

VI

¿REFORMA CONSTITUCIONAL? ¹

1. *La reforma como problema*

El problema de la reforma de la Constitución, es relativamente reciente. En rigor, surge en los albores mismos del constitucionalismo, y en forma casi simultánea, o mejor aún, sucesiva, a ambos lados del Atlántico. Por un lado, el modelo norteamericano de reforma, en el cual órganos especiales, y más en concreto, el pueblo mismo, es el que se da una Constitución. Las reformas dentro de este modelo, son generalmente de carácter tácito; el texto original no se altera en lo menor, y la reforma va contenida en un apéndice bajo el nombre genérico de enmiendas. En la actualidad pasan de la veintena (exactamente veintiséis). El sistema de reforma constitucional que instauran los padres fundadores de la república nortea, es en realidad profundamente democrático, y concibe el poder constituyente como una manifestación de largo alcance y de periodicidad muy espaciada o en ciclos que se cierran definitivamente. El modelo francés por el contrario es más conflictivo. Sieyès complicó enormemente las cosas, pues el poder constituyente, y en consecuencia el poder de reforma, se lo arrebató al pueblo y lo entregó a sus representantes. Las reformas, por otro lado, podían ser totales y barrer el texto mismo de la Constitución. Ambos modelos sembraron inquietudes e influyeron vastamente en el mundo latinoamericano.

1 Publicado en AA.VV. **La Constitución diez años después**, Constitución y Sociedad- Fundación F. Naumann, Lima 1989

En el Perú existió una marcada influencia francesa, pero no estuvo del todo ausente alguno de los tópicos de la reforma entendida en su matriz norteamericana. Pero, como tendencia general, predominó la francesa, y así lo demuestran las once constituciones que ha tenido el Perú, y los otros tantos textos legales que en su momento tuvieron igual nivel o hicieron las veces de texto constitucional.

La reforma va, en realidad, unida con la facultad constituyente; esto es, el poder hacer una Constitución. Por un lado, tenemos el denominado «poder constituyente», que no conoce ligaduras ni limitaciones, y que tiene su fundamento en sí mismo, en los hechos y no en el derecho. Por otro, la reforma, o poder de revisión, que sólo se concibe como un poder derivado del poder constituyente, o si se quiere, como «poder constituido». El poder de reforma surge de la idea, como afirmaron los revolucionarios franceses, de que las generaciones futuras no queden atadas por las decisiones de las generaciones presentes; es decir, el día de mañana no puede darse el sinsentido de que los vivos sigan atados a las opiniones o a los deseos de los muertos; sería tanto como ir contra la vida misma. Por eso el poder constituyente, en ambos modelos históricos, ha previsto la posibilidad de ser reformado, para lo cual establece determinadas normas y procedimientos. La reforma, como es lógico prever, se refiere siempre a reformas parciales, no a reformas totales. En rigor, si bien algunos textos aceptan reformas totales (como es el caso del español y del peruano), la tendencia general del constitucionalismo comparado, es entender que existen siempre límites formales explícitos (las llamadas cláusulas de intangibilidad o cláusulas pétreas), y además límites formales implícitos (como lo sostiene en forma muy aguda Alf Ross). Adicionalmente, existen límites materiales a la reforma; esto es, el conjunto de hechos, situaciones o valores que no pueden alterarse, que pueden ser internos o externos. Así, en lo externo, no cabe que una reforma desconozca unilateralmente un tratado internacional; y en lo interno, que soslaye determinados valores que son sustentos del sistema; es decir, que se ignore lo que Mosca llamaba la «fórmula política» (como puede ser el gobierno político representativo, la forma republicana de gobierno, el respeto a los derechos fundamentales básicos, etc.). En fin, estas limitaciones materiales implícitas tienen relación muy estrecha con lo que podemos denominar como «constitucionalismo histórico»; es decir, el conjunto de principios, tendencias y valores, que un determinado país ha ido aceptando en forma reiterada y vinculante a través del tiempo y que operan sobre la opinión pública, orientando la conducta del gobierno. Esto se demostró recientemente en noviembre de 1986, cuando se intentó, con mayoría parlamentaria, introducir la reelección presidencial inmediata, que si bien estaba prohibida por la anterior Carta de 1933 (en cuanto reforma), no lo está por la vigente Constitución de 1979. En ese momento, no obstante el pleno apoyo

parlamentario y político que tenía el proyecto de reforma constitucional para posibilitar la reelección presidencial inmediata, fue rechazado por la opinión pública y la medida no prosperó, por más intentos que se hicieron al respecto.

En cuanto a la necesidad o no de la reforma, ella en realidad se desprende del devenir político. Hay reformas que son llamadas "formales", que son las reformas en sentido estricto y que pueden ser expresadas o tácitas. Pero hay otro tipo de reformas que no siguen los cauces preestablecidos y que se denominan reformas no formales, que en el juspublicismo alemán son más conocidas como "mutaciones constitucionales", que en esencia consisten en que, conservando literalmente el texto constitucional, se puede llegar a definiciones, orientaciones o contenidos total o parcialmente distintos a los previstos originalmente. Esto por lo general se hace mediante la llamada interpretación judicial (a través de jurisprudencia creadora), como es el caso notorio del Supremo Tribunal de los Estados Unidos, aun cuando también es frecuente hacerlo mediante disposiciones legales y administrativas. Las reformas no formales (mutaciones) efectuadas por medidas legislativas, son bastante frecuentes, toda vez que los textos constitucionales tienen, en forma más acusada aún, lo que Hart llama la "textura abierta" de las normas; lo que permite un amplio abanico de posibilidades interpretativas. Esto sucedió, por ejemplo, en el caso concreto de la Ley 23903 que precisó el sentido del concepto de "votos válidamente emitidos", en el cual se dio a la norma un sentido determinado, cuando bien pudo darse otro, aprovechando la ambigüedad lingüística del texto (cf. al respecto, mi ensayo *Una democracia en transición*, Lima 1986).

Ahora bien, la reforma se ha planteado, como se ha dicho, desde los inicios del constitucionalismo, tanto en los hechos como en la literatura americana y francesa, y desde entonces ha ido en continuo aumento. Luego, desde fines del siglo pasado, se ha reformulado en Alemania (desde Laband, y más en concreto, desde Jellineck), y ha suscitado largas reflexiones en el juspublicismo italiano y francés hasta nuestros días. En España, tras un largo letargo producido por el franquismo, y sin olvidar obras del periodo de la Segunda República (como la de Adolfo G. Posada) el tema ha vuelto a retomarse, y existe ya abundante como rica bibliografía, entre la que hay que destacar las aportaciones de Pablo Lucas Verdú, Pedro de Vega García y Javier Pérez Royo. En el ámbito latinoamericano destacan las contribuciones de Carlos Sánchez Viamonte y la más reciente de Jorge R. Vanossi, así como las de SÁCHICA y Baracho. En el Perú de los últimos años, no se ha dado un tratamiento orgánico sobre el tema, ni menos aún un tratamiento satisfactorio en los numerosos manuales que circulan en nuestro medio (tan sólo José Pareja Paz-Soldán se encarga de hacer un

planteo interesante, aunque sumario, sobre la problemática de la reforma). Si retrocedemos en el tiempo, podremos apreciar que la literatura también es escasa, salvo aquella vinculada a dos sucesos de gravitación en este siglo: en 1919 cuando se discutió la conveniencia de reformar la Constitución de 1860, y en lugar de ello, se sancionó una nueva: la de 1920; y en 1939, cuando por la discutida vía del plebiscito, se reformó la Constitución de 1933 en varios de sus artículos, pero que fue dejada sin efecto en 1945, por haberse hecho dicha reforma al margen del procedimiento establecido en la Carta entonces vigente (dentro de lo anecdótico, cabe resaltar la reforma planteada por Bustamante y Rivero desde el poder, al convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar La Constitución, lo que no prosperó por el golpe militar de octubre de ese año de 1948).

Lo anterior, en cuanto a la literatura existente. Sin embargo, en el plano académico y en el político, tampoco la reforma ha sido seriamente afrontada. Para sólo referirnos a la experiencia de los últimos diez años, cabe anotar que los numerosos intentos de reforma constitucional (más de cien), han sido todos planteados y pensados en forma inorgánica, atendiendo mucho más a intereses presentistas, que a políticas de largo aliento.² En la clase política peruana no ha existido ni existe todavía seriedad para afrontar el problema de la reforma constitucional. Muy distinto es el caso de la clase política argentina, que a través del Consejo para la Consolidación de la Democracia, y a iniciativa del Presidente Alfonsín, ha iniciado, hace ya algunos años, una larga tarea de análisis, estudio y comparación, que se traduce en seminarios, foros y publicaciones sobre la reforma constitucional, sin prisa pero sin pausa, y con independencia a su implementación (cf. al respecto, los dos volúmenes editados por el Consejo, titulados *Reforma constitucional*, Eudeba, Buenos Aires, Primer Informe, 1986; Segundo Informe, 1987.³

2 Un análisis puntual y pormenorizado de estos proyectos, con atinadas reflexiones, es el que presentan en este mismo volumen dos juristas de la nueva generación: Jorge Melo-Vega y Guillermo Fernández Maldonado.

3 Entre los numerosos cometidos que se ha propuesto el Consejo (creado en 1985) está el de la reforma constitucional, como ya se ha indicado, proyecto que en las actuales circunstancias no tiene visos de prosperar, aun cuando la metodología empleada para tal fin, haya sido muy sugestiva y democrática. Dentro de este contexto, convocó a un Congreso Internacional sobre "La Reforma de la Constitución", a la cual invitó a connotados juristas de nuestro continente y de Europa (y al que me cupo el honor de asistir como expositor invitado). Sus sesiones se llevaron a cabo en los locales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, los días 9 a 13 de mayo de 1988. Actualmente, se encuentran en prensa los dos volúmenes que contienen las ponencias y los debates de aquel memorable encuentro.

2. La reforma en las anteriores constituciones

Una rápida revisión de las diez Constituciones peruanas que han precedido a la actual, nos llevan a la conclusión de que la tendencia general ha sido crear un procedimiento especial de reforma -desde el punto de vista formal- que en mayor o menor medida dificulte o convierta en agravado dicho procedimiento. Esto es, hay conciencia en los textos constitucionales, de la supremacía constitucional, aun cuando ésta permanezca encubierta o no declarada. Analicemos dichos textos.

La Constitución de 1823 es la primera carta política que se otorga el Perú independiente. Ella se moldea, en realidad, sobre las «Bases de la Constitución Política del Perú» que aprobó el Congreso en 1822, y que en rigor eran grandes pautas para la organización del Estado peruano. Se trata, sin lugar a dudas, de nuestro texto fundacional, pero no del más importante. No sólo consagró pautas que luego fueron abandonadas, sino que fue sancionada en un momento en que el país no se encontraba del todo libre de las fuerzas hispánicas, que ocupaban más de la mitad del territorio. Esto hizo que la Carta de 1823 quedase prácticamente en suspenso con la llegada del Libertador Bolívar a Lima, el cual fletaría su Constitución Vitalicia de 1826, de tan fugaz duración, pues estuvo en vigencia menos de dos meses, y que finalmente fue reemplazada por la de 1828, de gran importancia, como veremos más adelante.

La Constitución de 1823 fue muy parca en lo atinente a su reforma. El artículo 191 señaló que esta Constitución queda sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso General compuesto por los diputados de todas las provincias actualmente libres y de todas las que fueran desocupadas por el enemigo, concluida que sea la guerra. En cuanto a la reforma misma, el artículo 192 especifica que la reforma sólo puede hacerse cuando los diputados tengan poderes especiales para ello (a través de los colegios electorales que funcionaban en aquella época). Es decir, no había un procedimiento agravado, pero sí expreso mandato y autorización previa de los electores para llevar a cabo una reforma.

Esta Constitución, como ya hemos dicho, duró muy poco. Fue reemplazada por la Constitución Vitalicia (bolivariana) de 1826, la más original y exótica de las que hemos tenido, y que no obstante su nombre, tuvo duración fugaz.

La Constitución de 1826, en su artículo 138, prescribe que durante cuatro años, no podrá reformarse la Constitución. Sólo en este supuesto la Cámara de los Tribunales (una de las tres Cámaras) hará la proposición de cambio, apoyado por las dos terceras partes de sus miembros. Esta

proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, y después de la tercera se deliberará para ver si entra o no a debate, siguiéndose luego el procedimiento previsto para la formación de las leyes. El artículo 140 indica que convencidas las Cámaras (las tres) de la *necesidad* de la reforma, se mandará expedir una ley por la cual se mandará a los cuerpos electorales que confieran a los representantes de las tres Cámaras poderes especiales para reformar la Constitución, indicándose las bases sobre las cuales deberá recaer la reforma (esto es, un procedimiento de ida y vuelta). Finalmente, el artículo 141 señala que en la legislatura siguiente será la materia propuesta y discutida, y lo que las Cámaras decidan, será lo acordado, consultando al Poder Ejecutivo sobre la conveniencia de la reforma. De todas las Constituciones, ésta es sin lugar a dudas la que tuvo trámite más complicado (iniciativa de una Cámara, discusión y aprobación de las tres Cámaras, consulta popular, nueva aprobación y consulta previa al Poder Ejecutivo). Más pudieron los hechos con toda su fuerza, que las normas tan complicadas que se impusieron los bolivarianos.

La Constitución siguiente, la de 1828, es la más importante de todas nuestras Constituciones. Manuel Vicente Villarán la llamó la «madre de todas nuestras Constituciones», por haber sentado los grandes lineamientos o parámetros básicos sobre los que se desarrollaron las siguientes. Tan sólo con la vigente Carta de 1979 en algo nos alejamos de ese cuadro básico, pero sus grandes líneas tendenciales permanecen, aun cuando enriquecidas por el desarrollo político y constitucional de las últimas décadas. Pues bien, esta Carta de 1828 señala en su artículo 176 que ella se conservará sin reformas ni alteraciones durante cinco años, desde la fecha de su publicación. El artículo 177 indica que en julio de 1833 se reuniría una Convención Nacional para examinar y reformar en todo o en parte la Constitución, en vista de la experiencia institucional durante ese periodo. Con todo, el artículo 178 indicaba que si antes del periodo prefijado, circunstancias muy graves exigían el examen y reforma de ella, el Congreso podrá adelantar el tiempo en que debe reunirse la Convención Nacional. En este supuesto, crea un procedimiento especial para declarar la urgencia, que resultaba bastante complicado. En cuanto a la Convención Nacional (sea la prevista o la convocada de urgencia) tenía capacidad ilimitada para tomar decisiones en torno al texto constitucional.

En 1834 fue promulgada una nueva Constitución. En su Preámbulo la Convención Nacional convocada para tal efecto, recordaba que había pasado el tiempo previsto en la Carta anterior en su artículo 177, y que, analizadas las circunstancias, habían decidido reemplazar la Constitución por una nueva, que en ese acto sancionaron. Se dio, así pues, el caso de cumplimiento formal de una condición, que en otras épocas no sucedió. En cuanto a la reforma, señaló que ella se haría a través del Congreso (art. 180).

La iniciativa sería a través de cualquiera de las dos Cámaras, firmada al menos por un tercio de los miembros presentes. El texto sería leído por tres veces, con intervalo de seis días entre lectura y lectura, y después de la tercera, se deliberará si ha lugar o no a la discusión. En caso afirmativo (art. 183) pasará a una Comisión de nueve personas elegidas por mayoría absoluta de la Cámara, para que en el término de ocho días presente su respectivo informe sobre la necesidad de hacer la reforma. Iniciada la discusión, se seguirán los mismos trámites que para la formación de las leyes, siendo necesario los dos tercios de sufragios de cada una de las Cámaras. Sancionada la necesidad de hacer la reforma, se reunirán las dos Cámaras (art. 185) para formar el correspondiente proyecto, bastando en este caso la mayoría absoluta. El mencionado proyecto pasará al Ejecutivo, quien oyendo al Consejo de Estado, lo presentará con su mensaje al Congreso en su primera renovación (art. 186). Finalmente, el artículo 187 establece que en las primeras sesiones del Congreso renovado (renovación que era por mitad cada dos años) será discutido el proyecto por las dos Cámaras reunidas, y lo que resolviesen por mayoría absoluta se tendrá por artículo constitucional y se comunicará al Poder Ejecutivo, para su publicación y observancia.

Luego vino un periodo agitado, signado fundamentalmente por crisis institucionales, guerras civiles y el establecimiento de la Confederación Perú-Boliviana, que aprobó diversos textos básicos, pero que no llegaron a tener eficacia alguna. La Confederación, sancionada con el Pacto de Tacna de mayo de 1837, no pasó de tener una mera existencia nominal.

La Constitución de 1839, dada por el Congreso General reunido en Huancayo, tras la derrota de la Confederación, contiene también cláusulas especiales para la reforma (artículo 186 y siguientes), la que correrá a cargo del Congreso: Un tercio de los miembros de cualquiera de las Cámaras tiene la iniciativa para propiciar la reforma, la que será leída por tres veces con intervalos de seis días de una lectura a otra; después de la tercera se deliberará si ha o no lugar a admitirla a discusión. En caso afirmativo, pasará a una comisión de nueve miembros elegidos por mayoría absoluta de la Cámara, para que en el término de ocho días presente su informe sobre la necesidad de la reforma. Con este informe, se procederá a su discusión, siguiéndose el mismo trámite que para la formación de las leyes, siendo necesario los dos tercios de sufragios de cada una de las Cámaras. El artículo 191 dice que sancionada la necesidad de hacer la reforma, se reunirán las dos Cámaras para formar el correspondiente proyecto; bastando en este caso la mayoría absoluta. Este proyecto pasará al Ejecutivo (art. 192) quien oyendo al Consejo de Estado lo presentará para su mensaje al Congreso en su primera renovación. Finalmente, el artículo 193 señala que en las primeras

sesiones del Congreso renovado será discutido el proyecto por las dos Cámaras reunidas, y lo que resolviere por mayoría absoluta se tendrá por artículo constitucional y se comunicará al Poder Ejecutivo, para su publicación y cumplimiento.

La Constitución de 1856, de corta duración, indica en su artículo 134, que para reformar uno o más artículos constitucionales, se necesita que el proyecto sea aprobado en tres legislaturas distintas, previa discusión en cada una de ellas, como la de cualquier proyecto de ley.

La Constitución de 1860, la de más larga duración de toda nuestra historia republicana, continúa la tendencia iniciada por la Carta anterior, en el sentido de hacer muy breve y sencillo el trámite de reforma constitucional. En efecto, su artículo 131 indica que la reforma de uno o más artículos constitucionales, se sancionará en Congreso ordinario, previos los mismos trámites a que debe sujetarse cualquier proyecto de ley, pero no tendrá efecto dicha reforma si no fuere ratificada, de igual modo, por la siguiente legislatura ordinaria.

La Constitución de 1867, que duró menos de cinco meses, pues fue derogada al ser restablecida la vigencia de la carta de 1860 (que duró hasta 1919), es similar en este punto: el proyecto de reforma debía ser aprobado en tres legislaturas distintas, previa discusión en cada una de ellas, como la de cualquier proyecto de ley (art. 131).

Vuelta en vigencia la Carta de 1860, ésta permaneció en vigor, como ya hemos dicho, hasta 1919 (con los inevitables vacíos o vacaciones constitucionales propios de nuestros países), y fue finalmente reemplazada por la Constitución de 1920, que en su artículo 160 establece que las reformas de la Constitución se harán solamente en Congreso ordinario, pero no tendrán efecto si no fueran ratificadas en otra legislatura ordinaria, requiriéndose que la aprobación de la reforma cuente en las dos legislaturas con los dos tercios de votos de los miembros de cada Cámara.

Finalmente, la Constitución de 1933 en su artículo 236 establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por las Cámaras en legislatura ordinaria, y ser ratificada por ambas Cámaras en otra legislatura ordinaria. La aprobación y ratificación requieren la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras, correspondiendo la iniciativa a los diputados y senadores y al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros.

Una rápida revisión de nuestros antecedentes constitucionales, nos permiten hacer las siguientes consideraciones:

- a) Existe un primer grupo de textos constitucionales, en los cuales se encuentra un procedimiento sumamente agravado para la reforma, en el sentido de que exige no sólo transcurso de tiempo, sino consultas excesivas. Esto se demuestra sobre todo en los textos de 1823 hasta el de 1839 inclusive. Esta tendencia cambia con la Carta Política de 1856.
- b) A partir de 1860, los textos constitucionales tienden a simplificar el procedimiento, y a hacer más ágil la reforma, exigiendo tan sólo una ratificación de la reforma transcurrido un determinado período, y un quórum calificado.
- c) En un primer momento, hasta mediados del siglo XIX, prima la concepción americana, no exenta de impurezas, de que las reformas constitucionales deben partir o ser aprobadas por los electores. Esto se ve claro en aquellos casos en que se pide que los diputados tengan poder expreso de sus electores, en autorización dada a través de determinados poderes. Pero muy pronto se impone la concepción francesa, en el sentido de que los representantes del pueblo están en condiciones suficientes para reformar la Constitución, sin necesidad de consultar a sus electores o solicitar poderes o posterior ratificación de la misma.
- d) Igualmente se aprecia en los primeros textos un ánimo de estabilidad constitucional, en el sentido de pretender hacer la Constitución firme y segura, sea estableciendo cláusulas intocables, sea estableciendo plazos en los cuales no puede hacerse reforma alguna. Así, por ejemplo, la Constitución de 1828 prohibía toda reforma antes de transcurridos cinco años de su publicación (art. 176); y la Constitución de 1839 señalaba en su artículo 183 que es inalterable la forma de gobierno popular representativo, consolidado en la unidad, responsable y alternativo, la división e independencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Este tipo de cláusulas llamadas pétreas por la doctrina, son interesantes, pero en la práctica, cualquier revolución o contingencia política puede arrasarlas.

De fecha cercana es el artículo 142 de la Constitución de 1933, que indica que "no hay reelección presidencial inmediata. Esta prohibición no puede ser reformada ni derogada; el autor o autores de la proposición reformativa o derogatoria y los que la apoyen directa o indirectamente, cesarán de hecho en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública"

- e) La tendencia general de las cláusulas de reformas es admitir que ellas son siempre parciales; es decir, que no pueden ser reformas de todo el texto constitucional. No obstante, hay casos en los cuales se ha procedido a la reforma total del texto, aun cuando ésta es la excepción. La norma general ha sido llevar a cabo reformas parciales.

- f) Las reformas constitucionales han sido pocas; así, la Constitución de 1933 fue reformada en ocho oportunidades; la actual de 1979 lo ha sido una sola vez. Existen, además, las reformas al margen de las formalidades pre-establecidas, y documentos institucionales originados en situaciones de facto, que no empee su origen, son reformas (o violaciones) constitucionales (Estatuto de Piérola en 1879, de Sánchez Cerro en 1930, de Odria en 1948, de Velasco Alvarado en 1968, etc.)

3. *La reforma en la vigente Constitución de 1979*

Bajo un título especial (el sexto) y con el artículo 306, la actual Constitución señala que toda reforma constitucional debe ser aprobada en una Primera Legislatura Ordinaria y ratificada en otra Primera Legislatura Ordinaria *consecutiva*. El proyecto correspondiente no es susceptible de observación por el Poder Ejecutivo. La aprobación y ratificación requieren la mayoría absoluta de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.

La iniciativa corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Senadores y Diputados; a la Corte Suprema por acuerdo de Sala Plena, en materia judicial, y a cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Analizando el articulado, tenemos:

- i) Las reformas constitucionales pueden ser, en principio, totales o parciales. Con todo, existe la tendencia, como ya se ha indicado, de que sean parciales, no sólo por ser ese el fin de toda reforma, sino porque una reforma total, a la larga, significa asumir la totalidad del poder constituyente, que es distinto al poder constituido que representa la reforma, que es limitada por naturaleza. Hay que añadir que la norma habilitante de la reforma (art. 306) tiene el carácter de pétrea o intangible; toda vez que el artículo 307 es muy claro al indicar que la Constitución no pierde ni fuerza ni valor cuando es reformada o dejada de lado por medio distinto al previsto por ella.
- ii) Las reformas se hacen en legislaturas ordinarias que sean primeras, y deben ser ratificadas por otra de igual clase. En efecto, la primera legislatura ordinaria se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre; y la segunda legislatura ordinaria se inicia el 1º de abril y termina el 31 de mayo. Esto es, una reforma debe ser planteada y votada en el segundo semestre del año y ser ratificada en el segundo semestre del año siguiente. Si no hay esta secuencia, la reforma pierde todo su valor y eficacia.
- iii) El proyecto no es susceptible de ser observado. En efecto, las reformas

no pueden ser observadas, porque afectan a la Constitución y tienen carácter constitucional, a diferencia de las leyes, que sí pueden serlo.

- iv) No existe, para la reforma, un quórum calificado. Tan sólo la mayoría absoluta del número legal de miembros de ambas Cámaras. En Diputados hay 180 miembros y Senadores 60, por lo cual obteniendo 31 votos en la Cámara Alta y 91 en la Cámara Baja, se podrá efectuar cualquier modificación al texto constitucional.
- v) En cuanto a la iniciativa, como se ha visto, se mantiene en términos generales para los titulares de los poderes clásicos del Estado, pero se agrega un ingrediente democrático, al señalar que pueden hacerlo cincuenta mil ciudadanos, lo que con una población electoral cercana a los 9'000,000 de personas, resulta en realidad bastante módico. No existe ratificación referendaria.

En términos generales, este artículo de reforma concilia lo mejor de nuestra tradición política, perfeccionándola y afinándola, con un procedimiento ágil y sencillo. Tal como está redactado, entendemos que faculta tan sólo reformas parciales, aunque por su trascendencia, bien podrían vaciar el texto de su contenido original.

4. La única reforma efectuada a la Carta política vigente

Desde que entró en vigencia la actual Constitución, se han planteado, tanto dentro como fuera del Parlamento, multitud de reformas al texto constitucional, aun cuando formalmente sólo han sido canalizados ocho proyectos, a tenor de lo expresado por el Senador Luis Alberto Sánchez, en su discurso de homenaje a un aniversario de la dación de la Carta Magna (cf. *Expreso*, 13 de julio de 1988). De estos ocho proyectos formales, tan sólo uno ha sido sancionado recientemente⁴ y ha modificado la Constitución en 19 artículos y/o numerales, y como tal contenidos en la Ley 24949, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* del 7 de diciembre de 1988, estableciendo una única "Policía Nacional del Perú". Analicemos esta reforma viendo sus antecedentes.

En 1918 se creó la Guardia Republicana para la seguridad de fronteras

4 El otro proyecto que tiene visos de convertirse en realidad, es aquél que establece que el Senado no sea elegido por las Regiones, sino como Distrito Nacional Único. Si de lo que se trata es establecer ese criterio como medida transitoria, mientras culmina la puesta en marcha de las Regiones, encontramos acertada la propuesta. Si por el contrario, es una modificación permanente, representará, sin lugar a dudas, un retroceso histórico frente al modelo regional plasmado por el constituyente.

y vigilancia de edificios públicos.

En 1922 se organizó la Guardia Civil, de acuerdo con el modelo español que implantó la Misión especialmente contratada por el gobierno de Leguía. La Guardia Civil de esta suerte sustituyó a la antigua Guardia Nacional o Gendarmería, que siempre existió en nuestro país, con distintos nombres. Pero es a través de esta Guardia Civil (que la Carta constitucional de 1933 ignoró y que luego fue considerada como fuerza auxiliar) de la que se desgajó en 1948 y bajo el gobierno de Bustamante y Rivero, uno de sus departamentos especializados y que se llamó posteriormente Policía de Investigaciones del Perú.

Posteriormente en 1961 y bajo el segundo gobierno de Prado, fue creada la Sanidad de las Fuerzas Policiales, como entidad autónoma.

Ya para entonces, habían surgido rivalidades y conflictos entre ellas, y circularon diversas versiones que proponían su unificación, bajo un comando único. En la época del General Velasco, se acentuaron los conflictos entre las tres fuerzas policiales, no sólo en lo referido a grados, prerrogativas y sueldos, sino también en su ámbito de competencias. Hubo necesidad entonces, de sancionar sendas leyes orgánicas (en 1969) para delimitar el radio de acción de cada una de ellas. No obstante esto, los problemas entre las tres fuerzas continuaron, mas aún cuando eran desiguales entre sí, lo que se traducía incluso en los grados y uniformes. Frente a esto, el constituyente de 1978-79, por presión de los altos mandos decidió constitucionalizar las tres Fuerzas Policiales, asignarles a cada una de ellas un ámbito concreto de competencia, y nivelarlas en grados, honores y preeminencias. Así quedó establecido y así empezaron a funcionar. Sin embargo, y con excepción de la Sanidad de las Fuerzas Policiales, los conflictos continuaron, y todo se complicó cuando en 1985, recién llegado al poder Alan García Pérez, fue descubierta una inmensa mafia al interior de la Policía de Investigaciones vinculada con el narcotráfico, con local propio incluso (la llamada por el periodismo "Villa Coca"). Esto hizo reaccionar vivamente a la opinión pública sobre el estado actual de la Policía de Investigaciones, por las continuas denuncias de corrupción que sobre ella existían y de la policía en general. Se inició así un proceso de reorganización, disponiéndose el cese o pase al retiro de numeroso personal (en lo cual, como siempre sucede, ha habido excesos y errores). Pues bien, dentro de este proceso reorganizativo, se consideró conveniente replantear la estructura policial, a fin de que tuviese un solo mando, formación y capacitación únicas, y de esta suerte, racionalizar su actividad y poder deslindar eficazmente las competencias entre ellas y el personal asignado, con lo que en principio se evitarían los continuos conflictos (en donde se dio el caso de enfrentamiento armado y público entre la Policía de

Investigaciones y la Guardia Civil). Se dio así la Ley de Unificación de las Fuerzas Policiales, y paralelamente se envió al Congreso el respectivo proyecto de reforma constitucional, en el cual se creaba una sola policía, con el nombre de "Policía Nacional del Perú", lo que hizo necesario al mismo tiempo efectuar una serie de modificaciones al disperso articulado que hacía referencia a las Fuerzas Policiales, a fin de uniformar la nueva nomenclatura adoptada. Sin embargo, en esta reforma, se ha introducido un nuevo elemento, que tiene su importancia. Así, el artículo 277 en su versión original señalaba que las Fuerzas Policiales tienen como finalidad mantener el orden interno y conservar el *orden público*, con lo cual se creaba confusiones entre dos tipos de órdenes. El problema radicaba en que el orden público asignado como fin de las Fuerzas Policiales, era el "orden de la calle" como dice la doctrina francesa, es decir, evitar el bullicio callejero o la trifulca o altercado en público, pero nada tenía que hacer con lo que técnicamente se conoce como "orden público", que es algo distinto. En todo caso, la nueva versión del art. 277 ha eliminado esta referencia al "orden público", inexacto y causante de más de una confusión, y lo ha reemplazado y compendiado en el concepto de orden interno, que es en realidad el cometido esencial de las Fuerzas Policiales, hoy Policía Nacional.

Conceptuamos acertada esta reforma constitucional, pues guarda coherencia con los grandes modelos que rigen en otras partes el mundo. En efecto, si bien era correcta la pretensión del constituyente de uniformar las tres fuerzas, pues no podía mantenerse minusvalías entre ellas, también es cierto que no existían entonces las condiciones necesarias para proceder a su unificación, y por cuanto además los hechos han demostrado que en los últimos años, su diversificación y constitucionalización no condujo a nada bueno, sino a agravar los conflictos existentes y crear desconcierto en la ciudadanía.

Esta reforma constitucional fue programada silenciosamente, y salió sancionada en igual forma. Si bien no hubo alborozo por la reforma, tampoco hubo oposición a ella, ni menos, críticas frontales, lo cual es una muestra de que existió un consenso sobre su necesidad y sobre la forma como se llevó a cabo.

5. ¿Es necesaria una reforma constitucional?

La pregunta sobre si es necesaria o no una reforma constitucional es algo embarazosa. En realidad, si se quiere una respuesta radical y absoluta, la respuesta es no. Estrictamente hablando, entendemos que una reforma constitucional no es absolutamente necesaria. Y no lo es, porque en realidad la vigente Constitución es una Carta bastante buena, fruto acumulado de experiencias políticas muy ricas y muy variadas, y además

porque fue discutida con gran paciencia, pluralidad de opiniones y tiempo suficiente para ello, sin la urgencia inmediata de la contienda política, ni mucho menos de la presión de los hechos cotidianos (pues la Asamblea Constituyente no se dedicó a legislar). Además, por el momento histórico en que se dio, supo aprovechar los logros de constituciones muy avanzadas de carácter reciente (como lo fueron la española y la portuguesa, además de la ecuatoriana, y algunas, más antiguas, latinoamericanas como la venezolana), y porque adicionalmente se dio en un contexto mundial muy avanzado en lo relacionado con los derechos humanos, entorno que estuvo ausente en las anteriores constituciones, y que es explicable por razones cronológicas. Por eso creemos que en rigor una reforma sustancial no es necesaria.

Además, existe otro factor importante. Y es que todos los problemas y cabos sueltos que dejó la Constituyente, han sido oportuna y sagazmente llenados y completados por la labor interpretadora de las cortes, y sobre todo por la inmensa legislación complementaria de los últimos años. Es decir, el legislador ha creado fórmulas, instituciones y preceptos, que han pretendido precisamente llenar estos vacíos, realizando a veces verdaderas mutaciones constitucionales.

La necesidad de reformar está pues, diferida, al menos por ahora.

6. *Enumeración no exhaustiva de algunos artículos susceptibles de reforma*

Aclarada nuestra posición sobre las reformas, ello no impide, por cierto, reconocer la eventualidad de llevar adelante algunas de ellas que consideramos pertinentes, aun cuando pensemos que no existe apuro ni prisa para su realización. Además, siendo perfectible toda obra humana, lo es también la Constitución, más aún cuando la experiencia nos ayuda en tal sentido. De esta suerte, y sin ánimo exhaustivo, señalamos algunos temas centrales, que nos parecen importantes:

- i) Los artículos 70 y 71 deberían ser replanteados, para disponer lo conveniente en cuanto a publicidad de los partidos políticos. Sabemos que se han dado disposiciones distintas y hasta contradictorias en los últimos años, en función de ópticas e intereses distintos que no se condicen con el régimen de partidos que consagra nuestra Constitución.
- ii) El artículo 3 debe posibilitar el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de las personas jurídicas extranjeras. La discriminación hecha por el texto constitucional está reñida con las normas internacionales de derechos humanos, y no debe continuar en ese estado.
- iii) Debe darse mayor fuerza y más precisiones a la labor que compete a la

- Comisión Permanente del Congreso.
- iv) Debe afinarse los alcances y modalidades de los Decretos Legislativos, así como los decretos innominados que establece el inciso 20 del artículo 211, que corresponden a lo que en la doctrina y en el derecho comparado se denomina "decretos de necesidad y urgencia".
 - v) La parte tributaria debe precisarse, sobre todo en lo relacionado con la permanencia que plantea el artículo 199.
 - vi) Debe crearse, como figura independiente la Defensoría del Pueblo. Su actual inclusión dentro del Ministerio Público no sólo es inadecuada sino que ha traído desfases, malentendidos e ineficacia. La amplia experiencia europea puede servir de modelo para la introducción de esta interesante institución.
 - vii) La segunda vuelta presidencial debe ser eliminada. Tal como está, es un híbrido imposible. O se elimina de raíz por inadecuada, y se vuelve al sistema de "segunda vuelta", pero en el recinto del Congreso, como lo era en la derogada Carta de 1933, o en su defecto, se aplica el sistema del *ballotage* a todo el espectro electoral, para crear unidad de sentido al sistema político.
 - viii) Las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales deben ser ampliadas. Hay que hacer un serio análisis sobre la posibilidad de trasladar a este Tribunal la solución de diversos conflictos, que no pueden recaer en órganos ordinarios o tradicionales (como lo es la Corte Suprema); e incluso adicionarle la solución de los conflictos que puedan crearse en el futuro entre las regiones entre sí y entre éstas y el poder central.
 - ix) El concepto de la ley orgánica debe ser eliminado. Esta categoría *sui generis* ha perdido todo sentido en los actuales momentos, pues no ha sido respetada por ningún gobierno desde 1980.
 - x) Toda la parte de las Regiones debe ser repensada y reestructurada. Hubo un sentimiento regional o descentralista en la Constituyente, pero hubo miedo frente a él. Lo plasmado en el texto constitucional es impreciso, vago, insuficiente y contradictorio. Sin embargo, aquí hay que actuar con mucha cautela, y es recomendable que empiecen a funcionar algunas regiones, y luego extraer conclusiones sobre la experiencia vivida. Si bien esta reforma es quizá la más necesitada, es la que debe ser abordada con mayor cautela y con más paciencia que las demás.
 - xi) Si el proceso regional rinde sus frutos, sería interesante crear Cortes Regionales; esto es, cortes de justicia que serían tribunales máximos a nivel de un grupo de regiones, dejando la Corte Suprema en la Capital de la República tan sólo como última instancia de la ciudad de Lima, y como última instancia de algunos problemas de naturaleza estrictamente constitucional que se presenten en las regiones

7. Algunas reformas no formales

Hemos indicado que ha habido, en estos últimos años, una cantidad enorme de propuestas de reforma constitucional, sobre todo a nivel político. De todas ellas, solamente una (la referente a la unificación de las Fuerzas Policiales y la creación, sobre la base de ellas, de la Policía Nacional del Perú), ha sido sancionada formalmente. De las restantes, no se sabe todavía cuál será su destino.

En fin, lo cierto es que aparte de esta única reforma no hay otra, y las que vienen son en realidad pequeñas y no afectan la estructura básica del modelo constitucional vigente.

Pero anteriormente, hemos mencionado la existencia de otras modificaciones o reformas no formales. Veamos algunas de ellas, tan sólo como simple referencia:

- a) Reformas por la vía legislativa: son aquéllas que sin decirlo expresamente significan reformas constitucionales; así tenemos la Ley 23856 que llama "Mar de Grau" a las 200 millas que la Constitución califica como "dominio marítimo" de soberanía y jurisdicción.

Similar situación ofrece la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales núm. 23385, que permite que los Magistrados de dicho tribunal puedan exceder los 70 años de edad. Igual puede decirse del Fiscal de la Nación, que mediante norma de inferior jerarquía, se autotitula indebidamente como "Defensor del Pueblo".

- b) Reformas fácticas: es cuando el mundo de los hechos contradice el mundo normativo. Es el caso, harto conocido, de los parlamentarios que no están sujetos -normalmente- a mandato imperativo, pero que en la práctica obedecen al dictado de sus respectivos partidos políticos.

También habría que señalar el caso del mensaje presidencial anual que debe ser leído, no obstante lo cual Belaunde lo combinaba con una exposición oral o entendía que el mensaje escrito era para su remisión y la exposición oral para el hemicycle. Aquí los usos parlamentarios y presidenciales, son de la más grande importancia (así, cuando la Comisión Permanente del Congreso aprueba créditos suplementarios, dice en la introducción que el Congreso de la República lo ha aprobado, cuando lo cierto es que lo ha hecho la Comisión, ante el receso de aquél).

- c) Reformas por la vía judicial: son las más abundantes y significativas, sobre todo en las acciones de amparo y *habeas corpus* (se ha interpretado el numeral g. inciso 20. art. 2, en el sentido de que las primeras 24 horas de detención caen dentro del arbitrio policial). Es probable que con la nueva ley procesal de la Acción Popular, se incrementen estos casos.
- d) Quebrantamiento o ruptura constitucional: estos son casos en los cuales, en todo o en parte, el ordenamiento constitucional ha sido dejado de lado.

En términos generales, puede afirmarse que esto no ha sucedido, aun cuando existe un cierto incumplimiento de la Carta, más fruto de la dejadez que de la voluntad de hacerlo, sobre todo en la parte llamada dogmática, esto es, la dedicada a los derechos fundamentales, en donde la Constitución fue demasiado generosa en sus enunciados. Distinto es el caso de los regímenes de excepción (que son por lo general de corta duración) así como de los golpes de Estado, que escapan a la lógica del Sistema constitucional.

8. *Cómo reformar la Constitución*

La Constitución vigente fue sancionada en julio de 1979. Desde entonces estuvo en un invernadero, pues el Gobierno militar se limitó a guardarla. No hubo publicación oficial de la misma; tampoco fue promulgada en forma (acto, que como se sabe, corresponde siempre al poder ejecutivo). Tan sólo en 1980, en julio y con el advenimiento del nuevo régimen constitucional, es que la Constitución tuvo el respectivo cúmplase y fue oficialmente publicada.

Desde entonces han pasado más de ocho años y se han sucedido dos gobiernos constitucionales, de distinto signo y con políticas diferentes, por lo menos en lo verbal y retórico (y también por cierto en aspectos sustanciales). Naturalmente, la Constitución, como obra humana que es, mostró muy pronto sus vacíos e imperfecciones. E incluso en algunos casos había contradicciones entre algunos de sus dispositivos, propios del apresuramiento con que fue sancionada en sus últimos tramos, y propio también de textos que no habían tenido contacto alguno con la realidad, o que eran extraños a nuestra tradición constitucional. En todo caso, lo cierto es que desde muy pronto surgieron claros intentos de hacer determinadas reformas a la Constitución, en puntos que muchas veces eran necesarios. Así surgieron claramente dos grandes tendencias en el seno de los partidos políticos: por un lado, no reformar la Constitución y dejarla intocada, en espera de su asentamiento y de mayores experiencias que muestren todas

sus virtualidades; por otro, proceder de inmediato a las reformas, algunas de ellas muy solicitadas, como la referida a la pena de muerte. Lo cierto es que entre ambas tendencias se abrió una tercera, de carácter intermedio, que fue al final la que triunfó: cual es no tocar la Constitución, y dejar a las leyes ordinarias, leyes orgánicas o decretos legislativos, la delicada tarea de avanzar, armonizar y perfilar los aspectos, temas o aristas necesitados de pulimento en el texto constitucional.

Esta tercera tendencia no deja de ser interesante, por cuanto es una práctica constante del derecho comparado, que por cierto ha traído más de un abuso. Pero, como práctica para los primeros años, ha sido muy provechosa. Pero indudablemente, esto tiene sus límites: hay temas y aspectos que no pueden ser «llenados» con leyes de armonización, interpretación o complementación. Hay casos en los cuales las reformas constitucionales de carácter formal son ineludibles. Esto pues, nos lleva necesariamente a pensar en qué forma y bajo qué modalidad se puede llevar a cabo una reforma constitucional.

En fin, y sin ánimo de hacer una revisión exhaustiva, hay que señalar, que dejando de lado los proyectos formales debidamente canalizados en ocho años (uno por año, ocho en total; uno de los cuales se consagró expresamente como reforma constitucional) ha habido un sinnúmero de propuestas de reformas constitucionales, que *grosso modo*, superan el centenar. E incluso las más voceadas de ellas -que no han prosperado- tenían un claro matiz presentista y coyuntural; como son el tema de la pena de muerte en la época de Belaunde, y el tema de la reelección presidencial en el actual periodo de García Pérez. Es decir, lo que existe en cada caso de propuesta de reforma, es un afán presentista, un afán político concreto y muy especial, que sólo persigue resolver un problema en forma aislada, sin fijarse para nada en el resto; y a veces, un afán de notoriedad. En los dos casos más sonados de los últimos años puede advertirse eso, pero con agravantes. Así, en el caso de la pena de muerte, era un reclamo de las fuerzas armadas y fuerzas policiales, para combatir al terrorismo (olvidándose de todo el contexto internacional) y como arma desesperada para afrontar al problema de la subversión, sin darse cuenta de los demás aspectos vinculados con ella, ni menos aún de las consecuencias que ello tendría (tan demagógica era esta propuesta, como la de signo contrario, que quería desesperadamente un diálogo con la subversión). La segunda gran reforma planteada -y que abortó como la primera, aun más rápidamente- era la de la reelección presidencial inmediata, movida discretamente desde Palacio de Gobierno, con el ánimo de perpetuar al Presidente García en el poder. Contra ambas propuestas hicimos en su momento nuestra crítica opositora, y hay que mencionar que si bien las dos eran en principio factibles -sobre todo la segunda- sin embargo no prosperaron, porque no

encontraron un ambiente favorable en la opinión pública, a pesar de que ambas propuestas contaron en su momento con el pleno apoyo del partido de gobierno, que controlaba ambas Cámaras (lo que significa, por otro lado, que en las actuales circunstancias, la opinión pública tiene un peso determinante en las grandes decisiones políticas).

En realidad, lo que ha podido observarse en estos años es que las reformas son concebidas: a) aisladamente, sin tener en cuenta el contexto constitucional o político; b) como forma de solucionar problemas que podrían afrontarse en otra forma y c) como solución política frente a un determinado impasse.

Visto lo anterior, no es aconsejable continuar como se ha hecho hasta ahora. En consecuencia, creemos que hay que modificar radicalmente la metodología de las reformas constitucionales e instaurar una nueva, cuyos grandes lineamientos podrían ser los siguientes:

- i) El Congreso nombraría una Comisión de no más de 20 miembros, dedicada a estudiar la reforma constitucional. En esta Comisión, las dos terceras partes deben estar compuesta por parlamentarios de las diversas tiendas partidarias, y el resto por delegados de los colegios de abogados y de las facultades de derecho del país.
- ii) Esta Comisión debe analizar todas las propuestas de reforma hechas hasta el momento, para lo cual compilarán y ordenarán todas las propuestas efectuadas por los parlamentarios, o remitidas a las Cámaras.
- iii) Igualmente, la Comisión debe solicitar opiniones a personalidades, entidades acreditadas, y gremios representativos del capital y del trabajo.
- iv) Las opiniones así recibidas, deben ser armonizadas con las anteriores, tratando de que las modificaciones no alteren en lo sustancial el modelo aprobado por consenso en 1979, y que tampoco caiga en el detallismo excesivo, que puede perjudicar la agilidad del texto.
- v) La Comisión deberá presentar una propuesta armónica de reforma constitucional a la Presidencia del Congreso, para que le dé el trámite correspondiente.
- vi) Los trabajos de la Comisión deben ser públicos o en todo caso publicitados; debe darse la información correspondiente a la opinión pública, de manera tal que se sienta partícipe de la reforma constitucional.

vii) Como norma general, y salvo excepciones muy especiales, toda reforma debe concebirse para entrar en vigencia tan sólo en el próximo período gubernativo. De esta manera, se elimina toda posibilidad de que un gobernante modifique la Constitución para su propio beneficio, como ha sucedido en más de una oportunidad (así por ejemplo el General Odria modificó el período constitucional de cinco años a seis, beneficiándose directamente con esta modificación).

El sistema antes descrito lo encontramos adecuado en las actuales circunstancias, cuando tenemos más de ocho años de institucionalidad democrática, y es perfectamente factible tener un balance y perspectiva adecuados sobre el funcionamiento real de nuestras instituciones constitucionales. En el futuro, cuando sea necesario hacer tan sólo reformas de determinados artículos habrá que proceder con la misma cautela y paciencia, pues es la única manera como las reformas no son absorbidas por el interés del momento o las necesidades del día.

9. A manera de conclusión

De lo antes expuesto, se desprende que la reforma constitucional, es un problema que no ha sido planteado seriamente en el medio, por lo menos en lo relacionado con la vigente Constitución de 1979. Las reformas deducidas o reclamadas, han tenido siempre un interés presentista, coyuntural, o favorecedor de intereses creados. La única reforma formal realizada hasta ahora (creación de la Policía Nacional del Perú) no sólo no modifica la estructura ni el modelo global de la Constitución, sino que en parte respondía a un viejo anhelo ciudadano. Por lo demás, si bien importante, el tema en rigor no es constitucional, pues la especificación y concreción de la estructura policial, no es tema predilecto, ni preferido, ni menos, definidor de un texto constitucional.

Por lo demás, aparte de esta modificación formal, existen varias no formales que no son expresas sino tácitas, y que mantienen su vigencia, aun cuando en mucho menor grado, sin afectar tampoco el modelo global normativo. En fin, lo cierto es que la única reforma existente, las varias propuestas en trámites, y el otro tipo de reformas no formales (legislativas, administrativas y judiciales), demuestran la fuerza de la vida frente a la estabilidad de la norma; esto es, la fuerza normativa de lo fáctico (Jellineck). Pero sin embargo, la exigencia de la reforma ha sido en realidad mínima. Y esto por varias razones, entre las cuales cabe destacar: i) la modernidad del texto constitucional, ii) la flexibilidad de muchos de sus enunciados, iii) la ambigüedad del articulado constitucional, que permite interpretaciones y usos alternativos, sucesivos y hasta contrarios, como lo demostró el reciente caso de la nacionalización o estatización de la banca. iv) el consenso

de todas las tiendas partidarias en discutir y sancionar el texto constitucional, y finalmente, v) el deseo oculto de la clase política peruana de vivir en paz democráticamente bajo el sistema constitucional (que no ha sido amenguado por la creciente subversión, cada vez más agresiva, cuanto más aislada se siente del contorno popular).

En fin, no hay que descartar la reforma, pues los diez años pasados así lo ameritan. Pero ella debe hacerse en forma ordenada, pausada y con prudencia, recogiendo los aportes de la experiencia y utilizando una metodología que permita que ellas tengan larga vida, y sobrevivan a los intereses pasajeros que nunca faltan.

Lima, febrero de 1989