



La constitución peruana. El ciclo de implosión

JUAN DE LA PUENTE

Profesor de la Universidad de San Martín de Porres

Desde 2016 se inició en el país una etapa de activismo constitucional de carácter intenso, extraordinario, acelerado y reformador regresivo en la mayoría de sus expresiones. Esa etapa ha concluido y el resultado es la implosión de la Constitución de 1993 en el esquema planteado por el profesor Pérez Royo en el sentido de que se vacía de legitimidad, eficacia y reconocimiento social¹. A diferencia del presupuesto que propone el profesor español, de la implosión por falta de una reforma de Estado, en nuestro caso esta implosión se debe al uso intensivo de las figuras e instituciones como armas de la política cotidiana, la ruptura del equilibrio de los poderes y a las recientes reformas impuestas sin deliberación pública, con el mismo resultado.

Sin considerar la reforma autoritaria del texto de 1933, que llevó a cabo el gobierno de Óscar Benavides en 1939, abiertamente constitucional², el Perú careció en su historia de un proceso de reforma constitucional ordenada y pactada y resultado de una deliberación nacional plural y democrática. En general, de los 12 textos constitucionales reconocidos, la mayoría se ubica en dos regularidades, la ruptura subsecuente a batallas facciosas de corta duración (1826, 1834, 1836, 1839 1856 y 1860), y la legitimación de golpes de Estado (1867, 1920, 1933 y 1993).

Entre 2001 y 2015 se realizaron algunas reformas que optimizaron el texto de 1993, como el capítulo de la descentralización en 2002 y el derecho al voto de los policías y militares en 2005. Buena parte del resto de cambios fueron de orden restrictivo para prevenir la corrupción o intervenciones quirúrgicas en atención a eventos críticos, como la supresión de la reelección presidencial en 2000 a la caída del régimen de Fujimori o la prohibición de la reelección de gobernadores regionales y alcaldes en 2015, frente al auge de la corrupción subnacional.

Aunque carecemos de una historia reformista constitucional pactada, un mérito de nuestro constitucionalismo fue la medida en el uso de los mecanismos de pesos y contrapesos y la ampliación de ese sistema mediante el aumento de organismos constitucionales autónomos que entre 1979 y 1993 se incrementó a 10, suficientes para producir un modelo sugerente de equilibrio de poderes con grandes deberes de control y cooperación.

Ese modelo estalló. Concurren a la implosión el uso intensivo de esas figuras que habíamos tratado con medida. En 9 años tuvimos una cascada de mociones de vacancia, cuestiones de confianza, interpelaciones, censuras, acusaciones constitucionales, inhabilitaciones,

¹ Javier Pérez Royo, *La reforma constitucional inviable* (Catarata, 2015).

² Víctor Raúl Haya de la Torre presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 8875 que convocó al plebiscito de reforma, pero fue declarado improcedente por la Corte Suprema de entonces.



demandas de competencia Ejecutivo/Legislativo, la subrogación de un organismo autónomo, dos vacancias, dos renunciaciones presidenciales, una disolución del Congreso, un referéndum de efecto constitucional literal, entre otras. En añadido, hubo un golpe de Estado (2022) y demandas de golpe de Estado para bloquear el resultado electoral (2021). Entre 2020 y 2023 el Perú tuvo cinco presidentes.

También concurre a la implosión el debilitamiento de la presidencia como jefatura de Estado y de Gobierno y, por consiguiente, la hegemonía del Parlamento que avanza sobre los otros órganos del Estado para constituir lo que se denomina un parlamentarismo de facto que, más allá de la erosión del sistema que implica en sí misma, representa un evento crítico del Estado moderno porque, como señala Hegel “en el Estado no hay que querer tener más de lo que es una expresión de la racionalidad”³.

Cuando se inicia en 2023 la reforma hacia la bicameralidad, la implosión se encuentra en aguas profundas. El proceso constituyente atípico se instala antes, cuando el Congreso que reemplaza al Parlamento disuelto en 2019 aprueba la reforma del artículo 112 de la Carta mediante la Ley N.º 31280, que prohíbe a los expresidentes salir del país por el período mínimo de un año, aunque cuando el TC declara inconstitucional la cuarta legislatura que los congresistas crearon para burlar el mandato del artículo 206 de reforma en dos legislaturas sucesivas, se declara inconstitucional por consecuencia esa reforma y otras dos aprobadas entonces⁴.

Para hacer efectiva la bicameralidad, el Congreso modifica 54 artículos de la Constitución, incorpora 3 artículos y deroga uno, un récord reformista casi en silencio. La reforma desborda todo límite racional del cambio constitucional, tanto el que, como señala Loewenstein, se refiere al cuerpo intangible de la Constitución, la intangibilidad articulada que protege a los institutos en su contenido político, jurídico e histórico, como la intangibilidad tácita referida al espíritu (telos) de la Constitución⁵.

Las reformas no producen un corpus coherente, sino un amasijo de artículos que para ser reordenados, para una aplicación mínimamente operativa, se requerirá sobreexigir a los reglamentos de las cámaras de Diputados y Senadores. Considerando los cambios realizados hasta diciembre de 2024, estos se dividen en cuatro áreas⁶: 1) área referida a los derechos fundamentales en el que se reforman 2 artículos⁷; 2) área que incide en la separación de poderes e institutos constitucionales, en el que se reforman 27 artículos sobre los cuales se aplicaron cambios que deforman, seccionan y limitan las reglas básicas del sistema y del pacto, debilitan la presidencia de la República y varios de los organismos constitucionales autónomos, y redistribuye irregularmente el poder al interior del Legislativo⁸; 3) área que aborda el procedimiento institucional en el que se reforman 11 artículos con efecto en el funcionamiento del Estado, relacionados con los cambios citados⁹; y 4) área que se refiere a

³ Friedrich Hegel, *Principios de la filosofía del derecho* (Edhasa, 2005), 411.

⁴ Exp. N.º 0019-2021-PI/TC, Exp. N.º 0021-2021-PI/TC y Exp. N.º 0022-2021-PI/TC.

⁵ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Ariel, 1976), 151.

⁶ Juan de la Puente, *La Constitución peruana. Revisión crítica* (Padus, 2024), 14-15.

⁷ Artículo 2 inciso 5 numeral 3, y artículo 2 inciso 4.

⁸ Artículos 56, 57, 78, 80, 82, 86, 87, 90, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 118 inciso 19, 130, 134, 135, 137, 157, 161, 201, 203 y 206.

⁹ Artículos 91, 92, 129, 131, 132, 136, 139 inciso 2, 162, 191 y 195.

cambios para la adecuación jurídica con efecto puntual en 14 artículos, cuya modificación obedece a las reformas en otros artículos¹⁰⁻¹¹.



El ciclo de implosión se ve acelerado por la expedición de leyes que afectan la fundamentación de la Constitución y por lo tanto su legitimidad. Estas leyes inconstitucionales se expiden en cuatro ámbitos: 1) del funcionamiento de la democracia, como la Ley N.º 31355 que limita la cuestión de confianza, la Ley N.º 32153 que reforma el Nuevo Código Procesal Constitucional forzando la supremacía del Congreso sobre los otros poderes del Estado y los ciudadanos o la Ley N.º 32054 que suprime la responsabilidad penal de los partidos políticos, entre otras; 2) de los derechos y libertades, como la Ley N.º 31399 que limita el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, la Ley N.º 32301 que restringe la libertad de asociación y coloca a las ONG al arbitrio del poder político, la Ley N.º 32003 que elimina el uso del lenguaje inclusivo en documentos públicos y textos escolares o Ley N.º 32107 que prescribe los delitos de lesa humanidad ejecutados antes del 2002, entre otras; 3) de la seguridad pública, como la Ley N.º 31989 que impide el decomiso de materiales relacionados con la minería ilegal, la Ley N.º 31208 sobre la tipificación del delito de organización criminal, o la Ley N.º 31751 que modifica el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal al reducir los plazos de prescripción para ciertos delitos, entre otras; y 4) de la formación de la representación, como la Ley N.º 31981 que elimina las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.), o la Ley N.º 32058 que elimina el requisito de alternancia de género en las listas a cargos de elección popular, entre otras.

El ciclo trae sus paradigmas. El más importante es dual, es decir, la centralidad del Congreso solo es posible a partir del deterioro político de la presidencia de la República que se tramita como una nueva regularidad. Un ejemplo de ello es el declive de la capacidad de veto o corrección presidencial de las leyes: entre julio y diciembre de 2024 se expidieron 90 leyes, de las cuales 61 fueron promulgadas por el Poder Ejecutivo y 29 por el Congreso, es decir una de cada tres leyes.

El Congreso ha logrado imponerse. Las reformas constitucionales de corte anti presidencialista y otras reformas que debilitan a los organismos autónomos indican que el Perú ha dejado de ser un régimen presidencialista liberal y democrático y transformado en un régimen parlamentario de facto e iliberal.

Sin embargo, el tránsito de un presidencialismo autoritario (1992-2000) a un parlamentarismo autoritario no es ni definitivo, ni eficaz. Un Gobierno del Congreso es desgobierno y los efectos están a la vista. Si el Gobierno se organiza de cara al Congreso y es cautivo de este, la gobernabilidad es un estadio crítico constante en materia política y económica. Por ello, en el efecto final, la implosión constitucional es, al mismo tiempo, la implosión de sus poderes, lo que se experimenta inicialmente con cargo a los próximos órganos que se elegirán en 2026.

El ciclo de implosión interactúa con la sociedad y no, necesariamente, en términos virtuosos, es decir, despertando en ella expectativas democráticas. Los sondeos en la opinión

¹⁰ Artículos 39, 79, 81, 93, 94, 95, 96, 98, 106, 117, 142, 150, 182 y 183.

¹¹ La reforma sobre Internet se inserta en un nuevo artículo y la reforma de la bicameralidad deroga el artículo 90-A que prohibía la reelección e incorpora dos artículos (102-A y 102-B) para precisar las funciones de las cámaras de Diputados y Senadores.



pública indican que existe una radicalización autoritaria de la sociedad, de modo que la desconexión de los ciudadanos con el poder se refiere tanto a la brecha profunda que separa a la sociedad del Gobierno y el Congreso, como a la desaparición del elemento democrático-constitucional del conflicto posterior a la caída del presidente Castillo.

La sociedad no parece estar implicada en una apuesta liberal y democrática como la defendida desde el fin del régimen de Fujimori. Los sondeos de opinión indican que por lo menos la mitad de los peruanos no apoyan la democracia, aunque la explicación puede ser matizada. Si este dato se refiere a que no apoyan a “esta” democracia, no es seguro que rechacen al mismo tiempo la democracia resultadista instalada en países como El Salvador.

En cualquier caso, coincidente con la implosión constitucional, la demanda democrática conocida hasta ahora, ha dejado de movilizar a la sociedad y el eje que aglutina la agenda pública es la seguridad y el orden. Estas demandas suministran nuevos contenidos a la deliberación pública, pero no garantizan un desenlace democrático en el mediano plazo. En cualquier caso, la cuestión democrática en el Perú se ha “desmodulado” o “desmodelado”.

¿Qué hacer desde el derecho constitucional frente a la implosión?

El país no se encuentra polarizado alrededor de una asamblea constituyente. Una nueva Constitución es una opción radical, aunque este adjetivo no es necesariamente peyorativo, sobre todo si la constituyente de facto que operó en estos años, más aún sin deliberación nacional, realizó cambios radicales al texto de 1993.

Si el actual Congreso hubiese querido salvar el texto de 1993 podría haber dado paso a una reforma audaz, es decir, democrática y con deliberación pública. Se negó a ello y cuando procedió a los cambios lo hizo contra los principios del cambio democrático, sin deliberación y en términos regresivos.

El activismo reformista del Congreso dinamiza otro proceso donde son igualmente legítimas la reforma constitucional o una nueva Constitución que, se supone, lo haría una asamblea constituyente expresamente convocada. En enero de 2023, una encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) consultó sobre las opciones de cambio y encontró que entre 2021 y 2023, la opción de realizar algunos cambios se redujo del 58 % a 45 %, la opción de una nueva Constitución pasó de 23 % a 40 %, y la opción de no tocar el texto constitucional pasó de 18 % a 12 %.

Es probable que esas cifras se muevan hacia arriba o hacia abajo, aunque no al punto de favorecer de manera concluyente alguna de las opciones. No obstante, no parece ser viable una reforma integral de la Carta de 1993 por el Congreso a elegirse en 2026 o una asamblea constituyente donde el 51 % del país ajuste cuentas con el otro 49 %, escenario sobre el cual, por la derecha e izquierda, ilustra el fracaso constituyente chileno. En eso reside, precisamente, la implosión, en el bloqueo de las opciones directas.

Una opción viable es considerar la etapa electoral en que nos adentramos como parte del proceso de recuperación democrática, con énfasis en los riesgos de un resultado que, en lugar de atender la implosión constitucional, la profundice. Por lo mismo, resultan alarmantes las propuestas de retiro del Perú del sistema internacional de los DDHH, la reinstalación de la pena de muerte, la securitización de la justicia y la supresión de derechos, es decir, la

reelección del actual régimen. Sería ideal que un nuevo poder elegido en 2026 convoque al país a discutir una ruta de democratización donde lo constitucional sea un medio adecuado y no fin o pretexto textual.

BIBLIOGRAFÍA

- De la Puente, Juan. *La Constitución peruana. Revisión crítica*. Padus, 2024.
- Hegel, Friedrich. *Principios de la filosofía del derecho*. Edhasa, 2005.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, 1976.
- Pérez Royo, Javier. *La reforma constitucional inviable*. Catarata, 2015.