás de ella. En tal contexto, fácilmente aparecen las contradicciones entre las reformas. Con lo cual resulta necesario conocer los fundamentos y las funciones de las reformas constitucionales.

En este punto debemos anotar que la literatura revisada sirve para dar cuenta acerca de las implicancias de la reforma, más que todo las dificultades existentes y los problemas relativos a los fundamentos y las funciones de las reformas. La literatura que hemos revisado nos da cuenta de que las reformas constitucionales cumplen diversas funciones, sin embargo, no se sabe con exactitud cuáles son. Eso debido a que en cada realidad política cambia. Los actores que impulsan las reformas no tienen las mismas intenciones, sino que las motivaciones detrás de cada reforma varían. Una reforma puede realizarse para solucionar tensiones políticas, pero también podría servir para arreglar inconsistencias de la Constitución. No se sabe con exactitud las motivaciones porque quienes inician la reforma no la determinan con claridad, sino que muchas veces se produce las confluencias de razones y motivos. Eso mismo la literatura que acabamos de revisar nos ha demostrado.

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Identificación del problema

La cuestión del cambio constitucional es una constante que atraviesa de forma transversal la historia republicana del Perú (Sar, 2012). Desde la génesis de la primera carta constitucional, esto es, la Constitución de 1823, hasta el último texto constitucional, en este caso, la Constitución de 1993, se puede advertir que diversos gobiernos y políticos han formulado su intención de modificar la Constitución en vigor en su momento. De esa manera, gobiernos de distinta orientación política e ideológica, sean liberales, conservadores o radicales —anticlericales— expresaron su intención de cambiar el texto constitucional, cuya motivación fue garantizar la permanencia de sus ideales. No obstante, en muchos casos, los proyectos constitucionales impulsados por estos grupos fueron incompatibles con la aspiración de la mayoría de la sociedad o eran abiertamente contrarias a la forma democrática de gobierno. Lo que impedía la reproducción de los ideales propuestos, a su vez, los cambios eran piezas que encajaban con las aspiraciones de un sector reducido de la élite política, de tal forma que marcaban distancia de las demandas de la clase popular. En líneas generales, los hechos mencionados caracterizaron a la trayectoria del cambio constitucional en el país.

En cuanto a las reformas constitucionales, es decir, modificaciones puntuales o específicas, se aprecia que también son una constante, es decir, recurrentes. Así ocurre, al menos, en la Constitución de 1993. De ahí que en esta investigación analiza la problemática de la desorganización y el desconocimiento que existe sobre los fundamentos, la función y el procedimiento de reforma constitucional. En 27 ocasiones la Constitución vigente fue modificada, sin embargo, la desorganización y la poca

sistematización respecto a los aspectos mencionados es un rasgo común. Tomando como punto de partida esa realidad, la intención de esta investigación es ofrecer una aproximación a la justificación y las razones que impulsaron a las reformas, al mismo tiempo, identificar la forma en que se realizaron. De esta manera, en cierta medida, se revisa el pasado constitucional reciente. Una vez efectuada esa tarea, se analiza la dinámica de la reforma en la realidad, es decir, si cumple con sus promesas (finalidad). Luego, se da cuenta de qué tipo de procedimiento o mecanismo se empleó para reformar la Constitución, puesto que quienes están interesados en provocar la modificación del texto constitucional quedan obligados a respetar ciertas reglas y procedimientos constitucionales.

Modificar la Constitución no es un acto ordinario e intrascendental, es decir, no responde a las necesidades o palpitations políticas del momento. Tampoco queda a merced de la buena voluntad o deseo del Congreso de la República. Se trata, ante todo, de una expresión social que emana de la realidad. Un poder constituido no puede incorporar reformas sin sustento social y político, pues necesita de fundamentos razonables y objetivos. Tengamos presente que la Constitución, al final, es la norma suprema en la cual descansan las máximas aspiraciones y los valores esenciales de una comunidad política, por ese motivo toda reforma o intento de reforma repercute en la sociedad. Ninguna reforma al texto constitucional es autónoma, es decir, autosuficiente, sino que guarda una correlación con la realidad que la justifica. Tal situación demanda una organización y sistematización de las reformas en cuanto a los fundamentos, las funciones y los procedimientos empleados para la reforma constitucional. Ese contexto, además, reproduce ciertas patologías que recaen en: (i) efectuar reformas sin considerar el impacto o la trascendencia del mismo (Ginsburg, 2011), (ii) carecer de los alcances de las reformas en cuanto a la función y finalidad (Negretto, 2015), (iii) prescindir de información sobre el comportamiento de las reformas efectuadas con anterioridad (Brinks, Levitsky & Murillo, 2019), (iv) utilizar las reformas con fines exclusivamente políticos (Tanaka, 2005), (v) modificar el núcleo definitorio del texto constitucional (Escudero, 2017), (vi) emplear procedimientos ajenos a los establecidos en la Constitución (Issacharoff, 2015) y, adicionalmente, (vii) usar reformas para menoscabar la democracia (Klug, 2019).

El desconocimiento de los fundamentos, las funciones y los procedimientos utilizados al reformar (Jaramillo, 2018) produce inconsistencias internas en las reformas realizadas. Los legisladores saben que deben emplear fundamentos provenientes de la realidad, sin

embargo, desconocen cómo eso se conecta con la teoría constitucional. También conocen de las funciones que eventualmente cumplirá en la sociedad, empero se desconecta de las advertencias de la teoría constitucional. En la misma línea, están enterados que toda reforma debe seguir un procedimiento previsto en la Constitución, pero desconoce cuál es el más adecuado u oportuno que se puede emplear para legitimar la reforma. De ahí que los intentos de modificar la Constitución responden a razones estrictamente políticas y situaciones de coyuntura social (Lerner, 2011). Las reformas que son producto exclusivo de la voluntad política suelen ser temporales o circunstanciales, además, carecen de un análisis coherente del contexto social, político, económico, institucional y cultural. En suma, con las indicaciones expuestas, identificar los fundamentos, las razones y el procedimiento utilizados en las múltiples reformas, asegura dos escenarios: (i) conocer si hubo una motivación exclusivamente política y (ii) determinar si al realizar la reforma se evaluaron diversos escenarios posibles que la justifiquen (incluye aquellas de orden teórico).

Finalmente, el problema de investigación radica en la falta de organización y sistematización de los fundamentos, las funciones y el procedimiento empleado para provocar las múltiples reformas efectuadas a la Constitución de 1993. La incertidumbre gobierna a la dinámica de las reformas constitucionales, pues se desconoce: (i) el fundamento que las justifica, (ii) la función que desempeñan y (iii) el procedimiento de reforma constitucional invocado por el órgano competente. En aras de brindar certidumbre, se analizan los proyectos de ley y las 27 leyes de reforma constitucional, a partir de allí se explica el contenido de cada reforma, al mismo tiempo, se evalúa si mediaron razones de orden político o si fueron una respuesta a la coyuntura política. Además, la ausencia de información sobre el comportamiento de las reformas constitucionales genera problemas a quienes formulan e incorporan nuevas reformas, puesto que carecen de esa información previa. También las reformas se realizan con evidente desconexión con los desarrollos que provienen de la teoría constitucional. No se trata únicamente de ausencia de sistematización de las reformas, sino que también es el distanciamiento de las recomendaciones realizadas desde la doctrina. Conforme a lo descrito, se planteó la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional empleados en las diversas modificaciones realizadas a la Constitución Política de 1993?

2.2. Definición del problema

2.2.1. Interrogante general

¿Cuáles son los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional empleados en las diversas modificaciones realizadas a la Constitución Política de 1993?

2.2.2. Interrogantes específicas

¿Cuáles son los fundamentos o razones que emergen de las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993?

¿Cuáles son las funciones de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de 1993?

¿Cuáles son los procedimientos de reforma constitucional utilizados para provocar la modificación del texto constitucional?

2.3. Intención de la investigación

La intención de la investigación es conocer la filosofía y la orientación que asumen las diversas reformas constitucionales emprendidas en el país, siendo así, la concatenación entre el problema de la investigación y la formulación de la misma, se presenta del siguiente modo: (i) en el país existen diversas reformas realizadas a la Constitución de 1993, pero se desconocen los fundamentos, las funciones y el procedimiento empleado por los reformadores constitucionales para abrir las puertas de la Constitución, esto es, manipular la infraestructura constitucional al introducir nuevas disposiciones y (ii) el contexto anterior ofrece un problema de investigación que requiere de solución, ya que las reformas necesitan ser organizadas y analizadas para ver si fueron buenas o malas, además, identificar si realmente tuvieron una motivación que las justifique o únicamente respondieron a criterios de cálculo político momentáneo (Ackerman, 2017). También acotar que conocer las razones —o la filosofía— de las múltiples modificaciones parciales de los que fue objeto la Constitución servirá para entender quién fue el principal responsable de los mismos, es decir, si el pueblo fue el agente de las reformas o fue la élite política del país —reformas vía democracia representativa—. Una vez realizada dicha labor, en definitiva, se logra conocer las razones predominantes detrás de las

reformas constitucionales, al mismo tiempo, establecer criterios para producir reformas consistentes en el tiempo.

En esa línea, insistiendo sobre la intención de este trabajo, es oportuno analizar, conocer y comprender si las reformas constitucionales realizadas en el país han servido para fortalecer la democracia, dinamizar el funcionamiento de las instituciones, garantizar el ejercicio de los derechos u otros, ello debido a que desconocemos sobre la fundamentación y la función que han desplegado en el país. En concreto, la intención de la investigación se traduce en: (i) establecer el fundamento que subyace de las distintas reformas constitucionales parciales (a partir la evaluación de los proyectos de ley que cobijaron a las reformas constitucionales), (ii) conocer la finalidad o filosofía que da soporte a las reformas constitucionales emprendidas (se logra mediante el análisis de los proyectos de ley en materia de reforma constitucional), (iii) determinar la función práctica y la repercusión de las modificaciones parciales a la Constitución (efectos de las reformas en el ámbito político y constitucional) y (v) establecer el procedimiento utilizado para efectuar los cambios constitucionales.

En suma, la intención de la investigación consiste en analizar la dinámica de las sucesivas reformas constitucionales producidas en el país, además, corresponde señalar que el análisis es de las reformas realizadas en el marco de la Constitución Política de 1993. Nos ocupamos del fundamento, la función y el procedimiento de reforma constitucional utilizado por quienes se encargaron de reformar la Constitución. Esto con el propósito de organizarlas a partir de los proyectos de ley y leyes de reforma constitucional, adicionalmente, se efectúa un análisis desde la teoría constitucional sobre las implicancias de las reformas constitucionales. De tal manera que se produce una conjunción entre la dimensión teórica (aspectos teóricos sobre la reforma constitucional) y dimensión práctica (patrón seguido por las modificaciones constitucionales producidas en el país). Con todo ello, naturalmente, se traza la dinámica y la orientación de las múltiples reformas efectuadas a la Constitución de 1993.

2.4. Justificación

Los alcances de esta investigación revisten importancia teórica y práctica porque analiza la dinámica de la reforma constitucional en el país. Tiene relevancia teórica porque examina el fundamento y la función de las reformas constitucionales llevadas a cabo (responde a preguntas cómo y cuándo se producen las modificaciones constitucionales),

asimismo, conllevó la revisión de la doctrina nacional e internacional sobre reforma constitucional para averiguar las razones y los motivos que están detrás del mismo. Luego, con relación a la dimensión práctica, los frutos del trabajo son un insumo para organizar las reformas que se realicen al texto constitucional, es decir, son criterios que pueden servir para orientar a los reformadores de la constitución. En especial, se pone énfasis en el fundamento, la función y el procedimiento de reforma constitucional, es decir, para reformar la constitución debe considerarse esos aspectos. De tal manera que los responsables de la reforma conocen la forma de cómo debe estructurarse una reforma, así como los aspectos que deben abordarse.

En la actualidad, el asunto de la reforma constitucional ocupa la agenda de políticos, profesores de derecho, juristas y ciudadanos. Es un fenómeno de carácter global, en la medida que en distintas partes del mundo se cambian, crean o modifican constituciones. Un caso próximo y cercano es el chileno. En dicho país se viene redactando nueva constitución mediante asamblea constituyente respetando los parámetros democráticos. En tal contexto, en el país se ha destapado una ola de críticas a la constitución vigente, más que todo cuestionando su origen antidemocrático y denunciando las inconsistencias en cuanto a la organización del poder. Si bien es cierto que durante los últimos años hubo múltiples reformas, sin embargo, no intentaron modificar el sistema de organización del poder. Quizás el intento más visible en esa orientación fue la modificación parcial a la constitución del 2018 (9 de diciembre), ya que el país asistió a un proceso de reforma constitucional que versó sobre el cambio del Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia, financiamiento de partidos políticos, prohibición de reelección y el bicameralismo. Asuntos que fueron sometidos a consulta popular mediante referéndum a la población. Conforme a estos hechos, la investigación es relevante, novedoso, guarda interés general, original y aporta al conocimiento jurídico-constitucional, ya que aborda la reforma constitucional desde tres perspectivas: fundamento, función y procedimiento. En la misma línea, además, sistematiza las reformas constitucionales para proponer una estructura que debe orientar a las futuras reformas.

Finalmente, la reforma constitucional es un tema poco estudiado en el ámbito del derecho constitucional peruano y, en especial, en la región de Puno. No es sencillo encontrar investigaciones que se ocupen de este tema, por lo cual se ha generado un vacío en esa porción del conocimiento jurídico. Y este trabajo aporta elementos teóricos y prácticos

acerca de la dinámica de las enmiendas constitucionales en el país. Adicionalmente, en la literatura constitucional contemporánea del país no existen investigaciones orientados a analizar el fundamento, la función y el procedimiento de reforma constitucional. Entonces, llenar ese vacío de conocimiento jurídico-constitucional sirve para: (i) evaluar la forma en que se ejerce el poder de la reforma constitucional en el Perú y (ii) establecer las condiciones en que deben producirse (y se producen) las futuras reformas constitucionales —fijar unas pautas de orientación— (Atria, 2013). Con todo lo indicado, además, esta investigación guarda coherencia con las líneas de investigación de la maestría de la Universidad Nacional del Altiplano y la Escuela de Posgrado en Derecho.

2.5. Objetivos

2.5.1. Objetivo general

Analizar los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional invocados en las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993.

2.5.2. Objetivos específicos

Explicar los fundamentos o las razones que orientaron a las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993.

Examinar las funciones de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de 1993.

Establecer los procedimientos de reforma constitucional utilizados para provocar la modificación del texto constitucional.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Acceso al campo

Esta investigación analiza las diversas reformas constitucionales realizadas a la Constitución de 1993, de ahí que el acceso al campo de investigación se haya producido de la siguiente manera: (i) revisión de las diversas reformas efectuadas a la Constitución de 1993, (ii) análisis de los proyectos de ley que dieron como resultado la reforma constitucional y (iii) estudio de libros, artículos y conferencias sobre reforma constitucional, en especial, aquellos vinculados con el Perú. La forma en que se accedió al material que acabamos de mencionar es mediante los repositorios digitales del Congreso de la República, archivos de revistas especializadas y adquisición de libros sobre reforma constitucional. La información con la que se trabajó es de fuente directa, es decir, acceso directo a fuentes de carácter primaria, de ahí que en ningún caso se haya utilizados fuentes secundarias al momento de clasificar y ordenar la información. Finalmente, la obtención de la información referida fue sistemática, personal y ordenada, de tal manera que el proceso de acceso al campo de estudio fue gradual y paulatina, ya que primero se recolectaron fuentes legales (leyes y proyectos de ley) de las reformas constitucionales y la doctrina sobre reforma constitucional, que comprende el periodo de 1993 a 2021.

3.2. Selección de informantes y situaciones observadas

La selección de las leyes de reforma constitucional y los proyectos de ley se realizó de forma progresiva, es decir, cada uno fue objeto de revisión sistemática para determinar su nivel de contribución para la investigación. En este caso, la información que se recogió para el desarrollo de la investigación es de carácter documental, ya que las leyes,

proyectos de leyes y doctrina sobre reforma constitucional están contenidas en documentos. La forma en que se seleccionó la información fue de la siguiente manera: (i) revisión de las leyes de reforma constitucional, (ii) selección de la literatura constitucional que desarrolle sobre la reforma constitucional y (iii) incorporación de las leyes y literatura en la investigación. En esa orientación, además, debemos precisar que las situaciones concretas fueron seleccionadas considerando factores como: (i) información sea relativo a la reforma constitucional y (ii) de cuenta del contexto en el que se promueve la reforma constitucional. Empleando el análisis documental se determinó las razones, la función y el procedimiento empleado para reformar la Constitución. Con ello se ha logrado identificar la dinámica de la reforma constitucional en el Perú. Finalmente, la selección del objeto estudiado no necesitó de la realización de muestreo, ya que la determinación de la información relevante se realizó de forma progresiva, a medida que se avanzó con la investigación.

3.3. Estrategias de recogida y registro de datos

En cuanto a la recogida y registro de datos, se necesitó de la recopilación de material bibliográfico o, propiamente, fuentes documentales relativo a la reforma constitucional. La forma en que esa información fue recogida es como sigue: (i) recojo de datos de la realidad conforme a los objetivos de la investigación, (ii) empleo de instrumentos de investigación para almacenar la información (véase los instrumentos en los anexos), (iii) clasificación y sistematización de leyes de reforma constitucional se dio conforme a los instrumentos de investigación (véase ficha de análisis documental y ficha de análisis de contenido), (iv) con la intención de establecer los alcances y función de cada reforma constitucional, se usó la ficha de análisis de contenido y (v) para determinar la información teórica o bibliográfica que se usó durante el desarrollo de investigación, fue necesario revisar el contenido de la información documental que guarde coherencia con la temática de la investigación. Las leyes de reforma constitucional que fueron objeto de análisis son en su totalidad, es decir, todas las reformas efectuadas a la Constitución de 1993 hasta la actualidad (1993-2021). Toda esta información, además, fue interpretada a la luz de la teoría constitucional relativo a las reformas.

3.4. Análisis de datos y categorías

La información documental recogida durante el desarrollo de esta investigación versó sobre las diversas reformas efectuadas a la Constitución. Considerando esa perspectiva,

la información descartada por irrelevante son aquellas modificaciones realizadas a la Constitución que provienen de la interpretación judicial, ya que estos no se guiaron por las reglas establecidas en el artículo 206 de la norma fundamental. De ahí que esa información fue descartada. Entonces, la información con la que se trabajó es relativo a las reformas constitucionales que han requerido la intervención del Congreso de la República, conforme al artículo 206 de la Constitución. En cuanto a la literatura revisada, se ha descartado información relativo a la teoría y fundamentos del cambio constitucional, el concepto de reforma constitucional y la intervención judicial en la reforma constitucional. Tomando en cuenta que la información que nos interesó analizar a detalle es la función de la reforma constitucional, así como las razones y procedimientos empleados para realizar reformas. Esta situación ha permitido que durante el desarrollo de la investigación se puedan interpretar los datos encontrados conforme a la teoría mencionada, además, resaltando la importancia de conocer los alcances de cada reforma constitucional.

El manejo de datos se realizó empleando software como Mendeley. El primero para organizar la información bibliográfica. El segundo para organizar la información cualitativa, ya que durante el desarrollo de la investigación fue necesario codificar y generar categorías de análisis que permitan identificar adecuadamente el procesamiento de datos, respecto a las diversas reformas constitucionales efectuadas.

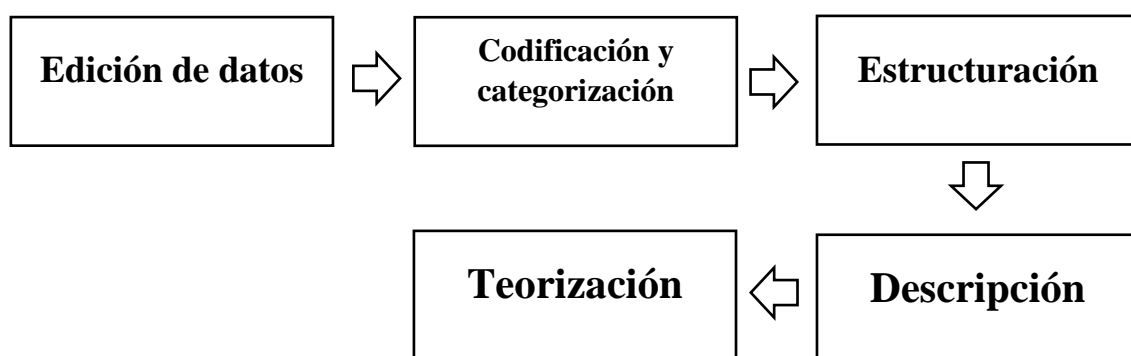


Figura 1. El proceso de análisis de datos

Fuente: Elaboración propia a partir de textos de metodología como Uwe Flick y Taylor.

3.4.1. Unidades y categorías de análisis

Las *unidades de análisis* de la investigación están conformadas por (i) proyectos de ley de reforma constitucional, (ii) leyes de reforma constitucional y (iii)

doctrina/literatura relativo a la reforma constitucional, con especial énfasis sobre razones, funciones y procedimiento de reforma constitucional.

Las *categorías de investigación*:

Cuestiones generales sobre reforma o cambio constitucional

Concepto y alcances

Reforma constitucional total

Reforma constitucional parcial

Límites a la reforma constitucional: límites formales (requisitos exigidos por la Constitución de forma expresa) y materiales (cláusulas que dan identidad y contenido al texto constitucional que no pueden ser materia de reforma).

La reforma constitucional según el Tribunal Constitucional

La reforma constitucional según la teoría constitucional

La activación del poder o competencia de reforma constitucional

El poder constituyente como órgano de reforma constitucional

El poder constituido como órgano de reforma constitucional

Fundamentos (y razones) de la reforma constitucional

La crisis insostenible del orden jurídico

La pérdida de identidad del texto constitucional (la Constitución no refleja la voluntad popular)

El uso de las disposiciones de la Constitución para atender las necesidades e intereses del poder político de turno

La disociación entre la Constitución y el curso de la realidad social, cultural o político

Erosión de la democracia

Funciones de la reforma constitucional

Legitimar el orden jurídico

Crear nueva realidad constitucional

Extender el sentimiento constitucional

Democratizar

Garantizar la protección de los derechos

Adaptar a nuevas circunstancias sociales, políticas y culturales

Formas o procedimientos de cambio constitucional

Elaboración de cambio constitucional mediante Asamblea Constituyente.

Producción de reforma constitucional a través de Congreso Constituyente.

Modificación de la Constitución mediante el procedimiento legítimo establecido por el texto constitucional: artículo 206° en el caso peruano (aprobación por mayoría absoluta del Congreso más referéndum y votación de dos legislaturas ordinarias sucesivas superior a dos tercios).

La regulación de la reforma constitucional en la Constitución de 1993

El artículo 206 de la Constitución regula el mecanismo de reforma constitucional

El artículo 32 de la Constitución regula acerca de materias que pueden ser sometidas a referéndum que consiste en la reforma total o parcial del texto constitucional

Las reformas constitucionales formales e informales

Seguimiento del proceso de reforma según la Constitución

Interpretación constitucional

3.4.2. Enfoque y tipo de investigación

El **enfoque** de investigación es *cualitativo* de **tipo descriptivo-explicativo** que consiste en comprender e interpretar el fenómeno investigado. En este caso, las leyes de reforma constitucional son entendidas bajo el marco teórico constitucional del constitucionalismo contemporáneo. Para dicha tarea no fue necesaria cuantificar datos o información, sino que el trabajo consistió en analizar las leyes que reforman la Constitución, considerando el contexto y la intención. En cuanto al tipo de investigación es de carácter documental y descriptivo-explicativo, debido a que revisa información documental sobre la reforma constitucional, además, describe a detalle cada reforma realizada a la Constitución de 1993, al mismo tiempo, una vez revisada las reformas constitucionales se propone una estructura para identificar los fundamentos, las funciones y el procedimiento a emplearse durante las reformas constitucionales. Eso quiere decir

que se propone una estructura o parámetro que se debe seguir para precisar el fundamento que puede ser pertinente para reformar, además, la función que eventualmente puede cumplir una vez aprobada la reforma. Así como el procedimiento a emplearse. Todo lo cual contribuye a que los encargados de reformar la Constitución evalúen los alcances de las reformas conforme a los planeamientos teóricos. Aunque queda aclarar que esa estructura o parámetro no es rígido o inflexible, puede cambiar según las condiciones y circunstancia en las que se desarrolle una reforma constitucional.

3.4.3. Métodos empleados

- (i) **El método inductivo:** Esto implica iniciar o partir de premisas particulares para inferir conclusiones universales o generales. Ese proceso se realiza mediante el análisis de todos los elementos o alguno de los elementos de la investigación, es decir, se pueden considerar el íntegro de las unidades de análisis que forman parte de la investigación o solamente una sección del mismo. De ese modo, la forma en que se empleó dicho método para esta investigación fue al: (i) analizar todas las reformas constitucionales realizadas a la Constitución de 1993 y a partir de eso generar conclusiones universales y (ii) analizar la doctrina sobre reforma constitucional para concebir una noción generalizada sobre el fenómeno de la reforma constitucional, en especial, los rasgos, las características, los elementos, entre otros aspectos que puedan ser propio de la reforma constitucional.
- (ii) **El método dogmático-jurídico:** el rasgo esencial de la dogmática jurídica es que se compone de principios teóricos o doctrinales para interpretar el sentido de la norma jurídica, sin embargo, eso no es definitivo porque “el discurso de la dogmática jurídica no es un discurso de respuestas verdaderas o falsas, sino de respuestas más o menos justificadas, más o menos aceptables y aceptadas por la comunidad de juristas” (Escudero & García, 2013, p. 81). Así, con relación a eso, existen algunas posiciones discrepantes, pero en algunos puntos puede existir consenso como que la dogmática “equivale sin más a la actividad desarrollada por los estudiosos del derecho (y/o a sus resultados y método)” (Núñez, 2014, p. 246) que puede ser concebida como ciencia del derecho, además, se predica que

hace “referencia al estudio del contenido del derecho más atento a la práctica jurídica respecto de la “ciencia del derecho”, la cual tendría un mayor grado de generalidad y abstracción” (Núñez, 2014, p. 246); también se mencionó que la dogmática “es el resultado -quizá espontáneo- de reunir o articular no necesariamente de manera simultánea ni en similares proporciones cuatro elementos perfectamente reconocibles como son: “hechos”, “normas”, “jurisprudencia” y “doctrina”” (Bedoya, 2009, p. 117). Existen muchas más nociones, sin embargo, esas expresan mejor el sentido del método de la dogmática jurídica, por lo que, el empleo en la investigación sirvió para: (i) analizar la actividad desarrollada por los estudiosos de la reforma constitucional y (ii) examinar la práctica jurídica sobre la reforma constitucional en el país, esto es, las leyes y proyectos de ley que reforman la Constitución. Eso supone que la actividad de la dogmática es “identificación de las normas” y “sistematización de los mismos” (Bulygin, 2014, p. 54), en este caso, de las leyes de reforma constitucional.

- (iii) **El método hermenéutico (argumentativo):** se presenta como “una fenomenología de la comprensión” (Posada, 2010, p. 59) porque ofrece una lectura en clave “práctico, intersubjetivo y experiencial” porque la finalidad es alcanzar la “comprensión-interpretación” (Grande, 2011, p. 277 y 284) de un texto, acción o pensamiento. Esa explicación conecta con la argumentación jurídica porque señala que la tarea de los estudiosos del derecho debe consistir en “dar razones en apoyo a una determinara interpretación, a favor de una decisión judicial, a favor de una reforma de una ley, es una labor que se realiza cotidianamente en la profesión [jurídica]” (Cruz, 2006, p. 33). Esa tarea es para todos los operadores jurídicos, ya que no se limita a los jueces, abogados, sino que también comprende académicos del derecho. También el método argumentativo promueve la crítica, la evaluación de los “argumentos existentes” y los que produce el “mismo investigador” (Lara, 2006, p. 74), en esa misma senda, se puede afirmar que el “conocimiento hermenéutico” es valorativo porque “no se da la oposición, o la distancia, entre un sujeto y un objeto, como ocurre en las ciencias explicativas; por el contrario, aquí el conocimiento

es, al mismo tiempo, acción, praxis” (Atienza, 2010, p. 75). En concreto, la aplicación de este método permite la crítica, análisis coherente y construir razones a favor o en contra a la tesis, eso es, someter a un análisis riguroso, lógico y racional las leyes de reforma constitucional —incluso, los proyectos de ley de modificación parcial de la Constitución—.

Tales métodos se usarán durante el desarrollo de la investigación para alcanzar los fines u objetivos de la investigación. Tenemos que indicar que la selección de cada método consideró los problemas específicos y los objetivos específicos de la investigación, es decir, para cada uno de los objetivos específicos fue necesario emplear los tres métodos o solamente uno, dependiendo de los resultados perseguidos. También debemos precisar que las categorías de análisis fueron analizadas con la guía y colaboración de los métodos que se mencionan, siendo así, se garantiza la presentación de información de manera idónea y adecuada. Con todo ello se alcanzan los objetivos trazados para esta investigación.

3.4.4. Relación entre método, técnica e instrumento

En este punto realizamos una concatenación entre métodos, técnicas e instrumentos de investigación, los mismos que se organizan conforme a los objetivos de investigación. Tal como a continuación se explicita.

Tabla 1

Sistematización de uso de métodos, técnicas e instrumentos de la investigación

Objetivos de investigación	Métodos	Técnicas	Instrumentos	Explicación sobre el uso de métodos, técnicas e instrumentos
Explicar los fundamentos o las razones que orientaron a las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993	El método dogmático-jurídico El método hermenéutico (argumentativo)	Observación documental Análisis de contenido	Ficha de resumen bibliográfico, ficha bibliográfica y ficha de análisis de contenido	El método dogmático-jurídico y el método hermenéutico sirven para explicar las razones de la reforma constitucional, además, la observación documental y el análisis de contenido aseguran el acceso al contenido de las leyes de reforma constitucional. Finalmente, en los instrumentos citados recogen información relevante para la investigación.
Examinar las funciones de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de 1993	El método inductivo El método hermenéutico (argumentativo)	Observación documental Análisis de contenido	Ficha de resumen bibliográfico, ficha bibliográfica y ficha de análisis de contenido	El método inductivo y hermenéutico nos asegura el análisis de las funciones de las reformas constitucionales considerando el conjunto o íntegro de las reformas. Las técnicas de observación documental y análisis de contenido permiten acceder al contenido de cada reforma. Finalmente, los instrumentos de investigación son útiles para recopilar datos.
Establecer los procedimientos de reforma constitucional utilizados para provocar la modificación del texto constitucional	El método inductivo El método dogmático-jurídico El método hermenéutico (argumentativo)	Observación documental Análisis de contenido	Ficha de resumen bibliográfico, ficha bibliográfica y ficha de análisis de contenido	Los métodos de inductivo, dogmático-jurídico y hermenéutico sirven para conocer los procedimientos empleados durante la reforma constitucional, además, identificar el procedimiento más utilizado. Las técnicas empleadas son la observación documental y análisis de contenido que sirven para aproximarse al contenido de las reformas y, en especial, el procedimiento empleado. Finalmente, los instrumentos utilizados sirven para recabar la información disponible en la realidad vinculados al tema objeto de investigación.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El propósito de este capítulo es analizar y exponer los fundamentos, las funciones y los procedimientos empleados para reformar la Constitución de 1993. Hasta el momento se han efectuado múltiples reformas a la Constitución, los mismos que están presentados en tablas y gráficos (ilustración). Tienen un contexto y escenario en el que se producen, siendo así, también median motivos o justificación para provocarla. En la teoría constitucional contemporánea, se afirma que las reformas responden a diversos criterios, tales como la adaptación de la norma constitucional a situaciones cambiantes de la realidad, la necesidad de actualizar las disposiciones constitucionales o la finalidad de incorporar nuevos contenidos que legitimen la Constitución. Esas son algunas razones que pueden explicar la necesidad de la reforma. De hecho, en la realidad, concurren más razones para reformar. Lo cual, naturalmente, depende de las circunstancias por las que atraviesa una sociedad. Ninguna modificación constitucional se sustrae a la realidad, más bien es una respuesta a la misma. Si asumimos esa premisa, notaremos que las innovaciones constitucionales son el resultado de la confluencia de diversos factores en un contexto social, político y jurídico específico.

En los siguientes párrafos analizamos y explicamos el contenido de cada reforma constitucional, ello para identificar los fundamentos que están detrás de los mismos, la función que cumplieron y el procedimiento que sirvió para incorporarlos al texto constitucional. El modo en que se organiza el análisis de los mismos se guía por los objetivos específicos, de tal manera que se alcanza a sistematizar la información recabada de los proyectos de ley y leyes de reforma constitucional. Este procedimiento, además, facilitó la organización de los resultados y la generación de la discusión. También fue oportuno examinar el contenido de los proyectos de ley, las leyes y la doctrina constitucional, en todos los casos, vinculados con la reforma constitucional. Una vez que

se procedió de esa manera, se procedió a ubicar el fundamento, las razones y el procedimiento empleado en cada reforma constitucional, ciertamente en algunos casos fue necesario acudir al diario de debates, donde se explica el alcance de cada reforma constitucional. Cuando se completó dicha tarea, el otro tópico de la investigación consistió en la discusión respecto a los alcances de la investigación, es decir, si las reformas lograron con su cometido o los puntos en los que fracasó.

Antes de ingresar al análisis de las reformas constitucionales conviene realizar precisiones metodológicas. La premisa de la que se parte en esta investigación es que el objeto materia de investigación son las leyes de reforma constitucional, es decir, aquellas modificaciones formales incorporadas en la Constitución. Esto trae a colación la necesidad de mencionar que para establecer los fundamentos, las funciones y el procedimiento empleado para reformar el texto constitucional se requirió evaluar los siguientes aspectos: (i) análisis de los proyectos de ley de reforma constitucional, (ii) evaluación de la decisión del congreso sobre los proyectos de ley, en este caso, el dictamen de la Comisión de Constitución, (iii) examen de los alcances de las leyes de reforma constitucional que formalmente son parte del texto constitucional y (iv) explorar el contexto político y social en el que cada reforma constitucional se promovió en su oportunidad. Tales aspectos son parte de la metodología seguida durante el desarrollo de la investigación. Además, el fundamento, la función y el procedimiento de reforma constitucional se elaboró y recabó conforme a los planteamientos de la doctrina constitucional contemporánea, es decir, se buscó respaldo teórico.

4.1. Resultados y discusión del objetivo general: Analizar los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional invocados en las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993

4.1.1. Resultados

Encontrar los fundamentos, las funciones y los procedimientos invocados en las diversas reformas efectuadas a la Constitución requieren de la enumeración del número de leyes de reformas expedidas, así como la descripción de estas. En los más de 25 años de vigencia de la Constitución de 1993 se han realizado 27 reformas. Estos tuvieron lugar en diversos gobiernos, de la misma forma, concurren múltiples razones que inspiraron y sirvieron de fuente para las reformas. Cada reforma se enfocó en solucionar o buscar un remedio a las posibles



inconsistencias de la Constitución. En varias oportunidades, las reformas partieron de la ausencia de regulación o vacíos constitucionales. No obstante, esta investigación se enfoca en el análisis de cada reforma, en especial, en torno a los alcances y los fines que tuvo en su momento. Con esa premisa, la finalidad consiste en identificar el fundamento, la función y el procedimiento de reforma empleado. Al efectuar dicha tarea, se aprecia que cada reforma a la Constitución responde a un contexto social y político, además, de tal forma que los fundamentos y la función que cumplan está condicionado a ello. De tal manera que la motivación que se encuentra detrás de cada reforma difiere en cuanto al tiempo, el contenido y las circunstancias. Frente a esa realidad, se requiere una sistematización que dé cuenta del entorno en el que se produjeron las reformas. Con la finalidad de atender esa problemática, la mejor opción es clasificar las reformas desde la perspectiva de los fundamentos, las funciones y el procedimiento empleado. De ahí que las tablas y figuras que a continuación aparecen dan cuenta de ello.

Tabla 2

Las reformas efectuadas a la Constitución de 1993

Las reformas efectuadas a la Constitución de 1993		
N.º Ley de reforma	Contenido	Gobierno
Ley N.º 26470	Derecho a la rectificación se suprime del ámbito de protección del hábeas data	Alberto Fujimori
Ley N.º 26472	Modificación respecto de la asignación de recursos del presupuesto público (asignación equitativa de recursos conforme a la descentralización)	
Ley N.º 27365	Eliminación de la reelección presidencial inmediata	
Ley N.º 27680	Descentralización	Alejandro Toledo
Ley N.º 28389	Modificación del sistema de pensiones	
Ley N.º 28390	Creación, modificación y supresión de tributos en manos de regiones	
Ley N.º 28480	Miembros de las fuerzas armadas y policía derecho a elegir	
Ley N.º 28484	Control y supervisión de fondos de administradoras privadas de pensiones (SBS)	
Ley N.º 28607	Renuncia al cargo con 6 meses de anticipación para participar en elecciones	
Ley N.º 29401	Sustentación de presupuesto público y cuenta general de la república (resultados y metas alcanzadas por ministros deben sustentarse en el congreso).	
Ley N.º 29402	Incremento del número de congresistas de 120 a 130	Ollanta Humala
Ley N.º 30305	Prohibición de reelección inmediata de autoridades regionales y locales	
Ley N.º 30558	Ampliación del plazo máximo de detención policial en casos de flagrancia de 24 a 48 horas	Pedro Pablo Kuczynski
Ley N.º 30588	Reconoce el agua como derecho fundamental	
Ley N.º 30650	Plazo de prescripción penal se duplica para delitos contra la administración pública, además, establece imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública	
Ley N.º 30651	Amplía legitimación para interponer demanda de inconstitucionalidad al Poder Judicial	
Ley N.º 30738	Son peruanos los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente	
Ley N.º 30904	Junta Nacional de Justicia reemplaza al Consejo Nacional de la Magistratura (+referéndum)	Martín Vizcarra
Ley N.º 30905	Financiamiento público de partidos políticos (+referéndum)	
Ley N.º 30906	Prohibición de reelección inmediata de congresistas (+referéndum)	
Ley N.º 31043	Impide/prohíbe postular a cargos públicos a personas sentenciadas por delito doloso	
Ley N.º 31097	Incremento del PBI para el sector educación (6%)	Francisco Sagasti
Ley N.º 31118	Modificación de la figura de la inmunidad parlamentaria	
Ley N.º 31122	Asegurar derecho a la salud, por ende, profesionales de salud desempeñen más de un cargo público	
Ley N.º 31280	Establece el régimen de residencia temporal del expresidente de la república (*declarada inconstitucional por Tribunal Constitucional: Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC; queda pendiente nueva aprobación)	
Ley N.º 31304	Protección del patrimonio cultural de la nación por el Estado (*declarada inconstitucional por Tribunal Constitucional: Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC)	
Ley N.º 31305	Levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria para lucha contra la corrupción (*declarada inconstitucional por Tribunal Constitucional: Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC)	
Ley N.º 31414	Protección del patrimonio cultural de la nación por el Estado (continúa la tramitación en el congreso mediante segunda votación, por ende, se aprueba nuevamente la reforma constitucional, pero en legislatura ordinaria).	
Ley N.º 31507	Nuevos supuestos sobre levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria para lucha contra la corrupción (continúa la tramitación en el congreso mediante segunda votación, por ende, se aprueba nuevamente la reforma constitucional, pero en legislatura ordinaria).	

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes de reforma constitucional

Explicación: Esta tabla contiene las leyes de reforma constitucional que fueron incorporadas durante los diversos gobiernos. Allí se aprecia que durante los gobiernos de Alejandro Toledo, Martín Vizcarra y Francisco Sagasti hubo más reformas constitucionales. En cambio, en los otros fueron menos frecuentes. También queda aclarar que las reformas realizadas durante el gobierno de Pedro Castillo son las que fueron aprobadas en el gobierno de Francisco Sagasti, pero fueron declaradas inconstitucional por el Tribunal Constitucional, por ese motivo, nuevamente se aprueban nuevas leyes, pero en el fondo se trata del mismo contenido.



Figura 2. Número de reformas constitucionales realizadas en cada gobierno

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3

Número de proyectos de ley presentados por cada ley de reforma constitucional

Leyes de reforma constitucional	Número de proyectos de ley
Ley N.° 26470	1
Ley N.° 26472	4
Ley N.° 27365	2
Ley N.° 27680	12
Ley N.° 28389	3
Ley N.° 28390	11
Ley N.° 28480	11
Ley N.° 28484	1
Ley N.° 28607	6
Ley N.° 29401	3
Ley N.° 29402	1
Ley N.° 30305	11
Ley N.° 30588	5
Ley N.° 30650	7
Ley N.° 30651	1
Ley N.° 30738	1
Ley N.° 30904	18
Ley N.° 30905	3
Ley N.° 30906	1
Ley N.° 31043	11
Ley N.° 31097	3
Ley N.° 31118	16
Ley N.° 31122	14
Ley N.° 31280	6
Ley N.° 31304	2
Ley N.° 31305	5
Ley N.° 31414	1

Fuente: Elaboración propia

Explicación: Esta tabla presenta el número de proyectos de ley para reformar constitución. Cada ley de reforma constitucional aprobada fue producto de la acumulación de varios proyectos de ley, al menos, eso ha sucedido en múltiples reformas. Con dicha información se puede apreciar el interés que despertó en los parlamentarios la propuesta de reforma constitucional.

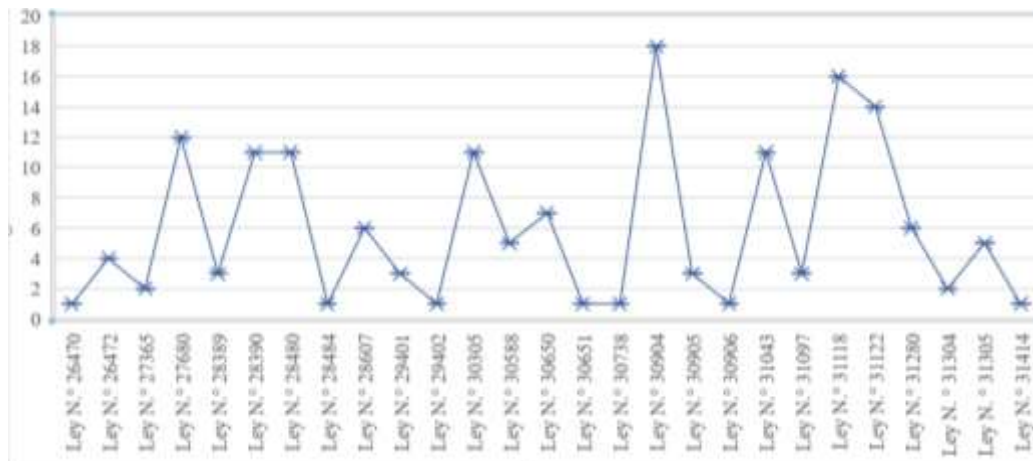


Figura 3. La cantidad de proyectos de ley de reforma constitucional presentados y discutidos para reformar una o varias disposiciones constitucionales

Fuente: Elaboración propia a partir de la información ofrecida por el Congreso de la República.

Explicación: Esta figura grafica el número de proyectos de ley presentados para discutir la reforma de una o varias disposiciones constitucionales. De cierta forma, las iniciativas de reforma presentadas reflejan el interés que suscitó en su momento la idea de modificar la constitución. No existe el mismo interés en todas las modificaciones, sino que en algunas es evidente que se dedicó un mayor tiempo para discutir sobre su contenido y sus implicancias.

Tabla 4

Leyes de reforma constitucional y el número de artículos reformados

Año	Leyes de reforma	Número de artículos reformados
1995	1	4
2000	1	3
2002	1	1
2004	2	5
2005	5	10 (12)
2009	2	4
2015	1	3
2017	3	4
2018	1	1
2019	3	5
2020	2	3
2021	4	5
2022	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir del banco de leyes del Congreso de la República

Explicación: La tabla recoge las leyes de reforma constitucional presentada durante los más de 25 años de vigencia de la Constitución, además, especifica el número de artículos reformados por cada ley.

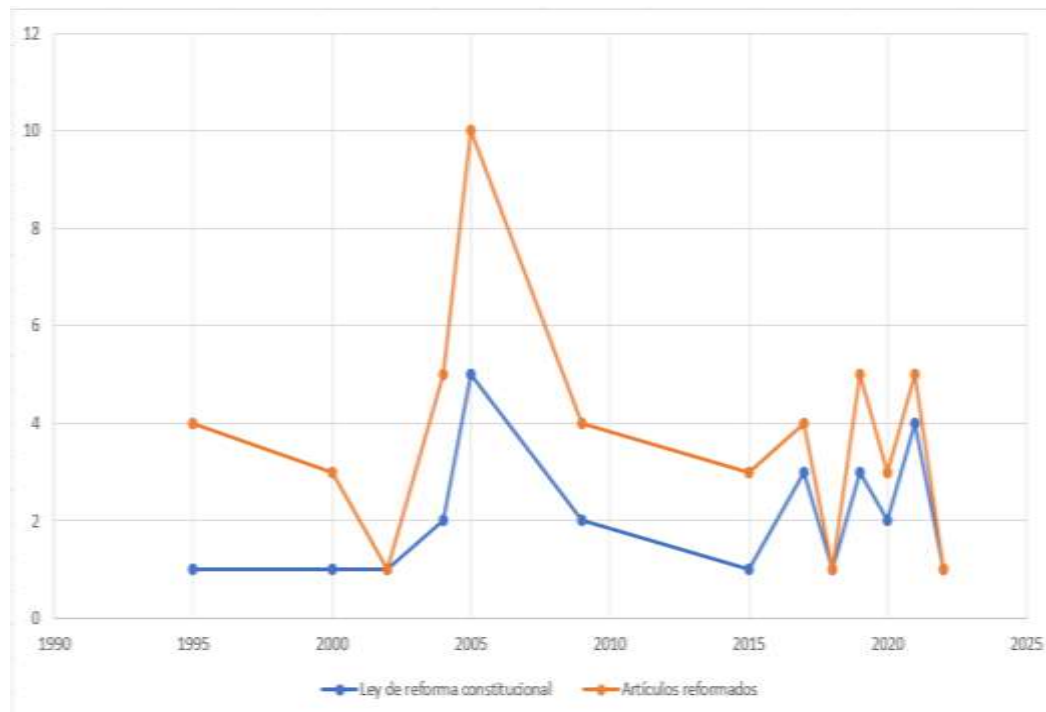


Figura 4. Leyes de reforma constitucional y el número de artículos reformados

Fuente: Elaboración propia a partir de la información ofrecida por el Congreso de la República.

Explicación: La línea en color azul demuestra la cantidad de leyes de reforma constitucional expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1993. La línea de color naranja denota la dinámica de las leyes de reforma constitucional, es decir, el número de disposiciones constitucionales que fueron objeto de reforma. Notaremos que las 27 reformas constitucionales han generado un impacto difuminado en la norma constitucional peruana.

4.1.2. Discusión

No representa ninguna novedad en el marco del constitucionalismo contemporáneo que reformar la Constitución requiere la concurrencia de diversos mecanismos o medios. Nos referimos a que algunas constituciones exigen la participación popular a través del referéndum, otros demandan la aprobación mediante mayoría calificada, también se suele exigir la aprobación mediante dos

legislaturas sucesivas, entre otros. Lo cierto es que varía según el contexto donde rige la Constitución, ya que conforme a ello quienes la redactan la toman en cuenta (Mounk, 2018). En todo esto, lo que no debe quedar de lado es respecto a los fundamentos, las funciones y el procedimiento empleado para reformar la Constitución. Estos son relevantes porque allí se cobija la necesidad de la reforma y su justificación, pues sin ellos es difícil llevar adelante una enmienda. Ninguna Constitución se reforma sin justificación, sin una función clara (o previsiblemente coherente) y sin considerar el mecanismo para producirlo. Todas requieren de una explicación y evaluación del contexto en la que se suscita. Esto nos lleva a considerar que en el Perú también ocurre eso (Gargarella, 2014). Las reformas introducidas hasta el momento se fundamentan, funcionan y significan cosas específicas, esto es, a contextos a las que hace referencia.

En los últimos tres años —aproximadamente— se viene discutiendo la posibilidad de la creación de nueva Constitución, que reemplace a la vigente de 1993. Las opiniones y reacciones ante tal situación son diversas, pero notoriamente están quienes promueven el cambio y quienes la rechazan. Tal situación ha generado un escenario donde se debate con insistencia sobre la oportunidad y viabilidad política-jurídica para cambiarla. En un primer momento, encontramos a quienes están a favor del cambio porque es una norma nacida en un contexto autoritario, su desempeño no fue el esperado y durante los últimos años generó fuertes disputas político-jurídicos sin una solución clara a nivel constitucional (Escudero, 2017). En un segundo momento, quienes rechazan el cambio sostienen que el artículo 206 de la Constitución es una puerta abierta para incorporar nuevos contenidos con la participación del congreso, es decir, añadir o eliminar aquellos contenidos que resulten desfasados o que sean necesario regularlos a nivel constitucional, más no sería deseable que se cambie la Constitución. En este último caso, además, defienden la necesidad de incorporar reformas puntuales en secciones como la organización del poder o la ampliación de los derechos.

Y la coyuntura por la que atraviesa el país a nivel constitucional y político, no es la mejor. No obstante, un escenario que gana visibilidad es que se exige y demanda el reemplazo de la Constitución vigente con intervención y participación ciudadana robusta. Ello, en cierta medida, se podría alcanzar mediante la implementación de una asamblea constituyente. Como dicha figura no está

prevista en la Constitución, entonces, un sector de la población rechaza tal posibilidad, es decir, resultaría inconstitucional porque no cuenta con límites constitucionalmente fijos. De ahí que cualquier cambio o modificación deba producirse con la concurrencia del Congreso de la República, en este contexto, la mejor respuesta que se tendría es realizar reformas puntuales a la Constitución, además, si se opta por una modificación total, entonces, el órgano encargado de llevarla adelante debe ser el congreso. Esas son las condiciones. Empero, de otro lado, también se afirma que es necesaria la concurrencia de la ciudadanía y que todo no debe quedar entrampada en la Constitución (Mayer-Serra, 2017).

Como cuestión general consideramos pertinente que cada reforma puede desempeñar muchos roles, así como tener una fundamentación variada. Eso dependiendo del alcance de una de ellas y el contexto en el que se producen. Creemos que en estos casos importa mucho un análisis contextual de las reformas. Tengamos en cuenta que las reformas originadas en los años 1993-2000 son distintos a los que vinieron posterior al año 2000, incluso, las reformas recientes a partir de 2018 difieren de los años anteriores. Eso demuestra que cada reforma tiene su tiempo y lugar. Conforme a eso se fundamentan y se justifican sus funciones. También debemos recordar que en cuanto al procedimiento de reforma constitucional, hoy en día existe mayor demanda por la participación popular al impulsar reformas al texto constitucional, situación que no se presentaba hasta hace unos 15 o 20 años. Existe una literatura constitucional que ha enriquecido el involucramiento popular en la reforma constitucional. Antes no había ese tipo de literatura o, al menos, era reducida (Constant, 1989). Lo que constatamos es que el fundamento, la función y el procedimiento de reforma constitucional varían conforme a las circunstancias en las que cada reforma se vaya gestando. De ahí que podemos afirmar que cada reforma constitucional es producto de las circunstancias sociales, políticas y culturales que se presentan en un momento determinado. Es probable que trasciendan, sin embargo, casi siempre responden a una situación específica.

4.2. Resultados y discusión del primer objetivo específico: Explicar los fundamentos o las razones que orientaron a las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993

4.2.1. Resultados

Una primera aproximación a los fundamentos de la reforma constitucional resulta compleja porque la literatura constitucional no aclara sobre sus alcances, es decir, el desarrollo que existe en vago y profuso sobre el asunto. Quizás el principal elemento que se considera de los fundamentos de la reforma constitucional es que responde a una necesidad de carácter social y político, debido a que las disposiciones previstas en el texto constitucional no son suficientes para responder a la realidad. Cuando la disociación entre realidad y texto constitucional se produce, entonces aparece la necesidad de reformar, de ahí que el fundamento sea la necesidad de generar ajustes al texto constitucional para atender esa realidad emergente, que es ocasionada por la dinámica político-constitucional. En tal contexto, los fundamentos que orientan la dinámica de las reformas constitucionales en el país se caracterizan por la presencia de los siguientes elementos: (i) *fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia*, (ii) *fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución*, (iii) *fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional* y (iv) *fundamentos políticos, sociales y culturales*. Toda esta clasificación la obtenemos a partir de la revisión de textos, artículos, etc, sobre derecho constitucional, en específico, relativo a los fines de la Constitución y la reforma constitucional.

Tabla 5

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
26470		La reforma constitucional suprime del ámbito de protección del hábeas data el derecho a la rectificación, ello con el fin de proteger la Constitución.	Si persigue esta finalidad.	
26472			Si persigue esta finalidad.	La reforma constitucional establece la participación adecuada del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturaleza en cada zona en calidad de canon. Se fundamenta en la necesidad de incrementar el monto del canon por recursos naturales y así evitar descontentos sociales.

Tabla 6

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
27365	La reforma constitucional elimina la reelección presidencial inmediata, además, modifica el mandato del presidente, vicepresidente y congresistas elegidos en el año 2000. Ello con la finalidad de solucionar la crisis política y fortalecer la democracia, así como la separación de poderes.		Si persigue esta finalidad.	La reforma constitucional también tiene fundamentos políticos. En la medida que se produjo crisis política al descubrirse actos de corrupción.
27680	La reforma constitucional que modifica la descentralización. Fortalece la democracia y la participación ciudadana.		Si persigue esta finalidad.	La reforma constitucional descansa en las demandas sociales por contar con un sistema descentralizado de gobierno.
28389			Si persigue esta finalidad.	La reforma constitucional modifica el sistema de pensiones, de tal modo que se pueda superar la inequidad y desigualdad.

Tabla 7

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
28390	La reforma constitucional reconoce la potestad de gobiernos regionales para crear, modificar y suprimir tributos. Antes se limitaba a gobiernos locales. El fundamento es que con esto se afianza el proceso de descentralización y democratización.		Si persigue esta finalidad.	
28480	La reforma constitucional modifica sobre los derechos políticos y deberes de los ciudadanos. El fundamento es que los ciudadanos tienen derecho a la participación, además, se aseguró que los miembros de las fuerzas armadas y la policía cuenten con derecho al voto. Ello para elegir autoridades y contribuir con el fortalecimiento de la democracia.		Si persigue esta finalidad.	

Tabla 8

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
28484		La reforma constitucional se fundamenta en que el Estado promueve el ahorro, siendo así, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones cuenta con la competencia de control de empresas bancarias, seguros, administradora de fondos de pensiones, entre otros. El fundamento es el cambio de denominación de la entidad referida.		Si persigue esta finalidad.
28607	La reforma constitucional dispone que se debe renunciar seis meses antes al cargo de para postular al congreso, alcalde, gobernador regional, entre otros. El fundamento es que las autoridades puedan poner a disposición su cargo en cualquier momento, pero con previa justificación ante autoridad competente. En este caso, ese acto se produce para participar en nuevas elecciones.			Si persigue esta finalidad.

Tabla 9

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
29401	La reforma constitucional se fundamenta en los resultados y la transparencia al momento de la ejecución de metas trazadas por los ministros. Evalúa los resultados del presupuesto público.		Si persigue esta finalidad.	
29402	La reforma constitucional se fundamenta en que la calidad de los representantes mejora, se tiene mayor representación a nivel nacional, los representantes deben guardar relación con el número de habitantes, entre otros.		Si persigue esta finalidad.	También existe una demanda social por extender el número de parlamentarios. La ampliación de 120 a 130.
30305	La reforma constitucional se fundamenta en que la reelección inmediata de autoridades ocasionó problemas. Si bien la reelección es una forma de optimizar la representación democrática, sin embargo, con el transcurso de los años —más que todo por actos de corrupción— las cosas empeoraron. Al punto que tuvo que eliminarse.		Si persigue esta finalidad.	La reforma se cimienta en que las autoridades regionales y locales estuvieron involucrados en actos de corrupción. Esa situación generó malestar social porque no se ejecutaron las obras.

Tabla 10

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
30558		La reforma también se sustenta en la necesidad de asegurar el valor normativo de la Constitución. Ello al proteger derechos de los ciudadanos.	Si persigue esta finalidad.	El fundamento es de carácter social porque el aumento de la delincuencia genera malestar ciudadano.
30588		El fundamento de la reforma se basa en que el agua es un derecho humano, además, todas las personas deben tener acceso a ella.	Si persigue esta finalidad.	También se fundamenta en la necesidad de que la sociedad acceda al agua en condiciones de calidad.
30650	El fundamento de la reforma recae en observar una conducta conforme a los principios y valores que inspiran el servicio público.		Si persigue esta finalidad.	Se fundamenta también en que la sociedad espera que los funcionarios que cumplen servicios en las entidades sean idóneos. De ahí que se sanciona la comisión de delitos contra la administración pública.
30651		La reforma se fundamenta en la necesidad de contar con más actores dispuestos a modificar la Constitución. En tal sentido, se incorpora al Poder Judicial como una entidad competente para interponer demanda de inconstitucionalidad (El presidente del Poder Judicial con acuerdo de la Sala Plena).	Si persigue esta finalidad.	

Tabla 11

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
30738		La reforma se fundamentó en que toda persona tiene derecho a la nacionalidad. Con esta medida se espera que las personas puedan inscribirse en cualquier edad.	Si persigue esta finalidad.	
30904	La reforma se fundamenta en que el órgano que selecciona a los jueces y fiscales, quienes son parte del sistema de administración de justicia deben ser independientes. Con los actos de corrupción denunciados se estableció que no era así, por ende, el sistema de impartición de justicia se ve perjudicada. La reforma garantizó la sustitución del Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia.		Si persigue esta finalidad.	
30905	El fundamento es que los partidos políticos reciban financiamiento público para evitar influencia o presión de intereses privados. Esto, además, generará transparencia y correcto funcionamiento de los partidos políticos. Lo que robustece la democracia.		Si persigue esta finalidad.	

Tabla 12

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
30906	La reforma considera que la prohibición de reelección inmediata de congresistas es necesaria. En la medida que incentiva la renovación de los representantes de los departamentos del país, además, se admite la presencia de nuevos cuadros políticos. Lo que genera expectativas positivas en la ciudadanía. Si existe una buena representación, entonces, también se presentará un correcto funcionamiento de la democracia.		Si persigue esta finalidad.	
31043	El fundamento de la reforma cae en que la democracia necesita de personas óptimas para que sirvan al país. También incentiva la lucha contra la corrupción, puesto que personas sentencias no brindan la confianza necesaria para administrar la gestión pública.		Si persigue esta finalidad.	La reforma también se cimienta en que las personas que tienen una sentencia condenatoria no generan confianza en la ciudadanía.
31097		El fundamento de la reforma radica en que la educación es un derecho y como tal necesita mayor inversión para su satisfacción. Eso para contar con mayor y mejor sistema educativo.	Si persigue esta finalidad.	

Tabla 13

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
31118	El fundamento consiste en que la inmunidad es una institución que asegura la labor parlamentaria, por ende, no se puede esperar que sea usada para fines personales o particulares.		Si persigue esta finalidad.	La sociedad considera que la inmunidad es una especie de protección o blindaje a los congresistas que son investigados por diversos delitos.
31122		El fundamento radica en que el derecho a la salud necesita de acciones inmediatas en el contexto de la pandemia. En tal sentido, se debe permitir temporal y excepcionalmente que los profesionales desempeñen más de un empleo o cargo público (en el ámbito de los servicios médicos).	Si persigue esta finalidad.	
31280	El fundamento de la reforma es que las exautoridades, en este caso, del presidente de la república debe quedarse en el país porque debe rendir cuentas al pueblo. Como un acto de transparencia y democratización de esa función. Además, muchos presidentes en el Perú no demostraron una actuación transparente, al contrario, fueron involucrados en actos de corrupción.		Si persigue esta finalidad.	

Tabla 14

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales

Fundamentos o razones de las reformas constitucionales				
N.º de Ley	Fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia	Fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución	Fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional	Fundamentos políticos, sociales y culturales
31304			Si persigue esta finalidad.	El fundamento de la reforma recae en que reconocer a nivel constitucional el patrimonio cultural por parte del Estado asegura la protección de todos los bienes muebles e inmuebles culturales, incluido aquellos bienes culturales no descubiertos. Ello para realizar las reclamaciones correspondientes.
31305	La reforma se fundamenta en la lucha contra la corrupción. El lavado de activos y el financiamiento del terrorismo son actividades ilícitas que se deben combatir. Entonces, el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria es una medida pertinente.		Si persigue esta finalidad.	
31414 /30305			Si persigue esta finalidad.	El fundamento de la reforma recae en que reconocer a nivel constitucional el patrimonio cultural por parte del Estado asegura la protección de todos los bienes muebles e inmuebles culturales, incluido aquellos bienes culturales no descubiertos. Ello para realizar las reclamaciones correspondientes.

Los fundamentos que se usan para reformar la Constitución varían conforme a los siguientes factores: (i) actores que la promueven: si la reforma se realiza únicamente con la intervención de parlamentarios o si prevé el involucramiento ciudadano, ya que los fines cambiarán dependiendo de la concurrencia de actores interesados en la reforma constitucional, (ii) condiciones en que se gesta: reformar en un momento de tensión político-social es distinto a hacerlo en un escenario de estabilidad donde se puede analizar mejor, esto es, existe mayor o menor racionalidad en la reforma cuando las condiciones son estables o inestables, (iii) momento en que se realiza: reformar cuando la Constitución inicia en su vigencia o hacerlo cuando han transcurrido muchos años desde esa fecha son importantes, ya que en los primeros años de vigencia de la Constitución habrá menor interés por reformar que cuando ya pasaron 20 años, y (iv) finalidad/objetivo que se busca alcanzar: reformar puede significar actualizar la Constitución, eliminar alguna disposición controvertida o aumentar algún contenido que fue obviado por quienes redactaron la Constitución (o aparecieron como una necesidad por el paso del tiempo). Tales factores fueron tomados cuenta al momento de evaluar las diversas reformas efectuadas a la Constitución de 1993, además, con la ayuda de la doctrina constitucional (qué dijeron los autores sobre las reformas constitucionales) se clasificaron las reformas.

4.2.2. Discusión

Las constituciones de las democracias contemporáneas son herramientas que ordenan y estructuran la dinámica del poder, así como dan estabilidad al funcionamiento de las instituciones. De ahí que con seguridad que casi todas las constituciones buscan dar estabilidad al sistema político-constitucional, resistir a las transformaciones sociales y políticas, así como generar legitimación colectiva. Esa es la razón por la que se considera un segmento donde se busca la modificación constitucional, de tal manera que una vez puesta en vigor no sea posible cambiarla en cualquier momento. Ningún proyecto constitucional —al menos, aquellas gestadas en contextos democráticos— espera su desvanecimiento con el transcurso del tiempo (Cameron & Hershberg, 2010). Cada pacto recogido en la Constitución persigue la duración y la continuidad (subsistencia constitucional). Mediante la reforma constitucional se puede lograr ese propósito, debido a que ante cada disociación entre realidad constitucional y dinámica política-social se

introducen modificaciones mediante enmiendas. En este caso, notoriamente lo que se deja en claro es que la justificación o fundamentación que se empleará para activar el poder de reforma debe contar con respaldo político, social y jurídico (Brennan, 2018). En tal perspectiva, las reformas constitucionales son medios para lograr la actualización de su contenido.

Si la idea de la Constitución es que se mantenga en el tiempo, no dudemos que es (o será) objeto de continuas reformas. En contextos democráticos es común porque no es un régimen de gobierno estable, sino que cambia cada cierto tiempo. Los actores políticos ponen en tensión los canales de la democracia cada vez que se pueda o estén cercanos a obtener una ventaja frente a los demás. Si partimos de ello, entonces, la Constitución democrática se concibe como aquella norma que no pertenece a un partido o asociación, sino que es una común que rige para todos los miembros de una comunidad. A partir de eso con facilidad se producen las reformas (Kay, 2018). No se puede considerar que la Constitución sea un texto cerrado a nivel político o ideológico, sino que se presenta como una plataforma común en la que todos los ciudadanos son capaces de participar. En tal contexto, las reformas constitucionales son una cuestión habitual. Más bien hay que considerar los fundamentos o razones que están detrás de ella. En la medida que no concurren las mismas razones para reformar las diversas disposiciones contempladas en la Constitución, por ende, exigen una justificación clara y con alcances determinados.

Encontramos varias razones que concurren para reformar una disposición constitucional. Cada proyecto de ley de reforma constitucional y, en algunos casos, el debate en el pleno del congreso demuestra ello. En medio de esas condiciones, en esta investigación, consideramos que los fundamentos directrices son: i) fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia, (ii) fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución, (iii) fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional y (iv) fundamentos políticos, sociales y culturales. Una cosa que se debe aclarar es que estos no son los únicos o que constituya una enumeración a modo de *numerus clausus*, sino que es una lista abierta (*numerus apertus*). Los fundamentos responder a situaciones específicas, es decir, a la necesidad que incentivó la reforma constitucional. No obstante, podríamos indicar que se trata de un asunto

complejo, puesto que las condiciones para fundamentar una reforma no son uniformes, sino que tienden a ser flexibles (Pozas-Loyo & Ríos Figueroa, 2011). Lo que hacemos en esta investigación es establecer aquellos puntos comunes que concurren en la mayoría de reformas, por eso se identifican algunos patrones. Algunos autores sostienen que no se debe hablar de fundamentos, más bien de funciones. En la medida que cumplen una finalidad específica. Nosotros consideramos que ello puede ser así, sin embargo, buscar los fundamentos es útil para contextualizar las reformas constitucionales.

Los fundamentos de la reforma constitucional dan cuenta de que varios asuntos. Entre los que cabe mencionar es la preocupación por la democracia. Si revisamos las reformas relativos a la eliminación de la reelección presidencial, la reelección de gobernadores regionales y alcaldes, así como las sanciones de la imprescriptibilidad en los delitos cometidos por funciones, notaremos que su aspiración es democratizar la Constitución. Hacer que su contenido recoja la preocupación ciudadana sobre esos asuntos. En asuntos relativos a la prohibición de reelección de congresistas y la eliminación de la inmunidad parlamentaria también se aprecia que el fundamento es de carácter democrático y el fortalecimiento de las instituciones. También emana fundamento de carácter social y político, ya que es una exigencia de la ciudadanía y la población de que las instituciones funcionen correctamente (Schmitt, 2008). El contexto de las reformas que mencionamos siempre fue de tensión social y política. Es un escenario donde las autoridades han logrado defraudar a los ciudadanos. Como que las reformas constitucionales encuentran el sustento en la dinámica de la actividad política y social. Al mismo tiempo se enmarcan en situaciones de fuertes protestas sociales. O viene acompañado de crisis institucionales.

Las reformas relativas a la descentralización significaron muchos cambios a nivel de la organización del territorio del Estado. Eso significó disputas y también fueron producto de muchas promesas incumplidas. Lo que implica que hubo una fuerte lucha para cambiar la lógica centralista del Estado. Este tipo de reformas constitucionales han venido acompañados de exigencias y demandas sociales, no se trató simplemente de una modificación formal del texto constitucional. También las reformas del 2018 —luego de la vacancia presidencial y las denuncias de corrupción— hubo manifestaciones sociales de por medio. Estos aspectos,

consideramos que son el fundamento de las reformas. Dan vitalidad y sentido a las reformas. Es probable que sin ellas no se pueda alcanzar una reforma constitucional o, al menos, justificarla. La movilización ciudadana ha incentivado a que se modifiquen ciertas inconsistencias a nivel de la Constitución. Eso puede ser interpretado como que se necesita de cierta flexibilidad para asegurar el acoplamiento de la Constitución a determinadas realidades. Una rigidez del texto constitucional en escenarios cambiantes no es deseable. Tiende a perderse y corroerse su contenido (Colón-Ríos, 2020). Esa dinamicidad es la que justifica que la reforma constitucional pueda contener diversos fundamentos. No se limita solo a algunos, sino que son varios, incluso, una reforma puede tener varios fundamentos. Esto lo explicamos con mayor detalle en el siguiente párrafo.

La doctrina constitucional sobre las reformas constitucionales menciona que éstas cumplen un rol relevante al interior de las democracias. Hacen que no se desgaste y pierda vigencia con el transcurso del tiempo. Al respecto, la realidad demuestra que los factores capaces de producir desuso de las disposiciones constitucionales son variados. Tal es así que la reforma que elimina la reelección inmediata de todas las autoridades no tiene un fundamento que radique exclusivamente en mejorar la democracia, sino que también asegura la estabilidad de la Constitución y encontramos aspectos sociales que están detrás de ella (Lerner, 2011). Lo que demuestra que las reformas no tienen un único fundamento, sino que son varias. Más bien el rol y la fuerza (o intensidad) de los fundamentos varían. En algunos casos habrá una mayor influencia de razones de carácter democrático y la necesidad de asegurar el respeto de la separación de poderes. En otros la finalidad será fortalecer el sistema de derechos, es decir, defender el valor normativo de la Constitución. Cada reforma como responder a situaciones particulares, entonces, los fundamentos no pueden ser los mismos o tampoco pueden tener la misma influencia (De Vega, 2011). En la teoría constitucional se habla de la reforma constitucional estratificada, es decir, todas las secciones de la Constitución no se modifican de una sola forma, sino que hay disposiciones que son más agravadas que otras. Digamos la sección que regula la separación de poderes y los derechos deben ser más rígidos frente a los que se regula sobre el funcionamiento de ciertas entidades.

Los fundamentos de las reformas constitucionales se agrupan en tres: fortalecer separación de poderes y democracia, afirmar valor normativo de la constitución, asegurar estabilidad y continuidad constitucional, así como políticos sociales y culturales. En términos generales, esto guarda coherencia con las explicaciones de la doctrina o la teoría constitucional, en la medida que identificó como razones válidas para reformar los aspectos mencionados. Casi todas las reformas, en alguna medida, han usado todos los fundamentos para proponer y luego reformar la constitución. No obstante, de la intención de los legisladores y, por supuesto, de los debates que hubo sobre las reformas se puede advertir que ciertas reformas ponen más énfasis o se vinculan más con determinadas reformas. Tal como sucede con las reformas relacionadas con la eliminación de la reelección presidencial inmediata, prohibición de reelección de gobernadores y alcaldes, aumentar el número de congresistas en el país (de 120 a 130), entre otros, ponen más énfasis en la separación de poderes y la democracia, a su vez, garantizan la estabilidad y continuidad constitucional. Luego, se invoca, en menor medida, fundamentos relacionados con valor normativo de la constitución y cuestiones de orden político. No supone que no estén presentes al momento de reformar, sino que ese tipo de argumentos no es determinante y preponderante.

Las reformas que tienen como fundamento el *fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia* recaen en: eliminación de la reelección presidencial inmediata, miembros de las fuerzas armadas y policía tienen derecho a elegir, renuncia al cargo con 6 meses de anticipación para participar en elecciones, descentralización, incremento del número de congresistas de 120 a 130, prohibición de reelección inmediata de autoridades regionales y locales, el reemplazo de la Junta Nacional de Justicia al Consejo Nacional de la Magistratura (+referéndum), financiamiento público de partidos políticos (+referéndum), prohibición de reelección inmediata de congresistas y modificación de la figura de la inmunidad parlamentaria. En todos estos casos, las reformas afianzan la separación de poderes y la democracia, puesto que el objetivo es lograr que la democracia como forma de gobierno permanezca y sea robustecida; al mismo tiempo, se considera que las instituciones públicas deben funcionar de acuerdo con las exigencias de la sociedad, de tal manera que se asegure la credibilidad en los representantes.

Con relación a los fundamentos que *afirman el valor normativo de la Constitución* se encuentran: derecho a la rectificación se suprime del ámbito de protección del hábeas data, modificación respecto de la asignación de recursos del presupuesto público (asignación equitativa de recursos conforme a la descentralización), modificación del sistema de pensiones, creación, modificación y supresión de tributos en manos de regiones, control y supervisión de fondos de administradoras privadas de pensiones (SBS), sustentación de presupuesto público y cuenta general de la república (resultados y metas alcanzadas por ministros deben sustentarse en el congreso), ampliación del plazo máximo de detención policial en casos de flagrancia de 24 a 48 horas, reconoce el agua como derecho fundamental, plazo de prescripción penal se duplica para delitos contra la administración pública, además, establece imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública, amplía legitimación para interponer demanda de inconstitucionalidad al Poder Judicial, son peruanos los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, impide/prohíbe postular a cargos públicos a personas sentenciadas por delito doloso, incremento del PBI para el sector educación (6%), asegurar derecho a la salud, por ende, profesionales de salud desempeñen más de un cargo público, establece el régimen de residencia temporal del expresidente de la república, protección del patrimonio cultural de la nación por el Estado y levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria para lucha contra la corrupción.

La afirmación del valor normativo de la constitución radica en que dichas reformas sirvieron para extender los alcances de la constitución al reconocer una nueva realidad que no estaba regulada anteriormente. También fueron capaces de proyectar la constitución a situaciones anteriormente no previstas en aras de asegurar la vigencia y el cumplimiento de la constitución. En la mayoría de los casos esta referido a la tutela y el reconocimiento de nuevos derechos. Si bien el valor normativo de la constitución se ve reflejada en las reformas evaluadas, sin embargo, eso no es todo, puesto que también tienen como fundamento el aseguramiento de la estabilidad y continuidad constitucional, así como fundamentos políticos, sociales y culturales. El primero supone que la constitución se adapta a nuevos escenarios y situaciones donde no existía una regulación específica, al menos, no de índole constitucional. De ahí que la razón que justifica

las reformas es que la constitución continúe como un proyecto vigente dentro de la comunidad política. Luego, respecto a cuestiones de índole político, social y cultural, estos son parte de la mayor parte de las reformas, en la medida que cada intento de modificar la constitución nace en el seno político y social.

También se puede advertir que los fundamentos políticos, sociales y culturales, así como aquellos orientados a garantizar la estabilidad y continuidad constitucional son más comunes al momento de justificar o fundamentar las reformas. Tales cuestiones relativos a la política, el contexto social y las variables culturales son persistentes en el tiempo, es decir, están presentes en todo momento. Es parte de la dinámica social de una comunidad política. Con relación a la estabilidad y la continuidad constitucional también es un patrón común, en la medida que las reformas buscan la permanencia de la constitución en el tiempo, por lo que impiden que pierda vigencia con el paso del tiempo. Ninguna reforma tiene como propósito desconocer la constitución, al contrario, persiguen su optimización para que sea duradero en el tiempo y, de esa manera, se legitime frente a la sociedad. Con lo cual queda claro que todas las reformas constitucionales, en alguna medida, están inspiradas en asuntos de carácter político, social y cultural, al mismo tiempo, tienen una vocación de asegurar la continuidad del proyecto constitucional plasmado en la constitución al momento de haberse confeccionado. De esa manera, resulta complejo desligar estos dos fundamentos de todas las reformas realizadas a la constitución.

En la doctrina nacional no se ha estudiado este tipo de situaciones. Consideramos que ello sucede porque las reformas efectuadas no han recibido la suficiente atención por parte de los actores políticos y los juristas. Cada que se reformó la Constitución siempre se puso atención a los alcances de la misma, más no en cuanto a los fundamentos, las funciones y los procedimientos seguidos para lograr ello. Tal es así que reformas relativos al reconocimiento del derecho al agua, la ampliación de la detención preliminar, el aumento de PBI en educación, entre otros, fueron objeto de análisis respecto a sus alcances, más no en cuanto a los fundamentos que la motivaron, al menos, no ocurrió de forma sistemática. El conjunto de reformas que revisamos en esta investigación da cuenta que las reformas constitucionales fueron importantes para promover la adaptar el texto constitucional a diversas circunstancias de la realidad política y social del país. Al

efectuar la revisión hemos dado cuenta que las funciones son diversas, por tanto, no se las puede unificar o generar un criterio específico sobre los fundamentos que se usan.

Finalmente, nos percatamos que el fundamento de las reformas constitucionales no es constante y tampoco uniforme. En la doctrina nacional no se ha estudiado ese asunto, por lo tanto, consideramos que esta investigación contribuye a ello (García, 2008). También se puede apreciar que las reformas no tienen solo un fundamento, sino que concurren varios (Sar, 2012). Tal es así que existen reformas relativos al fortalecimiento de la democracia, la afirmación del valor normativo de la Constitución o que se basan en cuestiones sociales y políticas. Una reforma puede tener uno o varios de estos fundamentos (Tanaka, 2005). Esto es así porque una reforma emerge en el marco de un ambiente político y social donde existen tensión o confrontación, entonces, los actores interesados que promueven la reforma son múltiples y sus intereses también. Con lo que no se puede establecer que la reforma solamente responda a un solo fundamento, sino que son varios. Eso nos ha llevado a afirmar en la investigación que los fundamentos de la reforma son *numerus apertus*, es decir, se puede sumar gran cantidad de razones que tengan como desenlace modificar el texto constitucional.

4.3. Resultados y discusión del segundo objetivo específico: Examinar las funciones de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de 1993

4.3.1. Resultados

Las leyes que reforman la Constitución son 27 hasta el momento. Estos fueron redactados en escenarios políticos y constitucionales diferentes. Ninguna reforma responde a un mismo problema o contexto general, sino que se enfoca en una situación particular. Tal es así que hubo reformas orientadas a compensar el equilibrio de poderes (al eliminar la reelección presidencial inmediata), establecer una sección orientada a la descentralización, modificar el funcionamiento de determinadas entidades, aumentar derechos específicos, entre otros. En tal escenario es difícil sostener que la reforma tiene una orientación general, sino que es de carácter particular. En la medida que cada vez que la Constitución fue objeto de reforma tuvo que afrontar situaciones sociales y políticas de fuerte tensión.



Muchas veces esas condiciones no volvieron a presentarse, sino que fueron circunstanciales. Y a ese problema era necesario ofrecer una respuesta desde el prisma constitucional, es decir, responder con los mecanismos previstos en el texto constitucional. Ello para que no pierda vigencia frente a la dinámica de la realidad. Como la reforma es una forma de adecuar la Constitución a los constantes cambios de la realidad, conviene tener en cuenta que modificar alguna parte del texto constitucional es una respuesta coherente para mantener la estabilidad constitucional.

Tabla 15

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
26470			La tarea que cumple la reforma es mejorar el ámbito de protección del hábeas data, suprimiendo que se considere como parte de la tutela de dicho proceso el derecho a la rectificación.	
26472		Los ingresos y las rentas obtenidas por el Estado sean concordantes con los objetivos de la descentralización. Recibir un canon justo por los recursos naturales que explotan diversas circunscripciones.		
27365	La reforma constitucional promueve la democracia al asegurar la sucesión periódica en el cargo de la presidencia de la república.	Cumple esta función al eliminar la cláusula antidemocrática incorporado durante el gobierno de Alberto Fujimori.		La reforma constitucional promueve la democracia al asegurar la sucesión periódica en el cargo de la presidencia de la república. Fortalece a la democracia como la mejor forma de gobierno.
27680	La reforma de la descentralización mejora la organización de las regiones y asegurar autonomía en su funcionamiento.	Cumple con la función de asegurar la perdurabilidad y estabilidad.	También cumple con la función de estructura el sistema constitucional.	Cumple con brindar mejores condiciones a las regiones. Eso implica que las regiones tienen expectativas para desarrollarse y mejorar autónomamente aprovechando sus recursos.

Tabla 16

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
28389		La función de la reforma es cerrar definitivamente el régimen del Decreto Ley N.º 20530 e introducir de manera inmediata las modificaciones requeridas: centralización de la administración del sistema, eliminación de la nivelación de remuneraciones y pensiones, aplicación de topes a las pensiones más elevadas, nuevas normas sobre pensiones de sobrevivientes, entre otras.		
28390			La precisión de la función de gobiernos regionales respecto a la facultad de iniciativa legislativa, consolidar el proceso de descentralización y otorga a los gobiernos la facultad para regular en materia tributaria.	
28480	La reforma reconoce el derecho de sufragio de las fuerzas armadas y la policía. Implica una ampliación de la base democrática en el país. Considerando que todos podrán votar y participar de la vida política del país.			

Tabla 17

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
28484				La presión de la denominación de la Superintendencia y Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Con ello supervisa los fondos de pensiones, ya que se hizo esa modificación por una ley.
28607	La renuncia al cargo de alcalde antes de 6 meses, además, amplía derechos de participación ciudadana. Con esto perfecciona el sistema democrático de gobierno, puesto que los gobernantes pueden decidir libremente dejar el cargo de elección.			Fortalece la democracia.
29401		La modificación alcanza a mejorar el sistema de representación y evalúa la presentación de la cuenta general de la república.		
29402	La ampliación del número de congresistas para mejorar la representativas en el parlamento. Cuya función es asegurar la adecuada representación y funcionamiento de este órgano.			La democracia se beneficia, al menos, la representativa porque la reforma constitucional busca perfeccionar ese sistema de gobierno.
30305	La no reelección inmediata de autoridades regionales y locales. Eso con la intención de mejorar el sistema democrático.			Fortalece la democracia.

Tabla 18

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
30558		La ampliación de la detención a cuarenta y ocho horas. La finalidad es mantener la estabilidad constitucional.		
30588		El reconocimiento del acceso al agua como derecho fundamental. Su función es mejorar el ejercicio de dicho derecho, que redundará en la legitimación y durabilidad de la Constitución.		
30650	Contiene la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por los funcionarios públicos. Para fortalecer la democracia y, más que todo, asegurar el buen desempeño de los funcionarios.			Fortalece la democracia y devuelve la confianza ciudadana en que la actuación de sus autoridades será adecuada.
30651		La reforma amplía al Poder Judicial (presidente) para interponer demanda de inconstitucionalidad. Con eso extiende la legitimación para defender la Constitución.		
30738			Con la reforma constitucional se reconoce que son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, conforme a ley.	

Tabla 19

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
30904	La conformación de la Junta Nacional de Justicia busca fortalecer el funcionamiento de las instituciones. Más que todo relativo a la administración de justicia, en este caso, respecto al órgano que seleccionar y ratifica. La reforma, además, fue motivada cuando se denunciaron actos de corrupción.			La devolución de la buena imagen al órgano que fiscaliza y realiza el proceso de selección de jueces (y fiscales) a nivel nacional.
30905	La reforma constitucional se orienta hacia el financiamiento público de organizaciones políticas. De ese modo asegura la democracia representativa, puesto que impide el financiamiento privado que fue muy controvertido.			Esto permite que los partidos políticos sean organizaciones al servicio de la democracia.
30906	La prohibición inmediata de reelección de congresistas es una medida relevante porque asegura el cambio en la representación.			Genera buena imagen en la población. Antes de la reforma las mismas personas desempeñaron por años el mismo cargo. Aunque, vale la pena aclarar, no ha asegurado la mejorar el comportamiento del congreso.

Tabla 20

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
31043	El impedimento de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria tienen como objetivo combatir la corrupción en la función pública.			
31097		Reconoce el derecho a la educación como fundamental. Luego la función de la reforma es asegurar una mayor distribución del PBI, al menos, que exista un 6% de inversión por parte del Estado. Eso permite dar estabilidad constitucional.		
31118	La eliminación de la inmunidad parlamentaria implica mejorar el sistema democrático. Muchos parlamentarios usaban la inmunidad como una forma de huir de las investigaciones a nivel de fiscalía.			La ciudadanía considera que es una reforma adecuada para contar con personas adecuadas en la función parlamentaria.
31122			La ley de reforma constitucional habilita el doble empleo o cargo público remunerado del personal médico. La reforma cumple la función de ordenar.	

Tabla 21

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
31280	La función de la reforma es asegurar la permanencia del presidente en el país durante 1 año al culminar sus funciones. Como una medida para hacer frente a los hechos de corrupción que durante los últimos años se vienen denunciando en el país.			Con esta reforma la ciudadanía espera que las exautoridades puedan rendir cuentas y generar confianza pública.
31304		La orientación de la reforma es para reforzar la protección del patrimonio cultural de la nación. Eso implica conservación de los bienes culturales no descubiertos ubicados en el subsuelo y en zonas subacuáticas del territorio nacional, la propiedad de estos es del Estado, la que es inalienable e imprescriptible.		La orientación de la reforma es para reforzar la protección del patrimonio cultural de la nación. Eso implica conservación de los bienes culturales no descubiertos ubicados en el subsuelo y en zonas subacuáticas del territorio nacional, la propiedad de estos es del Estado, la que es inalienable e imprescriptible.
31305			La generación de recursos económicos por medios dudosos es un problema constitucional. Se dispone el levantamiento bancario cuando no pueda justificarse la procedencia de los recursos. Su función es buscar la transparencia pública.	

Tabla 22

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993

Funciones de las reformas a la Constitución de 1993				
N.º de Ley	Función democrática	Función de perdurabilidad y estabilidad constitucional	Función de estructurar y ordenar el sistema constitucional	Función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)
31414		La orientación de la reforma es para reforzar la protección del patrimonio cultural de la nación. Eso implica conservación de los bienes culturales no descubiertos ubicados en el subsuelo y en zonas subacuáticas del territorio nacional, la propiedad de estos es del Estado, la que es inalienable e imprescriptible.		La orientación de la reforma es para reforzar la protección del patrimonio cultural de la nación. Eso implica conservación de los bienes culturales no descubiertos ubicados en el subsuelo y en zonas subacuáticas del territorio nacional, la propiedad de estos es del Estado, la que es inalienable e imprescriptible.

Las funciones de las reformas constitucionales fueron establecidas conforme a la innovación que produce en la Constitución. En otros casos fue necesario revisar el proyecto de ley que reforma la Constitución, además, el dictamen que hizo la Comisión de Constitución del congreso de la república sobre el proyecto de ley de reforma constitucional. Con la revisión de dichos documentos pudo establecerse las funciones de cada reforma constitucional. La clasificación de las funciones de una reforma constitucional fue extraída de la teoría constitucional que se aboca al estudio de la reforma constitucional. Como se sabe la doctrina constitucional desarrolla —a nivel teórico— sobre las funciones de una reforma constitucional. Aunque debemos indicar que hemos encontrado vacíos porque en algunos casos el desarrollo es de carácter teórico, es decir, sin respaldo empírico. En otros casos no existe un desarrollo sobre la función que cumplen las reformas constitucionales. Eso dificultó el análisis durante esta investigación. Pocos estudios prestan atención a las funciones de las reformas constitucionales, lo que justifica la necesidad de realizar este tipo de estudios. Aquí damos cuenta de la función de la reforma constitucional atendiendo al plano teórico y práctico, eso quiere decir que se realiza un trabajo de complementación entre lo que se espera de las funciones a nivel teórico y lo que ocurre con las reformas efectuadas o implementadas (aspecto práctico).

4.3.2. Discusión

La orientación de las reformas constitucionales ha seguido la siguiente ruta: (i) adecuar el texto constitucional a las circunstancias actuales: se introdujeron reformas necesarias para que la Constitución guarde sintonía con la realidad política y constitucional del país, y (iii) orientar la arena política para atender cuestiones coyunturales: satisfacción de la demanda social y popular que con ansias pide cambio y que la misma necesariamente requiere de la intervención del ejecutivo. En tal contexto, las funciones de las reformas son amplias, considerando que el marco de acción comprende aspectos relativos a la teoría de la Constitución, la teoría de la democracia y los alcances del constitucional contemporáneo. Las funciones de las reformas se van trazando conforme a dos fenómenos que nos parece importante mencionarlos: (i) la construcción teórica existente y (ii) las demandas y exigencias de la realidad. Esto da cuenta de la conjunción entre teoría y práctica al momento de generar reformas a la Constitución. Si miramos desde la perspectiva la función a las reformas, encontraremos que su objeto es de carácter práctico. Busca articular la Constitución con la dinámica social y política (Bernal, 2017). Un texto constitucional no pierde su vigencia porque mediante la reforma se adapta a las circunstancias que la rodean.

Las funciones de la reforma constitucional hacen referencia a la operatividad y el alcance práctico de las reformas. Cada reforma persigue un propósito práctico, más que todo se trata de solucionar problemas del ámbito de la realidad. La Constitución como es una norma de carácter rígida no puede brindar soluciones a los diversos desafíos provenientes de la dinámica social. En ese escenario, considero que la función de corte democrática es la que más se debe rescatar, pues esas reformas han dado nueva fisonomía al texto constitucional. Al punto que ha llegado a eliminar los enclaves autoritarios de la Constitución. Este tipo de reformas han cumplido la función de conectar con la sociedad, es decir, canalizar las exigencias sociales mediante la reforma constitucional. Si bien hubo una segmentación entre realidad y Constitución (Colón-Ríos, 2011), pero fue superado mediante las reformas. Las actualizaciones en el texto constitucional han provenido de la realidad, ello con la finalidad de evitar que se fragmente entre lo que dice la Constitución y lo que viene ocurriendo en la realidad (Kruman, 1997). Como la mayoría de las reformas se han generado en un contexto democrático,

entonces, podemos establecer que hubo fortalecimiento de la Constitución al interior de la democracia peruana. Ahora ¿eso ha solucionado todos los problemas o la mayoría de ellos? Consideramos que no. En la realidad las demandas de cambio de la Constitución van ganando espacio en la esfera pública.

La función de las reformas constitucionales se ha producido en dos escenarios: (i) el fortalecimiento de los derechos y (ii) el robustecimiento de las instituciones. En ambas perspectivas podemos apreciar mayor presencia y relevancia de las reformas. Esto, además, es coherente con las partes o los componentes de la Constitución (Bernal, 2016). Y al ser una expresión de la realidad, cada reforma ha servido para legitimar de alguna medida al texto constitucional. Ello ha ocurrido así al menos en cuanto a la élite política, quienes no cuestionan las fallas y los problemas de origen. En cambio, a nivel de cierta parte de la población se mantiene la esperanza de que pueda lograrse una mejor estructuración y ordenación de la sociedad a partir del cambio constitucional. Y el problema es que no se ha generado ese momento constituyente para promover un cambio democrático. Tomando en cuenta ese aspecto, las reformas han desmantelado parcialmente determinadas fracciones de la Constitución inicial, pero en lo esencial mantiene la redacción inicial. Las reformas respecto a la prohibición de reelección inmediata en todo ámbito demuestran ello (presidencia, congreso, regiones y municipios). A eso se añadieron algunos derechos específicos para ampliar los alcances de la fuerza normativa a la Constitución.

Las reformas constitucionales cumplen múltiples **funciones**, entre las que podemos destacar está la *función democrática* que comprende la reforma de eliminación de la reelección presidencial inmediata, descentralización, modificación del sistema de pensiones, creación, modificación y supresión de tributos en manos de regiones, miembros de las fuerzas armadas y policía derecho a elegir, control y supervisión de fondos de administradoras privadas de pensiones (SBS), renuncia al cargo con 6 meses de anticipación para participar en elecciones, sustentación de presupuesto público y cuenta general de la república (resultados y metas alcanzadas por ministros deben sustentarse en el congreso), incremento del número de congresistas de 120 a 130, prohibición de reelección inmediata de autoridades regionales y locales, la Junta Nacional de Justicia reemplaza al Consejo Nacional de la Magistratura (+referéndum), financiamiento público de

partidos políticos (+referéndum), prohibición de reelección inmediata de congresistas (+referéndum) y modificación de la figura de la inmunidad parlamentaria.

También la función que cumplen las reformas son *perdurabilidad y estabilidad constitucional, estructurar y ordenar el sistema constitucional y simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)*. Estos están representados en el derecho a la rectificación se suprime del ámbito de protección del hábeas data, modificación respecto de la asignación de recursos del presupuesto público (asignación equitativa de recursos conforme a la descentralización), asegurar derecho a la salud, por ende, profesionales de salud desempeñen más de un cargo público, establece el régimen de residencia temporal del expresidente de la república, protección del patrimonio cultural de la nación por el Estado, levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria para lucha contra la corrupción, protección del patrimonio cultural de la nación por el Estado, ampliación del plazo máximo de detención policial en casos de flagrancia de 24 a 48 horas, reconoce el agua como derecho fundamental, plazo de prescripción penal se duplica para delitos contra la administración pública, además, establece imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública, amplía legitimación para interponer demanda de inconstitucionalidad al Poder Judicial, son peruanos los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, impide/prohíbe postular a cargos públicos a personas sentenciadas por delito doloso e incremento del PBI para el sector educación (6%).

Todas las reformas efectuadas a la Constitución guardan coherencia y consistencia con el desarrollo teórico-constitucional. En esta investigación hemos realizado un inventario de las funciones que cumple una reforma constitucional. Fue de carácter abstracto, pero que se contrastó con el plano empírico al evaluar cada reforma constitucional y buscar una clasificación específica. Con eso hemos podido notar que las reformas han cumplido varias funciones, es más, una sola reforma no tiene única función, sino que puede desempeñar varias. Esto depende de los alcances de la reforma o, más concretamente, del número de artículos que serán objeto de reforma. Con esto podemos confirmar que el desarrollo producido en la literatura constitucional sirvió para orientar las funciones desplegadas por las reformas en el Perú. Al sistematizar las reformas se ha notado que la Constitución cambió y

varió en cuanto a sus alcances. Nuevas disposiciones se incorporaron para mejorar el desempeño de la Constitución. La función democrática y la función expresiva son las más relevantes al momento de examinar cada reforma constitucional. Como que cada reforma actualiza el contenido del texto constitucional para ampliar su vigencia y legitimidad. Cada demanda social y crisis político-institucional ha recibido respuesta constitucional.

Finalmente, las funciones desplegadas por las diversas disposiciones de reforma a la Constitución se condensan en: (i) el compromiso y el fortalecimiento de los valores democráticos y (ii) el ensanchamiento de los alcances de la Constitución. La constante dinámica que se asume es que la función de la reforma mantiene coherencia con las transformaciones de la realidad (Negretto, 2015). Si bien es posible divisar que las modificaciones realizadas a la Constitución tienen impactos visibles. Estos no fueron capaces de cambiar de fisonomía el texto constitucional. En tal escenario, se justifica que hoy en día aparezcan discursos orientados a promover la reforma total de la Constitución (o cambio), puesto que las reformas cumplen funciones específicas, sin embargo, no llegan a modificar la estructura y los cimientos de la Constitución. Ni muchos menos contribuye a pensar sobre la relevancia que tiene la Constitución tiene en sí para una comunidad política. Como que se da por sentado su existencia y con eso se justifica su presencia. Tampoco se puede esperar que mediante reformas se promueva un impacto mayor. Con lo cual, la necesidad de discutir sobre el cambio constitucional es un asunto que cada vez gana más peso, aunque se espera que ese proceso sea lo más democrático posible y buscar el momento donde se produzcan la confluencia de voluntades.

4.4. Resultados y discusión del tercer objetivo específico: Establecer los procedimientos de reforma constitucional utilizados para provocar la modificación del texto constitucional

4.4.1. Resultados

El artículo 206 de la Constitución de 1993 regula el procedimiento de reforma constitucional, es decir, establece las opciones disponibles para incorporar modificaciones a la misma. En dicha disposición encontramos dos vías para reformar formalmente la constitución. Estos son: (i) toda reforma constitucional debe ser aprobada por el congreso de la república, con mayoría absoluta del

número legal de sus miembros, luego ser ratificada mediante referéndum (alcanza a 66 votos) y (ii) la omisión del referéndum es posible cuando el acuerdo del congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (que vendría a ser 87 votos). En la parte final, además, se menciona a los responsables que pueden promover una reforma constitucional, estos son el presidente de la república, con aprobación del consejo de ministros; los congresistas y ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. Estos son los sujetos con capacidad para presentar una iniciativa legislativa para reformar la constitución. No obstante, la parte que resaltamos es que los procedimientos o los caminos que pueden emplearse para reformar la constitución son dos.

Tabla 23

El procedimiento empleado para reformar la Constitución de 1993

El procedimiento empleado para reformar la Constitución de 1993	
Las reformas constitucionales efectuadas por el congreso (2 legislaturas ordinarias sucesivas)	Las reformas constitucionales efectuadas con aprobación de mayoría absoluta del congreso + referéndum.
24	3

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes de reforma constitucional.

En la tabla, se aprecia que el procedimiento de reforma constitucional más empleado es la que atraviesa por el congreso, es decir, las reformas constitucionales han cumplido con el acuerdo del congreso de obtener en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (que vendría a ser 87 votos). Las reformas constitucionales que fueron aprobadas por el congreso de la república, con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, luego ratificada mediante referéndum (alcanza a 66 votos) fue en menor cantidad. Estos datos son importantes porque evidencia que, en ambos casos, los actores involucrados y que impulsaron la reforman han respetado el procedimiento de enmienda constitucional. Ninguna reforma se ha efectuado al margen del texto constitucional, eso quiere decir que se produce la afirmación del valor normativo

de la Constitución. También da cuenta de que reformar la Constitución no es un asunto baladí, es decir, que sea esporádico, sino que es justificada. En términos formales es así, sin embargo, los problemas surgen a nivel material, ya que cumplir las exigencias procedimentales no asegura que la reforma sea producto de la deliberación y debate robusto de ideas, sino que puede ser producto de la inestabilidad política.

En líneas generales, las leyes que fueron objeto de aprobación por el congreso de la república en doble votación en legislaturas ordinarias son: Ley N.º 26470, Ley N.º 26472, Ley N.º 27365, Ley N.º 27680, Ley N.º 28389, Ley N.º 28390, Ley N.º 28480, Ley N.º 28484, Ley N.º 28607, Ley N.º 29401, Ley N.º 29402, Ley N.º 30305, Ley N.º 30588, Ley N.º 30650, Ley N.º 30651, Ley N.º 30738, Ley N.º 31043, Ley N.º 31097, Ley N.º 31118, Ley N.º 31122, Ley N.º 31280, Ley N.º 31304, Ley N.º 31305 y Ley N.º 31414. Enseguida, las leyes de reforma constitucional que se aprobaron mediante mayoría absoluta y, posteriormente, sometidas a referéndum fueron: (i) Ley N.º 30904 (reemplazó el Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia), (ii) Ley N.º 30905 (reforma organizaciones políticas en cuanto a financiamiento y funcionamiento) y (iii) Ley N.º 30906 (prohibición inmediata de reelección de congresistas). Tales normas de reforma constitucional son de contenido variado y diverso, al mismo tiempo, se ocupan de asuntos complejos. En cuanto a las últimas modificaciones, por lo menos las que fueron aprobadas mediante referéndum —aunque no exclusivamente esas— se incorporaron a la constitución después de una crisis política que tuvo como origen una fuerte tensión entre ejecutivo y parlamento. Además, la denuncia de actos corrupción alcanzó a las máximas autoridades del país, a raíz de ello, la desconfianza ciudadana respecto a la democracia incrementó. Dentro de esas condiciones, se incorporó medidas de consulta popular para legitimar las nuevas reformas constitucionales.

En la teoría constitucional se afirma que las reformas constitucionales en perspectiva comparada necesitan de la participación ciudadana. Esto supone que tanto cambiar la constitución y reformar la constitución necesitan de la intervención del pueblo para que sean legítimos. Conforme a ello, en el país, las reformas y, de darse el caso, el cambio de la constitución, deben estar respaldados por los ciudadanos, de lo contrario no tendría mucho sentido provocarlas. A

continuación, se adjuntan ilustraciones que dan cuenta de ello, es decir, el involucramiento ciudadano en las reformas es cada vez mayor.

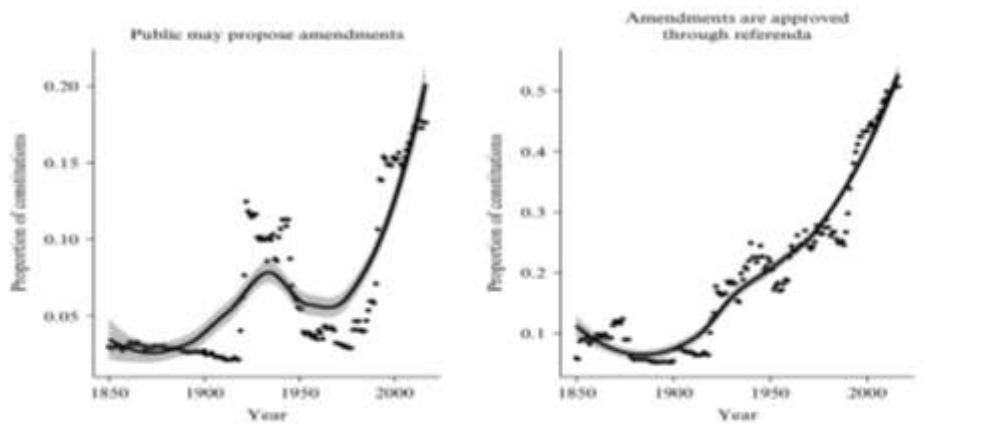


Figura 5. La participación pública en la reforma constitucional y aprobación de reformas mediante referéndum

Fuente: (Elkins & Hudson, 2019).

4.4.2. Discusión

¿Cuál es el objetivo de que la ciudadanía participe en el proceso de reforma constitucional? Lo que se espera es que la participación sea una manera de incluir y legitimar la reforma constitucional. Es el rol que cumple en el marco de las reformas constitucionales. Cuando se involucra la ciudadanía en la enmienda constitucional, lo usual es que los niveles de aceptación de la misma incrementan, en cambio, la aceptación es menor en aquellos casos en los que solo participa el congreso. La participación viene acompañada de mecanismos de deliberación pública, al mismo tiempo, involucra al ciudadano desde el inicio del proceso. El papel del congreso es limitado. La ciudadanía está pendiente de las reformas, por ese motivo, aumenta la legitimidad de la reforma y el proceso de participación no es un asunto formal (Lang & Wiener, 2017). Una ventaja que ofrece este tipo de mecanismos es que produce efectos deseables en la realidad, en cambio, las reformas efectuadas con la exclusiva participación del congreso suelen ser débiles y cuestionados. Están más orientados a crear reformas constitucionales de corte deliberativo porque la toma de decisiones es colectivo y reflexivo. Tal situación suele tomar tiempo, por consiguiente, requiere de un exhaustivo debate y deliberación sobre las implicancias de la reforma (Weis, 2014).

Los ciudadanos participan con la intención de analizar los proyectos de ley, recopilar información y debatir sobre los diversos aspectos de las reformas. También ese acto se expresa en involucrar a los ciudadanos directamente en las deliberaciones públicas sobre las enmiendas constitucionales (Brinks, Levitsky & Murillo, 2019). La participación en cualquier etapa tiene implicancias positivas en cuanto a los alcances de la reforma constitucional. Eso se nota mejor en los referendos que crean incentivos para que la gente reúna información, los actores políticos sean activos al dotar de información y los medios de comunicación crean espacios de interacción pública (Roznai, 2017). Con el propósito que la información y el nivel de reflexión sean adecuadas para llevar a cabo la deliberación pública. Si bien se trata de una reforma que involucra la modificación de una parte específica de la constitución, sin embargo, ese hecho no debe desconocer que el texto constitucional en su integridad es importante. Si ocurre ello, entonces, las reformas también requieren inclusión y participación ciudadana. Cuyo propósito es que sea democrático (Hesse, 2012). La evaluación de las distintas reformas, en esta investigación, denota que el mecanismo de reforma más empleado es de carácter representativo, es decir, donde el parlamento tiene un mayor protagonismo. En cambio, las reformas en las que interviene el ciudadano —para aprobar reformas mediante referéndum— es reducido. Con lo cual se ha prestado más atención al procedimiento establecido por el congreso antes permitir la intervención ciudadana.

Las distintas reformas constitucionales efectuadas son de carácter formal, por lo tanto, la regulación prevista en la constitución y normas afines deben cumplirse. Todas las reformas analizadas cumplen con ese propósito, sin embargo, un problema común es que la intervención y participación ciudadana es limitada (Levinson, 1995). En la medida que el congreso se encarga de tomar la decisión final sobre la aprobación o desaprobarción de la reforma. Tal situación genera reformas constitucionales sin intervención ciudadana. Como la experiencia peruana se encuentra en un contexto de erosión de la democracia, entonces, llevar a cabo la reforma constitucional con la exclusiva participación del congreso restringe los alcances y la legitimidad. Dejar en manos del parlamento ha hecho que los ciudadanos no se involucren en las reformas. Es cierto que garantizar la participación ciudadana puede resultar difícil de ejecutarla, sin embargo, eso no es

excusa para buscar mecanismos que promuevan la deliberación pública, más que todo en asuntos constitucionales porque es allí donde se discuten temas relevantes para la comunidad política que tengan impactos generales (Abad, 2017). La estabilidad de una reforma constitucional depende de la pluralidad de actores y asegurarse que los ciudadanos intervengan directamente en la discusión de la reforma. O también puede incentivarse que sean parte de la reforma interviniendo a través del referéndum.

Una mirada a la reforma constitucional desde la democracia deliberativa y la participación ciudadana, conlleva a que cualquier iniciativa que involucre la modificación de la constitución cuente con el involucramiento de los miembros de una comunidad política. El propósito de alcanzar la deliberación mediante el análisis de la información es aumentar el nivel de reflexión entre los participantes. Eso consiste en que al modificar la Constitución se tome en serio las razones, los motivos y los fundamentos que la justifican. Una situación óptima es que todos los involucrados en la reforma constitucional estén informados sobre ese proceso, además, que sean capaces de aportar al mismo. No debemos perder de vista que la democracia deliberativa busca la transformación de la realidad mediante la evaluación de preferencias y opiniones de los participantes, así como los posibles afectados. Si consideramos eso, entonces, el proceso de reformar la Constitución debe tomar en cuenta a la opinión pública, más que cumplir los procedimientos fijados en el texto constitucional para producir la reforma. En esos casos, naturalmente, se producen reformas participativos e inclusivos porque son abiertos a la ciudadanía (Atria, 2013). Tanto el país y en diversos contextos se vive un escenario de crispación y deterioro político a gran escala, eso implica que los vínculos de la democracia representativa se ven restringidos y limitados, por eso es mejor activar mecanismos de democracia directa.

La teoría constitucional contemporánea ha desarrollado diversos mecanismos de reforma constitucional. Estos comprenden modelos donde la reforma requiere de la aprobación de una mayoría del parlamento, la concurrencia de dos sesiones en el parlamento para aprobar, la consulta ciudadana mediante referéndum, entre otros. Con esto queda en evidencia que existen diversos modelos formales para enmendar constituciones. Cada una de ellas con exigencias particulares, puesto que cada uno tiene singularidades. Es complejo determinar cuál es el

procedimiento adecuado para modificar constituciones, ya que eso depende de muchos factores como la intención de quienes diseñan la Constitución, el compromiso de los actores políticos con los valores constitucionales, la importancia que una comunidad le adjudica al texto constitucional, etc (Stacey, 2011). Si algo se puede poner de relieve en todo ese contexto es que hay muchas formas de diseñar procedimientos de reforma constitucional, sin embargo, algunas son mejores que otras. Nos referimos a que generar la participación ciudadana es mejor que no contar con ella, pues si para reformar la Constitución concurren los ciudadanos o son consultados sobre ellos, seguramente tendrá mayor legitimidad y, probablemente, se conozca mejor los motivos por los cuales se realiza esa reforma (Thornhill, 2011). En cambio, cuando la reforma queda en manos del parlamento u otro órgano representativo, tiende a carecer de la aceptación y legitimación pública.

Consagrar y reservar un espacio para que la ciudadanía intervenga en la reforma constitucional es importante, puesto que de ese modo se legitima, da transparencia y genera expectativas positivas sobre el contenido y la finalidad de esas modificaciones. En varias oportunidades, en casos como el de la reelección inmediata de autoridades u otros, las reformas propuestas y discutidas por el órgano legislativo fueron estrictamente políticos. Careció de una evaluación técnica y, más que todo, si es una solución para solucionar los males existentes. Cuando el ciudadano forma parte de la reforma emerge una cultura de reflexión colectiva para medir los efectos de las reformas, a su vez, la forma en que los mismos ciudadanos deben actuar frente a la reforma. Si bien una reforma consultada a la ciudadanía puede generar una respuesta favorable, eso no quiere decir que su implementación sea exitosa. Una reforma puede contar con legitimidad, sin embargo, ejecutar su contenido es un factor problemático. En el año 2018 (referéndum del 9 de diciembre de 2018) se reforma el Consejo Nacional de la Magistratura por hechos de corrupción y fue reemplazada por la Junta Nacional de Justicia. Este órgano tiene casi las mismas competencias, pero en su conformación y organización cambian, además, fue ratificada mediante referéndum. Se espera de esta reforma funcione correctamente, sin embargo, los cuestionamientos no faltaron respecto a la función que vienen cumpliendo al

sancionar y seleccionar jueces. De esa manera, la reforma tiene motivaciones loables, pero el problema es con relación a su implementación.

La reforma constitucional sobre el financiamiento público de los partidos políticos es otra que se aprobó mediante referéndum el 2018. Ello al considerarse que los partidos políticos actuaron en contra de los valores democráticos del país, puesto que muchos de ellos recibían financiamiento de fondos privados, pero que no eran declarados. No podían transparentar los fondos usados durante la campaña política. El problema se enfocó en que el financiamiento privado de los partidos políticos no alienta la transparencia, por eso muchos partidos políticos han aprovechado para obtener fondos que no se pueden justificar (para mayor información véase (Hakansson, 2021)). Luego, se suma otra reforma constitucional que es la prohibición de reelección de congresistas, que también fue consultada en referéndum. Esto significa que los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo. Ello debido a que la institución del congreso despierta mucha desconfianza frente a la ciudadanía, puesto que la actuación de sus miembros la desprestigia. No obstante, también hubo críticas a esta medida porque generaría que personas con poca preparación postulen al cargo, ya que los que ganaron cierta experiencia se retirarían de la política por 5 años. También sumado a eso se consultó a la ciudadanía volver a la bicameralidad, sin embargo, no fue aprobada porque representaría más costo y los congresistas se volverían a reelegir bajo la figura de diputados (Miro, 2019).

1. Primera pregunta:

1. ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?	
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "SÍ"	13 727 144
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "NO"	2 130 891
VOTOS EN BLANCO	684 643
VOTOS NULOS	1 083 648
TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	17 626 323
TOTAL DE ELECTORES HÁBILES	24 373 821
TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON	17 626 323
TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS	15 858 655
80% DE VOTOS VÁLIDOS	7 929 314

OPCIÓN GANADORA: SÍ, con 13 727 144 votos.

2. Segunda pregunta:

2. ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?	
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "SÍ"	13 667 716
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "NO"	2 266 138
VOTOS EN BLANCO	722 996
VOTOS NULOS	969 473
TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	17 626 323
TOTAL DE ELECTORES HÁBILES	24 373 821
TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON	17 626 323
TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS	15 933 854
80% DE VOTOS VÁLIDOS	7 966 927

OPCIÓN GANADORA: SÍ, con 13 667 716 votos.

3. Tercera pregunta:

3. ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?	
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "SÍ"	13 598 123
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "NO"	2 248 887
VOTOS EN BLANCO	772 818
VOTOS NULOS	1 097 303
TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	17 626 323
TOTAL DE ELECTORES HÁBILES	24 373 821
TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON	17 626 323
TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS	15 847 910
80% DE VOTOS VÁLIDOS	7 923 955

OPCIÓN GANADORA: SÍ, con 13 598 123 votos.

4. Cuarta pregunta:

4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?	
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "SÍ"	1 482 318
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN "NO"	13 949 831
VOTOS EN BLANCO	1 006 828
VOTOS NULOS	1 287 151
TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	17 626 323
TOTAL DE ELECTORES HÁBILES	24 373 821
TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON	17 626 323
TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS	15 412 347
80% DE VOTOS VÁLIDOS	7 706 174

OPCIÓN GANADORA: NO, con 13 949 831 votos.

Figura 6. Resultados del referéndum nacional de 2018

Fuente: La resolución N.º 0002-2019-JNE que proclama los resultados del referéndum nacional de 2018 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/proclaman-los-resultados-del-referendum-nacional-2018-convo-resolucion-no-0002-2019-jne-1729218-9/>

En cuanto al procedimiento empleado para reformar la constitución es evidente que el más empleado fue el representativo. Consiste en dejar en manos del Congreso de la República la reforma de la constitución, por ende, no se consulta a la ciudadanía directamente. Que quede en manos del congreso la reforma de la constitución no significa que sea malo por sí mismos, los problemas se suscitan cuando asuntos de relevancia pública —aunque todas las reformas tienen ese rasgo— son discutidos por un grupo pequeño de ciudadanos, es decir, los congresistas. En casos como la prohibición de reelección presidencial, la prohibición de reelección de autoridades regionales y locales, la supresión de la inmunidad parlamentaria, la descentralización, entre otros, requieren un análisis más detallado. Lo que significa que el debate público sea robusto y que involucre

a la ciudadanía para que sean aprobadas. No debe circunscribirse el debate sobre esos tópicos dentro del parlamento, sino que debe extenderse hacia la ciudadanía. Luego de ello aprobar la reforma mediante referéndum. Cuando se proponen y adoptan medidas de involucramiento ciudadano en la reforma constitucional, de alguna forma, se legitima. Los asuntos que no son pacíficos requieren de la aprobación y del respaldo ciudadano, solo de esa manera se alcanza a legitimar el contenido y la finalidad de la reforma.

El Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la ausencia o poca deliberación en la aprobación de las leyes de reforma constitucional. Lo cual era incompatible con la democracia deliberativa, puesto que una reforma a la constitución no es un asunto baladí. Requiere de análisis racional y pausado sobre los alcances que debe tener la reforma una vez que se aprueba (incorpora a la constitución). Bajo esa premisa demanda una evaluación más mesurada sobre sus implicancias. Lo que se alcanza asegurando que más personas participen en el proceso de aprobación de la constitución, por lo tanto, si los espacios son reducidos o limitados para evaluar los alcances de la reforma, entonces, se producirá desconocimiento y deslegitimación de la reforma. Tomando como punto de partida estos argumentos se puede sostener que deben existir dos tipos de procedimiento para reformar: (i) procedimiento de reforma más agravada y con participación ciudadana para aquellas partes o porciones de la constitución que sean polémicas y (ii) procedimiento de reforma menos agravada y sin participación ciudadana (solo con intervención del congreso) para modificar sobre asuntos menos polémicos (reconocer nuevos derechos, introducir nuevos requisitos, afianzar funcionamiento de instituciones, entre otros).

Finalmente, el referéndum es un mecanismo que incentiva la participación política. Es una expresión de la democracia directa. Es susceptible de ser usado para afrontar momentos de crisis y tensión social que produce erosión de la democracia. En materia de reforma constitucional, la experiencia peruana demuestra que únicamente tres leyes de reforma fueron aprobadas mediante referéndum, el resto se hizo a través del congreso de la república. Las tres veces en que se produjo la participación ciudadana en la reforma constitucional fue a raíz de la crisis política originada al renunciar Pedro Pablo Kuczynski a la

presidencia de la república, quien fue acusado de corrupción. A lo que le siguió una serie de denuncias y destapes de corrupción que terminaron por debilitar la democracia. En medio de esas condiciones, se realiza el referéndum del 9 de diciembre del 2018 (convocada por Martín Vizcarra), con la finalidad que de alguna manera la crisis del sistema de justicia, la debilidad de los partidos políticos, entre otros se solucionen mediante la reforma constitucional y, en especial, con la intervención de la población. Se usó el referéndum como una medida orientada a frenar la erosión democrática. Cuya finalidad es que la ciudadanía vuelva a confiar en las instituciones y el sistema democrático de gobierno. En ese escenario, las reformas constitucionales que fueron objeto de consulta mediante referéndum estuvieron enfocadas en: (i) brindar soluciones a la crisis del parlamento (no reelección y bicameralidad), (ii) esclarecer el financiamiento de partidos políticos (con fondos públicos) y (iii) reemplazar el órgano que se encarga de seleccionar jueces y fiscales (Consejo Nacional de la Magistratura por Junta Nacional de Justicia al detectarse actos de corrupción e influencias indebidas en el nombramiento de jueces). Dichas medidas, de todas maneras, no podían realizarse con la participación de los órganos representativos, sino que era esencial la intervención ciudadana.

5. Discusión general

El poder constituido o poder de reforma constitucional encuentra su fundamento en la constitución. De allí deriva su competencia y es su límite. No es equiparable al poder constituyente, pues actúa libre de ataduras legales. La fuente de autoridad última del poder constituido es la Constitución, en cambio, del poder constituyente es la voluntad que emana del pueblo. Si consideramos ello, entonces, la lógica bajo la cual operan las reformas es dentro de las fronteras trazadas por el texto constitucional. Lo que justifica la existencia de normas que regulan la forma en que una reforma debe producirse. Su ejercicio responde a las autoridades representativas, en este caso, el parlamento, pues es el órgano facultado para modificar las disposiciones constitucionales. También puede admitirse la participación popular, siempre que las reglas que regulan la reforma lo permitan. Las constituciones de las democracias contemporáneas le asignan una sección al procedimiento de reforma constitucional. Eso para asegurar que la Constitución no sea modificada empleando métodos o mecanismos distintos a los previstos por ella. No se puede predicar un carácter ilimitado del poder de reforma constitucional, puesto que actúa

condicionado conforme a los lineamientos trazados en la constitución. Todas las reformas incorporadas a la constitución peruana dan cuenta de ello, es decir, que fueron producto de los procedimientos constitucionales previamente fijados.

Con la intención de conocer la dinámica de las reformas constitucionales, en este estudio, hemos explicado que los fundamentos, las funciones y el procedimiento seguido al momento de efectuar las reformas constitucionales son importantes. En la medida que grafican la forma en que se comportan y se han producido en el país. Los estudios teóricos sobre la reforma constitucional, al menos, en el país han descuidado ese aspecto. Con lo cual no se ha sistematizado y organizado la información respecto a las dimensiones que indicados sobre las reformas constitucionales. Lo que hemos encontrado en los resultados es que los *fundamentos* de cada reforma recaen en: (i) *fundamentos relativos al fortalecimiento de la separación de poderes y la democracia*, (ii) *fundamentos para afirmar el valor normativo de la Constitución*, (iii) *fundamentos que aseguran la estabilidad y continuidad constitucional* y (iv) *fundamentos políticos, sociales y culturales*. En cuanto a las funciones, se aprecia que son: (i) *función democrática*, (ii) *función de perdurabilidad y estabilidad constitucional*, (iii) *función de estructurar y ordenar el sistema constitucional* y (iv) *función simbólica (expresión de valores y principios)*. Y, finalmente, con relación al procedimiento empleado se advierte que son: (i) *procedimiento representativo* y (ii) *procedimiento democrático*. No son las únicas y las exclusivas, sino que son enunciativas porque más supuestos se pueden añadir en cada caso, lo que depende del contexto y la situación en el que se produzca la reforma constitucional.

La información recabada sobre las reformas constitucionales denota que la constitución requiere ajustes cada cierto tiempo, lo cual guarda coherencia con el predicamento de la teoría constitucional. En ella se afirma que reformar la constitución es algo que ocurre con frecuencia, por lo tanto, no existe mayor controversia respecto a ese punto. La forma en que se produce la reforma es de dos maneras: formal e informal. En la experiencia peruana, la reforma formal es la que sobresale porque todas las reformas analizadas han seguido el procedimiento trazado por el texto constitucional. En cambio, no se hizo un análisis de las reformas informales porque son más complejas de entender sus alcances, además, amerita otro tipo de análisis más detallado. Cada vez que se reforma la constitución, lo que se persigue es proteger y asegurar la perdurabilidad del proyecto constitucional (Yap, 2017). Significa que los principios y contenidos consagrados en el

texto constitucional todavía se mantengan y estén vigentes. De tal manera que también sirve para ampliar, retraer, especificar o generalizar la constitución. Y se espera que las reformas no sean profundos o alteren la identidad del texto constitucional. Además, ninguna reforma debe atacar el espíritu o los principios fundamentales. Lo que se espera es que mediante la reforma se afiancen y protejan los principios democráticos. Con relación a este punto, las reformas realizadas a la constitución vigente buscan perfeccionarla. Y ocurre de dos maneras: (i) reformas están apegados a los procedimientos previstos en la constitución y (ii) reformas tienen fundamento y función compatible con los valores democráticos y principios constitucionales (Fallon, 2006).

Las razones que justifica a la reforma constitucional no siempre están claras. Cuando se evaluó el contenido de cada reforma efectuada a la constitución, lo que se encontró es que la crisis social-político fue un elemento importante, pero no determinante. En otras oportunidades las reformas fueron producto de los cambios sociales, políticos y culturales. Esto último ha ocurrido en materias relativos a la protección de derechos y reconocimiento de nuevos principios de convivencia social. Lo que no ha ocurrido es una reforma constitucional que sea plural, democrático, republicano y deliberativo, en la mayoría de los casos siempre fue precipitado o apresurado. Cuando analizamos el contexto en el que se produce la reforma, se aprecia que subyacen razones y motivaciones de diversa índole, empero, los problemas surgen cuando se trata de realizar un balance o aproximación general al tema. En estos casos, no queda claro el fundamento y la función de la reforma, por ende, no se puede trazar un patrón común que los caracterice. Esto ha conllevado a que se requiera de la doctrina constitucional para identificar los fundamentos, las funciones y los procedimientos seguidos para reformar la constitución. Eso no es todo, además, los proyectos de ley de reforma constitucional fueron materia de análisis. Con estos elementos hemos podido asegurar la información respecto a las dimensiones de las reformas constitucionales.

En este punto, naturalmente, un debate que se destapa es que organizar las reformas considerando los fundamentos, funciones y procedimientos es arbitrario, por consiguiente, quizás hasta podría ser trivial. Tal aseveración es inconsistente, en la medida que estudiar la dinámica de las reformas constitucionales —conforme a los aspectos indicados— produce como resultado una mejor organización y clasificación. También genera certeza en la forma en que previamente se realizaron las reformas, es decir, los contenidos que fueron valorados. La tarea no acaba allí, a su vez, es una fuente

fiable para construir razones que sirvan o alumbren a las futuras reformas. No se usarán los mismos argumentos y tampoco el contexto se repetirá, pero lo que sí puede lograrse es que las reformas sean más consistentes, es decir, evitar el peligro de la politización y la inmediatez al reformar la constitución. La aproximación a la forma en que se produce la reforma, el desempeño que tiene a nivel social y el tipo de procedimiento que se emplea, de cierta manera, ilustra sobre las condiciones que rodearon a las reformas. Eso no es todo, además, se logra identificar la influencia del contexto político y social.

Las reformas constitucionales que fueron objeto de análisis dan cuenta de la continuidad de un proyecto constitucional, es decir, aquella que sirvió de inspiración para crear la actual constitución. El texto original ha sufrido modificaciones, pero en lo sustancial se mantiene como un proyecto estable y consistente. En cada periodo de gobierno se revisó el contenido de la constitución para incorporar nuevas disposiciones. Hubo iniciativas que se ciñó estrictamente a reformar y otros que buscaron el cambio de la constitución. Los que han prosperado son aquellos que reforman y los otros fueron archivados. Las múltiples reformas realizadas a la constitución no fueron capaces de modificar la estructura, el diseño y la organización. Una de las reformas notables que se incorporó es respecto a la prohibición de la reelección presidencial. Otros fueron de la recomposición del Consejo Nacional de la Magistratura, la descentralización, entre otros. Empero estos no han reconfigurado y modificado la fisonomía de la constitución de 1993, sino que su estructura permanece. Con el paso de los años, cada reforma perfecciona la constitución porque salvaguarda su contenido frente a la realidad. Ninguna reforma minó o disminuyó sus alcances, al contrario, fueron medidas que expandieron su contenido para adaptarla a los desafíos de la realidad. En términos generales, incluso, si en algún momento se cuestionó el carácter antidemocrático —en cuanto a su origen—, esta fue enervándose con el transcurso de los años.

Las constantes reformas de los cuales fue objeto la Constitución de 1993 sirvieron para dar una fisonomía distinta, al menos, respecto a la forma en que se desempeña en la realidad. Sin embargo, consideramos que las reformas no fueron capaces de modificar aspectos sustanciales de la Constitución, tales como el tipo de Estado, el modelo económico, la unicameralidad, la organización de las diversas dependencias del poder público (salvo la reforma sobre descentralización y Consejo Nacional de la Magistratura), el sistema de derechos, entre otros. Con lo cual es un texto que se afirma y gana solidez con el paso del tiempo, a pesar de que recaigan en ella fuertes cuestionamientos relativos

a su origen, la organización del Estado, la regulación de las funciones de algunas instituciones, el compromiso con nuevos principios, entre otros. Todo esto demuestra que la reforma constitucional es un mecanismo que —en definitiva— defiende la constitución. Hace que no pierda su vigencia. Hace que resista a las transformaciones y demandas sociales. Lo cual puede percibirse como un aspecto positivo en el escenario contemporáneo, sin embargo, las reivindicaciones que buscan el cambio constitucional son legítimas. Las constituciones contemporáneas en algún momento deben cambiar, no pueden subsistir usando constantemente las reformas. Con razón dentro de la doctrina se menciona que luego de más de 25 años de vigencia de la Constitución, ha sufrido cambios profundos a partir de 2001, las mismas que tuvieron como actores principales al parlamento y al Tribunal Constitucional (García, 2013b), por consiguiente, se debe cambiar.

Hasta el momento, luego de ver los resultados en cuanto a la cantidad de reformas de los que fue objeto la constitución, encontramos dos posiciones relevantes. Una aproximación de las reformas que considera que son necesarios y su utilidad se tradujo en asegurar la permanencia del texto constitucional. Es una renovación y compromiso constante con el pacto social de una comunidad política, en este caso, la peruana. Dan dinamicidad y legitiman su contenido. Desde otra perspectiva, las reformas profundizan la crisis constitucional, política e institucional. Ninguna reforma fue capaz de alterar el contenido de la constitución, más que todo no se pudo superar el origen antidemocrático (aunque probablemente esto no sea el problema principal a estas alturas). Las constantes fricciones entre ejecutivo y legislativo, la actuación poco creíble de las instituciones como el Tribunal Constitucional o Poder Judicial, la corrupción, entre otros sugieren —de cierta forma— la necesidad de cambiar la constitución. Esto también se traduce en que sea necesario buscar una constitución que organice el poder democráticamente, a su vez, que los ciudadanos confíen en su contenido. Lo último significa que los procesos de cambio constitucional deben ser democráticos para dar mayor protagonismo al ciudadano. No obstante, el principal inconveniente que asedia el cambio de constitución es la oportunidad y las condiciones bajo las que debe hacerse, por eso es que mediante reformas ha mantenido su vigencia la actual constitución.

La constitución peruana es de carácter normativa y rígida. Las modificaciones se producen siguiendo el procedimiento establecido por ella. Existe un procedimiento específico para reformar la constitución, eso obedece a que las disposiciones

constitucionales deben distinguirse de las leyes ordinarias. Además, el congreso detenta toda la capacidad para reformar la constitución, por lo tanto, es el órgano que determina el momento y la oportunidad en que se debe realizar. No obstante, en este trabajo, notamos que la actuación del congreso suele ser eminentemente político y para atender un interés circunstancial. De ahí que dicha institución pierde legitimidad frente a la ciudadanía. Como no se consulta a la ciudadanía y mucho menos se analiza con detenimiento las reformas, lo que ocurre es que la ciudadanía desconfía de las iniciativas del congreso. La mejor forma de impulsar una reforma es considerando que el poder de reforma constitucional tiene límites para su activación, por ende, primero analizar los límites impuestos por el constituyente a la reforma parcial (Benavides, 2018); en segundo momento, identificar los fundamentos y las funciones que desempeñará y, en tercer lugar, incorporar el procedimiento adecuado para provocar una reforma legítima que persista en el tiempo.

Las reformas constitucionales analizadas son de carácter formal, es decir, quien modifica el texto constitucional utiliza los procedimientos previstos en la constitución. Esta no es la única manera de reformar la constitución, además, existe otras maneras como las reformas informales que son producto de la interpretación realizada por los tribunales o también mediante convenciones. En esos casos, no se emplean los procedimientos previstos y los órganos que intervienen no son competentes para ello, esto es, para producir reformas. Ni la interpretación de los jueces ni las convenciones son reconocidas como mecanismos para producir reformas. No obstante, son una realidad que se pone en práctica en los sistemas jurídicos contemporáneos. En el caso peruano, la modificación de la constitución se efectúa mediante reformas formales e informales. En el primer caso es a través del congreso. En el segundo supuesto es mediante los tribunales o la actividad política (agentes políticos producen reformas). No queda duda de que los jueces constitucionales, es decir, el Tribunal Constitucional es la que más activamente participó en reformar la constitución. Cuando interpreta la constitución —como el único y el máximo órgano— se produce la modificación de los hechos, puesto que postula una nueva forma de entender una determinada disposición constitucional. Y el resto de los operadores del derecho en el país siguen la jurisprudencia del referido órgano, lo cual genera una modificación de su contenido y alcances de ciertas partes de la constitución (Ginsburg, 2011). Con lo que acabamos de señalar podemos advertir que mediante la vía interpretativa ha recibido modificaciones la constitución vigente.

Múltiples estrategias se han incorporado para reformar la constitución. Una muestra de ello son las reformas formales e informales. La doctrina constitucional viene aceptando esa perspectiva. En la misma línea, además, se considera que las reformas tienen fundamentos específicos y cumplen funciones determinadas. Lo que también es relevante al momento de diseñar e introducir nuevas reformas en las constituciones, al menos, así quedó demostrado con esta investigación. Examinar detenidamente el fundamento y la función de la reforma puede ser una medida que impida la implementación de reformas que sean eventuales o coyunturales. También a eso se debe sumar que el procedimiento a seguir es una medida que sirve para democratizar y conocer de los detalles de la reforma que se propone. Como podemos observar, la ausencia de sistematización y organización de las reformas impide a los congresistas para que conozcan qué tipo de fundamentos se pueden emplear, a su vez, las funciones que tendrá en la realidad. Con relación al procedimiento de reforma constitucional, hemos notado que estas en el país se ha dado de la siguiente manera: (i) reforma a través del Congreso de la República mediante dos legislaturas ordinarias y (ii) reforma con aprobación del Congreso de la República y consulta popular mediante referéndum. La segunda opción es muy reducida en cuanto a su uso, es decir, pocas reformas fueron sometidas a referéndum. Lo ideal es que se use con frecuencia este mecanismo, más que todo que la consulta para reformar la constitución se realiza en el marco de las elecciones (nacionales o regionales/locales).

Finalmente, para cerrar este punto, las diversas reformas efectuadas a la Constitución cuentan con variados fundamentos, funciones y procedimientos. Todos se orientaron hacia el perfeccionamiento de la Constitución de 1993. Tuvieron un impacto positivo en la legitimación del texto constitucional. Cada reforma trató de solucionar un problema específico de la realidad político, institucional y constitucional. No obstante, a la luz de los últimos acontecimientos suscitados en el país, consideramos que el reemplazo de la constitución es un asunto que cobra cada vez más relevancia. Si bien esa situación ha generado una polarización en el país, a raíz de que no se ponen de acuerdo entre quienes la promueven y la rechazan. Fuera de las condiciones de orden político, el cambio de la constitución es un proceso que toma tiempo y requiere de consensos entre la clase política y los ciudadanos. A nivel ciudadano no se ha cristalizado de forma plena esa posibilidad y tampoco se puede inferir que de las 27 reformas incorporadas a la constitución se deduzca que sea necesario cambiar la constitución. Por lo pronto, mientras se logra crear



el clima adecuado para el cambio, se aprovechó para explicar el rol de las reformas constitucionales y su papel orientado hacia la protección de la constitución vigente.

CONCLUSIONES

- El análisis de las 27 leyes de reforma constitucional giró en torno a los fundamentos, las funciones y los procedimientos empleados para modificar la Constitución de 1993. Los *fundamentos* identificados recaen en: (i) *fundamentos que fortalecen la separación de poderes y la democracia*, (ii) *fundamentos que afirman el valor normativo de la Constitución*, (iii) *fundamentos de estabilidad y continuidad constitucional* y (iv) *fundamentos políticos, sociales y culturales*. En cuanto a las funciones, se aprecia que son: (i) *función democrática*, (ii) *función de perdurabilidad y estabilidad constitucional*, (iii) *función de estructurar y ordenar el sistema constitucional* y (iv) *función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)*. Con relación al procedimiento empleado son: (i) *procedimiento representativo* y (ii) *procedimiento democrático*. Estos son los criterios que sirvieron para organizar y sistematizar las reformas constitucionales, además, se determinó que una reforma es susceptible de contar con dos o más fundamentos y funciones, según el alcance y el contenido que es objeto de modificación.
- Los *fundamentos* que emergen de las diversas reformas realizadas a la constitución son: (i) *fundamentos que fortalecen la separación de poderes y la democracia*: las reformas limitan el poder político y aseguran el adecuado funcionamiento de la democracia y sus instituciones, (ii) *fundamentos que afirman el valor normativo de la constitución*: las reformas reconocen e incorporan nuevos contenidos a la constitución, ya que anteriormente no se encontraban en la constitución; además, persiguen la aplicación de las disposiciones constitucionales a la realidad social y política del país, (iii) *fundamentos de estabilidad y continuidad constitucional*: las reformas acomodan y aseguran la vigencia de la constitución frente a la realidad social y política del país, por lo tanto, impide que ante nuevas condiciones y crisis sociales se deteriore, y (iv) *fundamentos políticos, sociales y culturales*: las reformas son producto de la confluencia de factores políticos, sociales y culturales, es decir, las modificaciones realizadas a la constitución tienen una motivación externa.
- Las *funciones* de las distintas reformas constitucionales se circunscriben a: (i) *función democrática*: la reforma es un mecanismo para legitimar la constitución

frente a la sociedad, (ii) *función de perdurabilidad y estabilidad constitucional*: la reforma actualiza y amplía contenidos de la constitución para mejorar su funcionamiento y desempeño frente a la realidad, por ende, es un medio para defender y garantizar la constitución en aras de preservar su dimensión normativa, (iii) *función de estructurar y ordenar el sistema constitucional*: la reforma organiza y racionaliza el ejercicio del poder, además, encauza el funcionamiento de las instituciones y las decisiones políticas conforme a los valores del sistema constitucional y (iv) *función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)*: la reforma es considerada como una condición para satisfacer y materializar las aspiraciones sociales, es decir, se espera que los cambios introducidos en la constitución transformen la realidad.

- Con relación a los *procedimientos* utilizados para provocar la modificación del texto constitucional, son: (i) *procedimiento representativo*: reforma es resultado del acuerdo del Congreso de la República respaldada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (reforma se realiza con la única y exclusiva intervención del legislador) y (ii) *procedimiento democrático*: reforma constitucional es aprobada por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, además, ratificada mediante referéndum, en este punto, el pueblo interviene para refrendar y aprobar la reforma constitucional. Ambos mecanismos usados para reformar la constitución están regulados en el artículo 206 de la norma fundamental del país. La evaluación de estos dos procedimientos denota escasa participación ciudadana al aprobar las reformas constitucionales, puesto que únicamente en tres reformas fueron ratificadas mediante referéndum. Tal situación es opuesta a las nuevas orientaciones y exigencias de la teoría constitucional, en la medida que se espera que tanto la reforma y el cambio constitucional sean objeto de deliberación pública para involucrar al ciudadano.

RECOMENDACIONES

- Las iniciativas de reforma constitucional deben precisar los fundamentos que motivan la reforma, es decir, indicar las razones que secundan a la iniciativa de enmienda del texto constitucional. Eso facilita identificar los motivos que estuvieron detrás para incorporar o introducir modificaciones a la Constitución. Esto supone el desarrollo de un apartado específico en los proyectos de ley para describir los fundamentos. Lo cual, además, acarrea que se establezca una estructura de los proyectos de ley donde se detallen los fundamentos de la reforma.
- Las funciones de las reformas constitucionales deben mencionarse explícitamente en los proyectos de ley de reforma constitucional donde se especifique la función que cumplirá. Cumple varias funciones una reforma, en ese entendido, debe justificarse y consignarse las razones de cada una de ellas. En la actualidad, las reformas efectuadas no identifican expresamente las funciones, puesto que muchos de ellos responden a criterios coyunturales o estrictamente políticos. Ese tipo de circunstancias se evitan cuando los responsables de proponer y discutir el contenido de la reforma identifican las funciones. A partir de lo mencionado, debe evaluarse la función de las reformas constitucionales en los siguientes escenarios: (i) al formular el proyecto de ley de reforma constitucional, (ii) al discutir el contenido del proyecto de reforma constitucional en la comisión de constitución del congreso y (iii) al debatir la reforma constitucional en el pleno del congreso. Con lo que se logrará que la función de la reforma quede clara, a su vez, se explicita su relevancia para la sociedad.
- En el Perú, hasta el momento, únicamente 3 reformas fueron objeto de referéndum, es decir, se aprobaron por el congreso y ratificados mediante referéndum (intervención de la ciudadanía). El resto quedó en manos exclusivas del parlamento. En ese contexto, se sugiere incrementar el uso del referéndum para aprobar las reformas, por lo menos, en aquellos casos que sean más polémicos o controvertidos como la bicameralidad, el tipo de gobierno, la incorporación de nuevas instituciones, el cambio de regulación en el procedimiento de elección de máximas autoridades del Estado, entre otros. De esa manera, además, incrementa la legitimidad de las reformas constitucionales adoptadas. Finalmente, en sintonía con lo anterior, se sugiere la introducción en



la constitución de una cláusula constitucional que identifique los asuntos controvertidos y polémicos que requieran intervención ciudadana para su aprobación.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Yupanqui, S. B. (2017). Reforma constitucional o nueva constitución la experiencia peruana. *Cuestiones Constitucionales*, 37(37), 295–301. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11460>
- Ackerman, B. (2014). *We the people I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*. Institución de Altos Estudios Nacionales y Traficantes de sueños.
- Ackerman, B. (2017). *We the people II. Transformaciones*. Institución de Altos Estudios Nacionales y Traficantes de sueños.
- Al-Ali, Z., & Dann, P. (2006). The Internationalized Pouvoir Constituant—Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor. *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 10(1), 423–463.
- Aláez Corral, B. (2020). Reforma constitucional y concepto de Constitución. In B. Aláez (Ed.), *Reforma constitucional y defensa de la democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Albert, R. (2016). Conclusión: la reivindicación de las tradiciones democráticas del cambio constitucional. In R. A. y C. Bernal. (Ed.), *Cambio constitucional informal* (pp. 421–436). Universidad Externado de Colombia.
- Albert, R. (2017). *Formas y función de la enmienda constitucional*. Universidad Externado de Colombia.
- Albert, Richard. (2015). Constitutional Amendment by Stealth. *McGill Law Journal / Revue de Droit de McGill*, 60(4), 673–736. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1034051ar>
- Aragón, R. (2015). ¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla? *Teoría y Realidad Constitucional*, 36. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/16069>
- Arato, A. (1999). Carl Schmitt and the Revival of the Doctrine of the Constituent Power in the United States. *Cardozo L. Rev.*, 21, 1739.
- Atienza, M. (2010). Hermenéutica y filosofía analítica en la interpretación del Derecho. In I. Lifante (Ed.), *Interpretación jurídica y teoría del Derecho* (pp. 67–91). Palestra

Editores.

- Atria, F. (2013). *La Constitución tramposa*. LOM Ediciones.
- Bedoya, H. (2009). *Dogmática como derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Bellamy, R. (2007). *Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy*.
- Benavides Ordóñez, J. (2018). Los procedimientos de reforma en algunas constituciones de América Latina. Un estudio normativo con particular énfasis en la Constitución ecuatoriana de 2008. *Estudios Constitucionales*, 16(1), 39–66.
<https://doi.org/10.4067/s0718-52002018000100039>
- Bernal, C. (2016). Prefacio. Cambio constitucional informal: una introducción crítica. In R. A. y C. Bernal (Ed.), *Cambio constitucional informal* (pp. 9–50). Universidad Externado de Colombia.
- Bernal, C. (2018). *Derechos, cambio constitucional y teoría jurídica. Escritos de derecho constitucional y teoría del derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Bernal, Carlos. (2017). Constituciones sin constitucionalismo y la desproporción de la proporcionalidad. Dos aspectos de la encrucijada de los derechos fundamentales en el neoconstitucionalismo. *Revista Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría Del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 9, 39–70.
- Bernales, E. (2005). Los caminos de la reforma constitucional en el Perú. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.
- Bockenforde, E. (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trotta.
- Brennan, J. (2018). *Contra la democracia*. Editora Géminis S.A.
- Brinks, M. Levitsky, S., & Murillo, M. (2019). *Understanding institutional weakness. Power and design in Latin American institutions*. Cambridge University Press.
- Bulygin, E. (2014). Dogmática jurídica y sistematización del derecho. In Á. Núñez (Ed.), *Modelando la ciencia jurídica*. Palestra Editores.
- Cameron, M. A., & Hershberg, E. (2010). *Latin America's left turns: Politics, policies, and trajectories of change*. Lynne Rienner Publishers Boulder.

- Carbonell, R. (2006). Perú la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida. *Araucaria*, 8(15), 157–175.
- Colón-Ríos, J. (2020). *Constituent power and the law*. Oxford University Press.
- Colón-Ríos, J. I. (2011). Carl Schmitt and constituent power in Latin American courts: the cases of Venezuela and Colombia. *Joel Colón-Ríos, CARL SCHMITT AND CONSTITUENT POWER IN LATIN AMERICAN COURTS: THE CASES OF VENEZUELA AND COLOMBIA, Constellations*.
- Colón-Ríos, J. I., Hausteiner, E. M., Lokdam, H., Pasquino, P., Rubinelli, L., & Selinger, W. (2021). Constituent power and its institutions. *Contemporary Political Theory*, 20(4), 926–956. <https://doi.org/10.1057/s41296-021-00467-z>
- Constant, B. (1989). *Escritos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Coral Lucero, J. I. (2016). Aproximaciones ideológicas a la reforma constitucional de 1910. *Papel Político*, 21(2), 373. <https://doi.org/10.11144/javeriana.papo21-2.airc>
- Córdova, R. (2016). *La reforma total de la Constitución y los límites materiales del poder de reforma en las constituciones peruana de 1993 y panameña de 1972* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6773>
- Cruz, J. (2006). Los métodos para los juristas. In C. Courtis (Ed.), *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 17–39). Trotta.
- De Vega, P. (2011). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos.
- Desarrollo, P. de N. U. para el. (2015a). *Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo. Análisis desde la experiencia comparada*. PNUD.
- Desarrollo, P. de N. U. para el. (2015b). *Opinión ciudadana y cambio constitucional. Análisis desde la opinión pública*. PNUD.
- Dyzenhaus, D. (2012). Constitutionalism in an old key: Legality and constituent power. *Global Constitutionalism*, 1(2), 229–260.
- Escudero Alday, R. & García Añón, J. (2013). *Cómo se hace un trabajo de investigación en Derecho*. Catarata.

- Escudero, R. (2017). Cuestiones sobre la reforma constitucional. *Doxa. Cuadernos de Filosofía Del Derecho*, 102, 97–102.
https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/67896/1/Doxa-Especial-2017_14.pdf
- Fallon Jr, R. H. (2006). Judicially manageable standards and constitutional meaning. *Harvard Law Review*, 1274–1332.
- Fruhstorfer, A. (2019). Consistency in constitutional design and its effect on democracy. *Democratization*, 26(6), 1028–1046.
<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1590815>
- García, D. (2008). Bases para la historia constitucional del Perú. In J. Varela (Ed.), *Tres ensayos sobres historia constitucional*. Lima (pp. 191–237). Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- García, V. (2013a). La reforma constitucional en el Perú: implicaciones y retos. *Athina*, 10. <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/view/1170>
- García, V. (2013b). La reforma constitucional en el Perú: implicaciones y retos. *Athina*, 16–52.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. KATZ Editores.
- Gargarella, R. (2018). Constitution Making in the Context of Plural Societies: The “Accumulation Strategy.” In V. N. y E. R. Jon Elster, Roberto Gargarella (Ed.), *Constituent Assemblies* (pp. 13–29). Cambridge University Press.
- Garoupa, N., & Santos Botelho, C. (2021). Measuring Procedural and Substantial Amendment Rules: An Empirical Exploration. *German Law Journal*, 22(2), 216–237. <https://doi.org/DOI: 10.1017/glj.2021.2>
- Ginsburg, T. (2011). Constitutional endurance. In R. D. y T. Ginsburg (Ed.), *Comparative constitutional law* (pp. 112–125). Edward Elgar Publishing Limited.
- Ginsburg, T. (2014). ¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la Constitución Chilena. *Studios Públicos*, 133, 1–36.
https://www.cephile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100600/rev133_TGinsburg.pdf

- Ginsburg, Tom, & 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. <https://doi.org/10.1093/icon/mov041>
- Gloppen, S. (2019). *South Africa: the battle over the constitution*. Routledge.
- Grande, M. (2011). Hermenéutica jurídica y justicia. *Icade. Revista de La Facultad De Derecho*, 82, 277–299. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/38>
- Grimm, D. (2020). *Constitucionalismo. Pasado, presente y futuro*. Universidad Externado de Colombia.
- Hakansson Nieto, C. (2021). Apuntes sobre el impacto del financiamiento público a los partidos políticos. A propósito de la reforma constitucional. *Vox Juris*, 39(2), 42–50.
- Hesse, K. (2012). *Escritos de derecho constitucional*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Issacharoff, S. (2015). *Fragile democracies. Contested power in the era of constitutional courts*. Cambridge University Press.
- Jackson, V. C. (2015). The (myth of un)amendability of the US Constitution and the democratic component of constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 575–605. <https://doi.org/10.1093/icon/mov050>
- Jaramillo, J. et. al. (2018). *El derecho frente al poder. Surgimiento, desarrollo y crítica del constitucionalismo moderno*. Universidad Nacional de Colombia.
- Kay, R. S. (2018). Formal and Informal Amendment of the United States Constitution. *The American Journal of Comparative Law*, 66(suppl_1), 243–268. <https://doi.org/10.1093/ajcl/avy019>
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Klug, H. (2019). Constitution making and social transformation. In D. L. & H. Lerner (Ed.), *Comparative Constitutions Making* (pp. 47–68). Edward Elgar Publishing.
- Klug, Heinz. (2000). *Constituting democracy: Law, globalism, and South Africa's political reconstruction*. Cambridge University Press.

- Kruman, M. W. (1997). *Between Authority and Liberty: State Constitution-Making in Revolutionary America*. UNC Press Books.
- Landa, C. (2003). La Refonna Constitucional en el Perú como un estudio del Estado Constitucional. *Derecho & Sociedad*, 20, 17–21.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17281>
- Landau, D. (2010). Political institutions and judicial role in comparative constitutional law. *Harv. Int'l LJ*, 51, 319.
- Lang Jr, A. F., & Wiener, A. (2017). *Handbook on global constitutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Lara, R. (2006). Argumentación jurídica e investigación en derecho. In C. Curtis (Ed.), *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 69–82). Trotta.
- Lerner, H. (2011). *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*. Cambridge University Press.
- Levinson, S. (1995). *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Princeton University Press.
- Levistky, S. y Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism*. Cambridge University Press.
- Loughlin, M., & Walker, N. (2007). The Paradox of Constitutionalism. *Constituent Power And*.
- Lozano, G. (2013). *No Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional al interior del Congreso de la República: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación* [Pontificia Universidad Católica del Perú].
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8754>
- Mardon, G. (2021). *Reforma constitucional y legitimidad democrática en el Perú* [Universidad San Martín de Porres].
<https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/8453>
- Mayer-Serra, C. E. (2017). Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230), 21–49.

[https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30016-8](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30016-8)

Meza, D. (2018). *Naturaleza jurídica y límites del proceso de reforma del artículo 206 de la Constitución política del Perú de 1993* [Universidad Andina Néstor Cáceres Velasquez].

https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UANT_1df81be63a0f8c0d46ad032552b6b61a

Miro Quesada, F. (2019). El Referendum como Respuesta a la Crisis de Representatividad en el Perú. *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencia Política*, 6, 19–33.

Morales, S. (2021). Las reformas a la constitución política de 1993 (comentarios a las leyes de reforma constitucional). *Vox Iuris*, 39(2).
<https://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/2081/2491>

Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Editorial Nomos S.A.

Negretto, G. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, 46(4), 749--779.
<https://www.jstor.org/stable/23357911>

Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Negri, A. (1999). *Insurgencias: Constituent power and the modern state* (Vol. 15). U of Minnesota Press.

Nino, C. (2013). *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Astrea.

Núñez, A. (2014). Dogmática Jurídica. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 6, 245–260. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2213>

Paniagua, V. (2004). La evolución del constitucionalismo peruano. *Anuario de La Academia Peruana de Derecho*, 21–38.

Peters, A. (2006). Compensatory constitutionalism: the function and potential of fundamental international norms and structures. *Leiden Journal of International*

Law, 19(3), 579–610.

Posada, J. (2010). Elementos fundamentales de la hermenéutica jurídica. *Nuevo Derecho*, 5(6), 47–63. <https://doi.org/https://doi.org/10.25057/2500672X.262>

Pozas-Loyo, A., & Ríos Figueroa, J. (2011). The Politics of Amendment Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils”. Symposium: Latin American Constitutionalism. *Texas Law Review*, 89, 1807–1833.

Quiroz, L. (2012). *La Reforma Constitucional como garantía jurídica frente al poder político en el Perú* [Universidad Nacional de San Marcos]. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/1173>

Ramírez, G. (2005). *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de Constitución como fundamento de la restricción*. Universidad Externado de Colombia.

Ramón, J. (2019). *Un fin del mundo. Constitución y democracia en el cambio de época*. Trotta.

Rawls, J. (1991). *Political Liberalism*. Columbia University Press.

Reybrouck, D. (2017). *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Taurus.

Rojas, R., Bobes, V. y Chaguaceda, A. (2017). Introducción. In *El cambio constitucional en Cuba* (pp. 9–14). Fondo de Cultura Económica.

Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.

Roznai, Y. (2017). Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty: Linking Unamendability and Amendment Procedures. *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, 23–49.

Rubinelli, L. (2020). *Constituent power: A history* (Vol. 128). Cambridge University Press.

Sar, O. (2012). *Reforma constitucional. Un proceso recurrente a lo largo de nuestra historia*. Adrus.

Schmitt, C. (2008). *Constitutional theory*. Duke University Press.

- Stacey, R. (2011). Constituent power and Carl Schmitt's theory of constitution in Kenya's constitution-making process. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 587-614.
- Stein, E. (1981). Lawyers, judges, and the making of a transnational constitution. *American Journal of International Law*, 75(1), 1-27.
- Sunstein, C. (2001). *Designing democracy. What constitutions do*. Oxford University Press.
- Tajadura, J. (2018). *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Marcial Pons.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000 - 2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Thornhill, C. (2011). *A sociology of constitutions: constitutions and state legitimacy in historical-sociological perspective*. Cambridge University Press.
- Thornhill, C. (2012). Contemporary constitutionalism and the dialectic of constituent power. *Global Constitutionalism*, 1(3), 369-404. <https://doi.org/DOI:10.1017/S2045381712000159>
- Varol, O. O. (2016). Constitutional Stickiness. *U.C. Davis Law Review*, 49(3), 899-962.
- Verdugo, S., & Prieto, M. (2021). The dual aversion of Chile's constitution-making process. *International Journal of Constitutional Law*, 19(1), 149-168. <https://doi.org/10.1093/icon/moab011>
- Weis, L. K. (2014). Constitutional amendment rules and interpretive fidelity to democracy. *Melbourne University Law Review*, 38(1), 240-280.
- Yap, P. J. (2017). *Courts and democracies in Asia*. Cambridge University Press.
- Young, E. (2008). Constitutive and Entrenchment Functions of Constitutions: A Research Agenda. *University Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 10(2), 399-411.



ANEXOS

Anexo 1. Cuadro de modificaciones de la Constitución Política del Perú de 1993

Artículo Modificado	Norma que modifica la disposición constitucional	Fecha de publicación
Art. 2, inciso 5	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 31305	23-07-2021
Art. 2, lit. f del inciso 24	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30558	09-05-2017
Art. 7-A	Incorporado por el Artículo Único de la Ley N° 30588	22-06-2017
Art. 11, 2do. párrafo	Agregado por el Artículo 1 de la Ley N° 28389	17-11-2004
Art. 16, último párrafo	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 31097	29-12-2020
Art. 21	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 31304	23-07-2021
Art. 21	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 31414	12-02-2022
Art. 31	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28480	30-03-2005
Art. 34	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28480	30-03-2005
Art. 34-A	Incorporado por el Artículo Único de la Ley N° 31043	15-09-2020
Art. 35	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30905	10-01-2019
Art. 39-A	Incorporado por el Artículo Único de la Ley N° 31043	15-09-2020
Art. 40, Segundo párrafo	Incorporado por el Artículo Único de la Ley N° 31122	10-02-2021
Art. 41, Cuarto párrafo	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30650	20-08-2017
Art. 52, Primer párrafo	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30738	14-03-2018
Art. 74	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28390	17-11-2004
Art. 77	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 26472	13-06-1995
Art. 80	Modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 29401	08-09-2009
Art. 81	Modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 29401	08-09-2009

Art. 87	Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 28484	05-04-2005
Art. 90	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 29402. La citada reforma constitucional entró en vigor para el proceso electoral del año 2011.	08-09-2009
Art. 90-A	Incorporado por el Artículo Único de la Ley N° 30906	10-01-2019
Art. 91, num. 3	Modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 28484	05-04-2005
Art. 91	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28607	04-10-2005
Art. 92, último párrafo	Modificado por el Artículo 3 de la Ley N° 28484	05-04-2005
Art. 93	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 31118	06-02-2021
Art. 96, Primer párrafo	Modificado por el Artículo 4 de la Ley N° 28484	05-04-2005
Art. 101, num. 2	Modificado por el Artículo 5 de la Ley N° 28484	05-04-2005
Art. 103	Sustituido por el Artículo 2 de la Ley N° 28389	17-11-2004
Art. 107	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28390	17-11-2004
Art. 112	Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 27365	05-11-2000
Art. 112	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 31280	16-07-2021
Art. 154	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30904	10-01-2019
Art. 155	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30904	10-01-2019
Art. 156	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30904	10-01-2019
Capítulo XIV del Título IV (Arts. 188 al 199)	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 27680	07-03-2002
Art. 191	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28607	04-10-2005
Art. 191	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30305	10-03-2015
Art. 194	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28607	04-10-2005



Art. 194	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30305	10-03-2015
Art. 200, inc. 2	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 26470	12-06-1995
Art. 200, inc. 3	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 26470	12-06-1995
Art. 203, num. 6	Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30305	10-03-2015
Art. 203	Modificado por el Art. Único de la Ley N° 30651	20-08-2017
Primera Disposición Final y Transitoria	Sustituida por el Artículo 3 de la Ley N° 28389	17-11-2004
Primera Disp. Transit. Especial	Agregada por el Artículo 2 de la Ley N° 27365	05-11-2000
Segunda Disp. Transit. Especial	Agregada por el Artículo 2 de la Ley N° 27365	05-11-2000
Tercera Disp. Transit. Especial	Incorporada por el Artículo Único de la Ley N° 29402. La citada reforma constitucional entra en vigor para el proceso electoral del año 2011.	08-09-2009

Fuente: Elaborado a partir de SPIJ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682679>

Anexo 2. Instrumentos de investigación

Ficha de análisis de reformas constitucionales

FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO		
		Contenido de las leyes y proyectos de ley sobre reforma constitucional
Fundamentos de reforma constitucional	Fundamentos de proyecto de reforma	
	Fundamentos de la ley de reforma	
Funciones de la reforma constitucional	Función legitimadora	
	Función correctora o adecuadora	
	Función democrática	
	Otros	
Procedimientos de reforma constitucional	Aprobación absoluta de miembros del congreso más referéndum	
	Dos legislaturas ordinarias sucesivas con votación superior a los dos tercios	
	Otros procedimientos	

Fuente: Elaboración propia y validación por asesor de la investigación.



Ficha de resumen de bibliografía

FICHA DE RESUMEN Y FICHA DE REGISTRO BIBLIOGRÁFICO	
AUTOR (a):	_____
TÍTULO:	_____
AÑO:	_____
EDITORIAL:	_____
CIUDAD:	_____
EDICIÓN:	_____
RESUMEN:	_____

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Matriz de consistencia de la investigación

PLANTEAMIENTO O DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	UNIDADES DE ANÁLISIS Y CATEGORÍAS	MÉTODOS Y ENFOQUE TIPO DE INVESTIGACIÓN
<p>Pregunta general ¿Cuáles son los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional empleados en las diversas modificaciones realizadas a la Constitución Política de 1993?</p> <p>Preguntas específicas</p> <p>¿Cuáles son los fundamentos o razones que emergen de las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993?</p> <p>¿Cuáles son las funciones de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de 1993?</p> <p>¿Cuáles son los procedimientos de reforma constitucional utilizados para provocar la modificación del texto constitucional?</p>	<p>Objetivo General Analizar los fundamentos, las funciones y los procedimientos de reforma constitucional invocados en las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993.</p> <p>Objetivos Específicos</p> <p>Explicar los fundamentos o las razones que orientaron a las diversas reformas realizadas a la Constitución Política de 1993.</p> <p>Examinar las funciones de las distintas reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de 1993.</p> <p>Establecer los procedimientos de reforma constitucional utilizados para provocar la modificación del texto constitucional.</p>	<p>UNIDADES</p> <p>Constitución Política del Perú Leyes de reforma constitucional Proyecto de ley la reforma constitucional Sentencias del Tribunal Constitucional sobre reforma constitucional Teoría y doctrina constitucional sobre reforma constitucional</p> <p>CATEGORÍAS</p> <p>Cuestiones generales sobre reforma o cambio constitucional La activación del poder o competencia de reforma constitucional Fundamentos (y razones) de la reforma constitucional Funciones de la reforma constitucional Formas o procedimientos de cambio constitucional La regulación de la reforma constitucional en la Constitución de 1993 Las reformas constitucionales formales e informales</p>	<p>Métodos Inductivo, dogmático y hermenéutico.</p> <p>Enfoque - Cualitativo.</p> <hr/> <p>TÉCNICAS E INSTRUMENTOS</p> <p>Técnicas - Observación documental.</p> <p>Instrumentos - Ficha de resumen bibliográfico, ficha bibliográfica y ficha de análisis de contenido.</p> <hr/> <p>TIPO DE INVESTIGACIÓN</p> <p>Tipo de investigación. - Descriptivo y explicativo.</p>

Anexo 4. Estructura de proyectos de ley de reforma constitucional

Proyecto de ley N.º XXX

FÓRMULA LEGAL

Ley de reforma constitucional xxx

Artículo 1. Objeto de la ley

Artículo 2. Modificar el artículo XX de la Constitución Política del Perú

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Fundamentos de la reforma constitucional propuesta

Indicar acerca de los fundamentos de orden social, político, cultural, económico, entre otros, que motivan la reforma constitucional.

Abordar la relación con el Acuerdo Nacional y los Objetivos de desarrollo sostenible al 2030.

2. Funciones de la reforma constitucional propuesta

Desarrollar el alcance de la reforma y especificar si cumple una o varias funciones según como fue explicitado en este trabajo.

3. Procedimiento de la reforma constitucional propuesta

Es necesario justificar de cuáles son las razones que conllevan a reformar la Constitución exclusivamente por la vía legislativa o si es necesario consultar a la población mediante referéndum.

4. Vinculación con otros proyectos de ley previamente presentados

Mencionar los distintos proyectos de ley que se hayan presentado con anterioridad sobre la materia que se pretender reformar de la Constitución.

5. Análisis de costo-beneficio

Destacar la incidencia de corte económica de la reforma constitucional propuesta.

Anexo 5. Protocolo de proyectos de ley de reforma constitucional

PROTOCOLO

Este protocolo tiene como finalidad orientar la forma en que se debe realizar la reforma constitucional, más que todo atendiendo al fundamento, la función y el procedimiento. En ese entendido, a continuación se incorporan algunas pautas de justificación que debe considerarse al proponer un proyecto de ley de reforma constitucional, así como su discusión en el pleno del congreso de la república.

Toda reforma a la constitución debe cumplir con ofrecer los fundamentos, las funciones y el procedimiento empleado para tal finalidad. Eso con el propósito de demostrar la relevancia y pertinencia de la reforma. Considerando esos aspectos, al menos, en tres momentos debe considerarse y centrarse en evaluar los aspectos mencionados: Proyecto de ley, Comisión de Constitución y Pleno del Congreso.

Fundamentos

- ✓ *fundamentos que fortalecen la separación de poderes y la democracia:* las reformas limitan el poder político y aseguran el adecuado funcionamiento de la democracia y sus instituciones.
- ✓ *fundamentos que afirman el valor normativo de la constitución:* las reformas reconocen e incorporan nuevos contenidos a la constitución, ya que anteriormente no se encontraban en la constitución; además, persiguen la aplicación de las disposiciones constitucionales a la realidad social y política del país.
- ✓ *fundamentos de estabilidad y continuidad constitucional:* las reformas acomodan y aseguran la vigencia de la constitución frente a la realidad social y política del país, por lo tanto, impide que ante nuevas condiciones y crisis sociales se deteriore.
- ✓ *fundamentos políticos, sociales y culturales:* las reformas son producto de la confluencia de factores políticos, sociales y culturales, es decir, las modificaciones realizadas a la constitución tienen una motivación externa.

Funciones

- ✓ *función democrática*: la reforma es un mecanismo para legitimar la constitución frente a la sociedad.
- ✓ *función de perdurabilidad y estabilidad constitucional*: la reforma actualiza y amplía contenidos de la constitución para mejorar su funcionamiento y desempeño frente a la realidad, por ende, es un medio para defender y garantizar la constitución en aras de preservar su dimensión normativa.
- ✓ *función de estructurar y ordenar el sistema constitucional*: la reforma organiza y racionaliza el ejercicio del poder, además, encauza el funcionamiento de las instituciones y las decisiones políticas conforme a los valores del sistema constitucional.
- ✓ *función simbólica (expresión de aspiraciones sociales y colectivas)*: la reforma es considerada como una condición para satisfacer y materializar las aspiraciones sociales, es decir, se espera que los cambios introducidos en la constitución transformen la realidad.

Procedimiento

- ✓ *procedimiento representativo*: reforma es resultado del acuerdo del Congreso de la República respaldada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (reforma se realiza con la única y exclusiva intervención del legislador).
- ✓ *procedimiento democrático*: reforma constitucional es aprobada por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, además, ratificada mediante referéndum, en este punto, el pueblo interviene para refrendar y aprobar la reforma constitucional.

Este protocolo orienta la forma en que debe realizarse la reforma constitucional, además, evalúa a detalle su contenido. Los legisladores al momento de presentar una iniciativa y discutir la reforma constitucional deben tomar en cuenta los aspectos mencionados. De tal manera que una reforma constitucional evita que sea considerada como una expresión



estrictamente política, sino que considera elementos de carácter técnico que provienen de la teoría.

Finalmente, una vez cumplido con la justificación de los fundamentos, las funciones y el procedimiento para reformar la constitución, entonces, se incorpora válidamente la ley de reforma constitucional a la constitución. El propósito es que al presentar el proyecto de ley, luego discutir en la comisión de constitución y, por último, someter a debate en el pleno del congreso de la reforma constitucional, se mantenga el análisis de los componentes mencionados. Los mismos que servirán como una especie de justificación agravado para reformar la constitución.