

## Tagungsort

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
Freiherr-vom-Stein-Straße 2  
67324 Speyer  
Telefax: (06232) 654-208  
Die Veranstaltung findet im Senatssaal der Hochschule statt.

## Speicherung der Daten

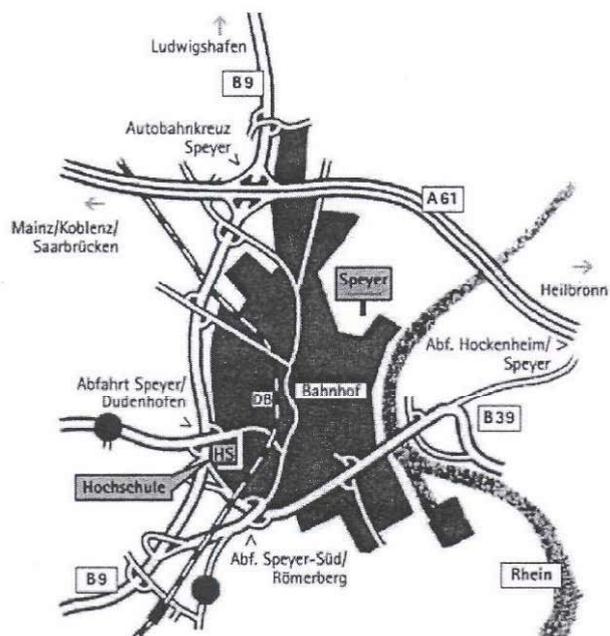
Die für die Organisation der Veranstaltung notwendigen personellen Daten werden maschinell verarbeitet und gespeichert. Mit der Anmeldung erklären Sie hierzu Ihr Einverständnis.

## Anfahrtskizze

### Anreise mit der Bahn

Vom ICE-Bahnhof Mannheim Hbf besteht eine Zugverbindung nach Speyer (etwa 30 Minuten).

Der Bahnhof Speyer liegt circa 2 km von der Hochschule entfernt (Taxi oder die Buslinie 561): Haltestelle „Bahnhof“ (Bussteig 1) bis zur Haltestelle „Verwaltungshochschule“ (Haupteingang der DHV).



Simposio / Symposium

Continuidad constitucional y  
protección judicial en América Latina

Verfassungskontinuität und  
Rechtsschutz in Lateinamerika

28. Oktober 2005

Wissenschaftliche Leitung:  
Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann



El Instituto de Investigación para la Administración Pública asociado a la Escuela Superior Alemana de Ciencias Administrativas Spira (FÖV) fue fundado en el año 1976 como una institución organizacionalmente independiente bajo la jurisdicción del Ministro - Presidente del Estado Renania Platina. Éste es el único instituto extra - universitario en la República Federal de Alemania que se ocupa de investigaciones sobre estructuras, procedimientos y políticas de la Administración públicas.

El instituto impulsa tareas de investigación en el área de las ciencias administrativas orientadas hacia las necesidades y funciones prácticas de la administración pública (su lema es el de la investigación *sobre* y *para* la administración pública). Este cometido confirma la diversidad de la investigación administrativa que refleja la variedad de disciplinas representadas en FÖV (tales como: ciencia administrativa en sentido estricto, ciencias jurídicas, económicas, sociales e historia).

Como una institución de interés científico - político a nivel nacional, el FÖV fue incorporado en la financiación conjunta de la Federación y de los Länder. El FÖV es miembro de la comunidad científica Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL).

#### Perfil de Investigación

Las actividades de investigación del Instituto se dividen en tres secciones :

Sección I : Modernización en el Estado y en la Administración,  
Sección II : Administración en un sistema multinivel de Gobernanza,  
Sección III : Administración entre Estado y Sociedad.

(Mayores informaciones en: <http://www.foev-speyer.de>)

La Escuela Superior Alemana para Ciencias Administrativas Spira (DHV) fue fundada en el año 1947 siguiendo originariamente el modelo de la École Nationale d'Administration (ENA) y se sostiene mediante el contrato estatal de los 16 Estados federados.

Como una institución post-universitaria desarrolla enseñanza e investigación interdisciplinarias en el área estatal y administrativa contribuyendo especialmente a la formación de pasantes juristas y realizando eventos de ampliación de estudios para miembros de alto nivel en la carrera administrativa.

(Mayores informaciones en: <http://www.dhv-speyer.de>)

10.00 h	Llegada de los participantes – <i>Ankunft der Teilnehmer</i>  Café
10.30 h	<b>Bienvenida – Begrüßung</b> Prof. Dr. <i>Karl-Peter Sommermann</i> Vicerector de la DHV/Prorektor der DHV Vicedirector del FÖV/ Stellvertretender Direktor des FÖV
10.45 h	<b>Los sistemas para la reforma constitucional en América Latina – Die Systeme der Verfassungsreform in Lateinamerika</b> Prof. Dr. Dr. h.c. mult. <i>Allan R. Brewer-Carías</i> Universidad Central de Venezuela
11.30 h	Debate – Diskussion
12.30 h	Almuerzo en la Taberna de la DHV – Mittagessen in der Taberna der Hochschule
13.45 h	<b>La protección judicial en la Argentina – Der Rechtsschutz in Argentinien</b> Prof. Dr. <i>Pedro Aberastury</i> Universidad Buenos Aires
14.30 h	Debate – Diskussion
15.30 h	Cierre del Simposio – Ende des Symposiums
15.45 h	Excursión al Castillo de Hambach con visita de una exposición sobre el movimiento para la libertad y la democracia en Alemania en el siglo XIX  Exkursion zum Hambacher Schloss mit Besuch der Ausstellung "Ein Fest der Freiheit"
18.00 h	Final del programa – Ende der Veranstaltung

# LOS SISTEMAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA\*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela

Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado (La Haya)

Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Venezuela)

## Exposición introductoria

Debo comenzar agradeciendo al Instituto de Investigación para la Administración de Espira, y muy especialmente a su director el profesor Harl-Peter Sommermann, por la invitación que me ha formulado para participar en este Coloquio así como por sus generosas palabras de presentación. Es muy honroso para mi, poder participar en esta actividad del Instituto, que ha convocado con todo éxito a tantos distinguidos profesores interesados en los temas de América Latina así como al nutrido número de doctorandos latinoamericanos en las diversas universidades alemanas que están presentes.

---

\* Texto de la conferencia dictada en el Simposio "Continuidad constitucional y protección judicial en América Latina", Instituto de Investigación para la Administración Pública, Escuela Superior Alemana de Ciencias Administrativas, Speyer, 28 octubre 2005. Para su elaboración hemos partido de las ideas que expusimos en la Ponencia sobre Reforma constitucional y control judicial en América latina que preparamos para el Congreso sobre **Reforma Constitucional y Control de Constitucionalidad**, organizado por la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 14-17 de junio 2005; y en la Ponencia sobre "Modelos de revisión constitucional en América Latina" que elaboramos para el **VI Congreso Mundial de Derecho Constitucional**, Asociación Internacional de Derecho Constitucional y Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Santiago de Chile, 11-16 enero, 2004. Esta última fue publicada en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-diciembre 2003, No. 141, Año LXVV, Caracas 2004, pp. 115-154; y en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, Democracia y Control el Poder*, Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, Editorial Jurídica venezolana, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Mérida 2004, pp. 245-290

Igualmente quiero expresar en forma muy especial mi agradecimiento a la doctoranda Mariela Morales, por la iniciativa que tuvo en proponer la realización del Coloquio aprovechando mi viaje a Alemania.

Mi participación hoy en el Coloquio, además, tiene para mi una significación muy especial: No sólo es una ocasión privilegiada para volver a tomar contacto directo con el mundo académico alemán particularmente interesado en los ordenamientos jurídicos de América Latina; sino que por las circunstancias de la vida, es el primer acto académico en el cual intervengo con un nuevo título o un nuevo status, el de perseguido político en mi país, Venezuela.

Hace una semana, estando de viaje para cumplir compromisos académicos en la Universidad de Columbia, antes de mi viaje a Europa, fui acusado formalmente por el Ministerio Público de mi país por el delito de conspiración para cambiar violentamente la Constitución. Se trata de una manifestación más de la persecución política que se ha desatado contra la disidencia, y contra todo aquél que haya opinado u opine en forma contraria al régimen. Los hechos a los que se refiere la acusación se relacionan con la crisis política que ocurrió en Venezuela en abril de 2002, provocada por la anunciada renuncia del Presidente de la República; con motivo de la cual fui consultado como abogado para dar una opinión jurídica sobre un proyecto de decreto de regulación de un gobierno de transición,;opinión que incluso fue contraria a dicho documento pues violentaba los principios democráticos. Por el sólo hecho de haber estado presente en el lugar de los acontecimientos y haber dado una opinión, ahora soy perseguido a pesar de que no existe el delito de opinión.

Además, debe destacarse que durante el desarrollo de la investigación penal de los últimos meses que antecede a la acusación fiscal, el Ministerio Público ha violado masivamente mis derechos constitucionales al debido proceso y, en particular, el derecho a la presunción de

inocencia que me garantiza la Constitución y el derecho a aportar pruebas para mi defensa, las cuales han sido negadas sistemáticamente.

Se me ha condenado de antemano, por lo que con la acusación lo que ocurre es que en realidad, se abre un proceso político contra la disidencia, que ahora afecta abiertamente al mundo académico, pues va contra la oposición jurídica, contra el pensamiento disidente, en fin, contra todos los que propugnamos la vuelta al Estado de derecho, al respeto a los derechos humanos, a la efectiva separación de los poderes en el funcionamiento del Estado, a la autonomía e independencia del Poder Judicial, en fin, a la existencia de órganos de control y contrapeso del poder; todo lo cual es de la esencia de la democracia.

Todo ello, sin embargo, en los últimos años ha desaparecido en Venezuela dando paso a un régimen abiertamente autoritario, en un proceso de deterioro institucional que comenzó precisamente con una reforma constitucional mal hecha y peor concebida, la que realizó la Asamblea Nacional Constituyente de 1999. Yo fui electo como miembro independiente de la misma, y formé parte de la oposición que se configuró por sólo 4 constituyentes de los 141 que tuvo la Asamblea, la cual fue dominada abrumadoramente por los seguidores del Presidente de la República, Teniente coronel Chávez. Me correspondió debatir en cada sesión de la Asamblea y en relación a cada uno de los artículos de la Constitución. Hice aportes fundamentales al texto, como son los principios relativos al rango constitucional de los derechos humanos, o a la supranacionalidad en materia de integración regional; pero fui crítico permanente respecto de las bases autoritarias que contenía el proyecto. Por ello en diciembre de 1999 denuncié el marco autoritario de la Constitución sancionada y lidericé la campaña de oposición por el NO en el referendo aprobatorio de la misma. Entonces dije que el texto de la Constitución aprobada era una mesa servida al autoritarismo, y lamentablemente los hechos me han dado la razón: el régimen autoritario se ha dado un banquete en estos últimos cinco años, demoliendo las

bases del Estado de derecho y de la democracia, con una ropa de camuflaje de legalidad.

Es un honor para mi, por tanto, participar en este importante Coloquio, en esta doble condición, primero, de la del profesor y académico, que ha dedicado 40 de su vida a la investigación, al estudio y a la docencia del derecho constitucional y del derecho administrativo, y que lo que ha hecho más, ha sido escribir y publicar sus ideas; y segundo, de la del perseguido político del régimen autoritario venezolano, cuyas actuaciones contrarias a la democracia y al Estado de derecho, pronto harán que sea un honor el haber sido perseguido por el mismo, particularmente porque la única arma que he tenido y tengo con la cual he propugnado cambios institucionales para que podamos volver al Estado de derecho y a la democracia, ha sido mi pluma !!

En todo caso, partiendo de la experiencia de haber sido Constituyente en 1999, quisiera ahora referirme al tema que nos ha convocado, sobre los modelos de reforma constitucional en nuestros países latinoamericanos

## I. RIGIDEZ Y REVISIÓN CONSTITUCIONAL

Si algo caracteriza a las Constituciones rígidas es, precisamente, la previsión en sus textos de procedimientos específicos y, en general, complejos para llevar a cabo su revisión, sea a través de reformas generales o mediante enmiendas o modificaciones puntuales a sus previsiones. Normalmente estos procedimientos de revisión constitucional se han establecido desde el inicio de la aparición de los Estados o de su reconstitución, como producto de una Asamblea o Convención constituyente que en nombre del pueblo aprobó la Constitución.

El objetivo de todos estos procedimientos de revisión constitucional como parte del pacto político contenido en la Constitución, es la preservación del mismo, de manera que no puedan éstas ser modificadas unilateralmente por grupos aislados, sino mediante la participación de todas las fuerzas o componentes de la sociedad política. Por

ello, incluso, ha sido común en los Estados federales que surgieron como consecuencia de un pacto político entre Estados, establecer mecanismos para garantizar la participación de éstos en los procesos futuros de revisión constitucional. Así ocurrió, por ejemplo, en la misma Constitución Norteamericana con la cual se inició el federalismo Art. V) en 1787, en la cual se prevé la ratificación de las enmiendas por tres cuartas partes de las Asambleas legislativas de los Estados o por Convenciones (constituyentes) constituidas en tres cuartas partes de los Estados; y así también por ejemplo, se estableció veintidós años después, en la primera Constitución federal adoptada con posterioridad, la Constitución de los Estados de Venezuela de 1811, en la cual se previó la posibilidad de aprobar reformas por las dos terceras partes de las Legislaturas provinciales (Art. 135).

Los procedimientos de reforma constitucional en las Constituciones rígidas, por tanto, son procedimientos establecidos para proteger el pacto político constitucional que contienen, de manera de evitar modificaciones unilaterales y al contrario, asegurar la participación de todos los componentes políticos de la sociedad. Por eso puede decirse que las normas que los regulan siempre tienen un marcado tinte conservador respecto de la Constitución y sus principios, por lo que los procedimientos establecidos para la revisión buscan lograr consensos.

Pero las Constituciones, como normas supremas reguladoras de la sociedad, en ningún caso pueden ser de carácter eterno ni estático, ni pueden pretender dejar políticamente congelada a la sociedad. Estas necesariamente cambian, como también cambian los sistemas políticos, por lo que a veces la excesiva rigidez constitucional que impida la adaptación progresiva de la norma constitucional a la realidad, puede incluso conducir a lo contrario de lo deseado, y provocar más bien la consolidación de los cambios políticos por la vía de los hechos, los que luego consiguen en una u otra forma, alguna legitimación *ex post factum*.

La rigidez constitucional mediante la previsión de procedimientos específicos de reforma constitucional, por tanto, debe ser de tal naturaleza que el principio conservador del pacto político que estos buscan no sea el que conduzca por la vía de los hechos a su ruptura. Los principios y procedimientos de la revisión constitucional, por tanto, puede decirse que se mueven entre el conservadurismo y el cambio político, lo que es lo mismo que señalar que se mueven entre el derecho y los hechos.

La consecuencia de ello es que si en una sociedad dada se producen cambios sustanciales de orden político y social, las normas relativas a la reforma constitucional o son capaces de canalizar las exigencias de los mismos y permiten la preservación del derecho o constituyen una resistencia insalvable que provoca la producción de los cambios pero por medio de los hechos. He allí el dilema de las previsiones constitucionales sobre procedimientos de reforma constitucional: que la excesiva rigidez del derecho puede conducir a su ruptura de hecho.

En América Latina, todas las Constituciones iniciales adoptadas a comienzos del Siglo XIX, con motivo de la declaración de independencia de España, por voluntad popular expresada a través de Congresos, Convenciones o Asambleas Constituyentes, las cuales en su momento asumieron el poder constituyente originario para la organización de los Estados con forma republicana.

Como constituciones rígidas, en ellas también siempre se establecieron los procedimientos para su reforma o enmienda, como poder constituyente derivado, regulándose muy excepcionalmente la figura de la Convención o Asamblea Constituyente, como sólo sucedió, por ejemplo, en la Constitución Argentina (1853), la cual reguló una Convención (Art. 30) constituyente, adoptando la terminología de la Constitución Norteamericana.

Pero a pesar del derecho, es un hecho que esas Constituciones del Siglo XIX, durante los casi doscientos años que nos separan de los mo-

vimientos independentistas, fueron objeto de múltiples reformas en las cuales, en muchos casos, no necesariamente se siguieron ni respetaron los procedimientos previstos para el poder constituyente derivado que regulaban las Constituciones, al punto de que por ejemplo, en la actualidad, casi todas las Constituciones vigentes de América Latina han sido el producto de Asambleas o Convenciones Constituyentes, las cuales en su momento asumieron el poder constituyente sin que necesariamente hubieran estado reguladas expresamente en los textos constitucionales precedentes. Tal es el caso, en los últimos lustros, por ejemplo, en Colombia (1991), en Ecuador (1998) y en Venezuela (1999).

Las Asambleas Constituyentes, por tanto, como mecanismos fácticos de reforma constitucional no son extrañas en la historia constitucional de América Latina, y para darse cuenta de ello, bastaría con citar un solo ejemplo, el de Venezuela, donde en múltiples oportunidades se ha reformado la Constitución a través de dicho mecanismo de reforma constitucional sin que el mismo hubiese estado regulado jamás (hasta 1999) en el texto constitucional.

En efecto, en Venezuela puede decirse que Asambleas Constituyentes como cuerpos representativos convocados con el objeto de constituir un Estado, es decir, establecer inicialmente la organización política de una sociedad dada en un territorio determinado, en sentido estricto solo ha habido dos: el *Congreso General* de 1811 reunido en Caracas con el objeto de constituir el Estado venezolano independiente de la Corona Española con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela 21-12-1811; y el *Congreso Constituyente* convocado en la ciudad de Valencia, en 1830, para reconstituir el Estado separado de la Gran Colombia y sancionar la Constitución del Estado de Venezuela (22-9-1830). Pero estas no han sido las únicas Asambleas Constituyentes, pues a partir de 1830 se convocaron nueve más, pero con el objeto de *reconstituir* el sistema político y reformar la Constitución, lo que en toda la historia política venezolana, excepto con la

Asamblea Constituyente de 1999, siempre ocurrió después de una ruptura violenta (guerra o revolución) de hilo constitucional.

En efecto, después de la reforma de la Constitución de 1830 por el Congreso en 1857 conforme al procedimiento previsto en la misma (Art. 227), al año siguiente y como consecuencia de un golpe de Estado (Revolución de Mazo), se convocó a una *Gran Convención Nacional* reunida en Valencia la cual sancionó la Constitución de 31-12-1858. Ello fue la antesala de las Guerras Federales, al final de las cuales dicha Constitución fue anulada (1862), convocándose una *Asamblea Constituyente* que se reunió en Caracas en 1864, la cual sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (13-4-64), consolidándose la forma federal del Estado (1864-1901).

Después de múltiples vicisitudes políticas que afectaron la vigencia de la Constitución de 1864, el Congreso la modificó conforme a sus normas (Art. 122), en 1874 y 1881. En 1891 se produjo otra reforma, la cual fue cuestionada por la forma que se hizo, provocando en 1892, otra Revolución (Revolución Legalista) la cual condujo a la convocatoria de una *Asamblea Nacional Constituyente* que se reunió en Caracas, la cual sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1893 (21-6-1893).

Luego en 1900, como consecuencia de otra Revolución (Revolución Liberal Restauradora), se convocó otra *Asamblea Nacional Constituyente* que sancionó la Constitución de 1901 (29-3-01), con la cual se inició el período del *Estado Centralizado Autocrático* (1901-1945). Después de otra Revolución (Revolución Reivindicadota) la Constitución fue nuevamente reformada en 1904 por el Congreso que asumió las funciones, facultades y derechos que correspondían al *Poder Constituyente*, sancionando la Constitución de 1904. Esta fue enmendada por el Congreso en 1909, pero en 1914, un *Congreso de Diputados Plenipotenciarios* convocado al efecto, promulgó un Estatuto Constitucional Provisorio y luego sancionó la Constitución de 1914 (19-6-14). Dicha Constitución,

como lo establecía su texto (Art. 130), fue posteriormente enmendada o reformada en múltiples ocasiones, en 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945 (5-5-45).

Una nueva Revolución ocurrida en octubre de 1945 (Revolución de Octubre), con la cual se inició el proceso de establecimiento *Estado Democrático Centralizado*, condujo, al año siguiente a la convocatoria de una nueva *Asamblea Constituyente* la cual se reunió en Caracas y sancionó la Constitución de 1947 (5-7-47). Al año siguiente, sin embargo, se produjo otro golpe de Estado, instalándose un régimen militar que en 1953 convocó a otra *Asamblea Constituyente* de los Estados Unidos de Venezuela, la cual sancionó la Constitución de 1953 (15-4-53).

Luego de un nuevo golpe de Estado, el 23 de enero de 1958, una Junta Militar y la subsiguiente Junta de Gobierno asumieron el poder, continuando sin embargo en aplicación la Constitución de 1953 hasta que el *Congreso* electo en 1958, conforme a dicho texto (Arts. 140 y ss.), reformó totalmente la Constitución, sancionando la Constitución del 23-1-61.

Cuarenta años después, en 1998, en medio de la crisis que todavía sacude al sistema político venezolano, resultaba inevitable la necesidad de una nueva reconstitución del sistema político y del Estado, para lo cual, aún cuando por primera vez en la historia de Venezuela, sin violencia, y luego de un proceso de interpretación judicial de la Constitución similar al que ocurrió en Colombia, en 1999 se procedió a convocar una *Asamblea Constituyente*, para precisamente evitar la ruptura violenta del hilo constitucional y reconstituir el sistema político en libertad. Todas las anteriores *Asambleas Constituyente*, como se dijo, fueron en cambio producto de guerras, golpes de Estado y revoluciones. La diferencia fue que en 1999, el golpe de Estado lo dio la *Asamblea Constituyente* una vez convocada.

Por ello, en 1999, el hilo constitucional también fue efectivamente roto, pero por la propia *Asamblea Nacional Constituyente* que fue la

que al asumir sin autoridad alguna el “poder constituyente originario”, dio un golpe de Estado contra la Constitución de 1961 y contra los poderes constituidos, particularmente, contra los órganos de representación popular (Congreso y Asambleas legislativas de los Estados) que habían sido electos un año antes (1998). La nueva Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, fue posteriormente aprobada mediante referéndum, con el cual, a pesar de la poca participación ciudadana, se “legitimaría” el proceso constituyente precedente.

Ahora bien, las Constituciones incluso pueden indicar expresamente, como por ejemplo lo dice el texto de la República Dominicana, que “la reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma” (art. 120); pero lo cierto es que la revisión constitucional en América Latina, no siempre ha sido un proceso de *jure*, sino que en múltiples ocasiones ha sido producto de los hechos, cuyos resultados constitucionales luego han encontrado *ex post factum*, en una forma u otra, alguna vía de legitimación política. En el caso de Venezuela, como se ha dicho, en casi 200 años de historia constitucional, funcionaron diez Asambleas Constituyentes como mecanismos de revisión constitucional y ninguna estaba prevista en los textos constitucionales precedentes. La Constitución de 1999, en realidad, ha sido la primera en regular expresamente dicho modelo de reforma constitucional.

En todo caso, como he señalado, como todas las Constituciones rígidas del mundo contemporáneo, las Constituciones vigentes de los países de América Latina aprobadas en la forma escogida al sancionarse, establecen expresamente los procedimientos de reforma constitucional con trámites que son distintos a los establecidos para las reformas de la legislación ordinaria.

En estos procedimientos, en general, se ha asegurado, no sólo la participación de los órganos de representación popular (Congresos o

Asambleas Legislativas) para la revisión constitucional sino, en la mayoría de los casos, se ha asegurado la participación directa del pueblo mediante un proceso de votación sea para la elección de una Convención o Asamblea Constituyente o para la aprobación mediante referendo o plebiscito de la reforma constitucional. Estos procedimientos de reforma constitucional, por supuesto, al estar expresamente regulados en la Constitución, están sometidos al cumplimiento de la normativa constitucional que lo regula, por lo que, la supremacía constitucional puede decirse que se aplica incluso para el ejercicio del poder constituyente regulado en la propia Constitución.

*Las formas específicas de manifestación del poder constituyente derivado, que se han establecido en las Constituciones, en general, obedecen a tres formas, según, primero, que el poder constituyente se ejerza directamente por el pueblo; segundo, que su ejercicio, en representación del mismo, se haya otorgado a los órganos de representación popular (Congresos o Asambleas Legislativas); o tercero, que se haya otorgado a una Asamblea o Convención Constituyente convocada al efecto.*

En algunos países, incluso, se han regulado estos tres procedimientos de reforma constitucional, en paralelo, tal y como sucede por ejemplo en Colombia, donde el artículo 374 de la Constitución establece que:

Art. 374. “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

Lo que es claro de las Constituciones latinoamericanas es que los procedimientos de revisión constitucional que ellas regulan, dada su supremacía se han establecido con carácter obligatorio, razón por la cual en sus propios textos se niega valor a toda reforma constitucional realizada mediante procedimientos no previstos en la Constitución. De allí, por ejemplo, la tajante declaración de la Constitución de República Dominicana, antes indicada (art. 120), así como la previsión de la Constitución de Venezuela que establece en su artículo 333 que:

Art. 333. Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella.

En tal eventualidad todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que estos procedimientos formales de revisión constitucional (reforma o enmienda) no son los únicos previstos para la modificación de la Constitución y su adaptación a los cambios políticos y sociales.

La adaptación constitucional puede ocurrir, en efecto, mediante otros medios que la propia Constitución dispone para asegurar la mutación constitucional sin que se pongan en movimiento los instrumentos formales de revisión constitucional (enmiendas, reformas, asambleas constituyentes), como sucede cuando el texto constitucional regula la sanción de leyes especiales y específicas de rango constitucional para el desarrollo de determinadas materias de orden constitucional, como la descentralización política. Por ejemplo, en la Constitución de Venezuela de 1961 y en la vigente de 1999, se establece expresamente la atribución de competencias exclusivas en los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) conforme al sistema federal de distribución vertical del Poder Público (arts. 156, 164 y 178), pero el artículo 157 de la misma Constitución establece que mediante ley, la Asamblea Nacional puede transferir a los Estados algunas de las competencias exclusivas del Poder Nacional. Cuando se dicta una ley de esta naturaleza, sin duda que se produce una modificación de la Constitución, autorizada en su mismo texto, pero mediante una forma distinta a la reforma o enmienda, es decir, mediante una ley que adquiere rango constitucional.

Otro ejemplo de modificación constitucional mediante mecanismos distintos a los procedimientos de reforma o enmienda, puede ocurrir mediante la aprobación legislativa de tratados internacionales en

materia de derechos humanos y su ratificación, como puede suceder en Venezuela, donde no sólo se ha establecido en la Constitución el rango constitucional de los tratados en materia de derechos humanos ratificados por la República, sino su aplicación prevalente incluso respecto de la misma Constitución, cuando aquellos contengan previsiones más favorables al ejercicio y goce de los derechos humanos (Art. 23). En consecuencia, cuando se produce la aprobación legislativa de un tratado y su ratificación ejecutiva, si el mismo contiene normas en materia de derechos humanos más favorables a las establecidas en la Constitución, se produce una modificación automática de la misma, autorizada en el mismo texto.

Por supuesto, otro mecanismo para asegurar la mutación constitucional, lo constituye el desarrollo mismo de las Jurisdicciones Constitucionales, a través de la actuación de los Tribunales o Cortes Constitucionales o de las Salas Constitucionales de las Cortes Supremas de Justicia, con potestad constitucional para establecer interpretaciones vinculantes de la Constitución y sus principios. A través de la interpretación constitucional, por tanto, sin que la Constitución sea formalmente enmendada o reformada, se puede producir la adaptación de las disposiciones constitucionales formales a las nuevas exigencias políticas y sociales de una sociedad en un momento dado. El juez constitucional, por tanto, ciertamente que puede considerarse como un fenomenal instrumento de adaptación de la Constitución, y para el afianzamiento del Estado de derecho, pero también puede ser un instrumento diabólico de dictadura constitucional, no sometido a controles, cuando justifica todas las violaciones constitucionales que se producen en regímenes autoritarios o donde la separación de poderes no está realmente asegurada, como ha ocurrido en los últimos cinco años con la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela.

Pero por otra parte, tratándose de un poder constituyente derivado el que se regula en los propios textos constitucionales, también debe

señalarse que el mismo tiene límites, no sólo en cuanto a los propios poderes que puede asumir el órgano constituyente en relación con los Poderes constituidos del Estado, sino en relación con las materias reformables o enmendables, por lo que muchas Constituciones, mediante cláusulas pétreas expresas, excluyen de toda reforma determinados principios y disposiciones que se declaran inmutables, y por tanto, irrevisables o irreformables.

Ahora bien, siendo la Constitución en los Estados constitucionales democráticos contemporáneos emanación de la soberanía popular, los procedimientos de reforma constitucional formalmente establecidos (reforma o enmienda) en nuestros países, pueden clasificarse en dos grandes grupos: primero, aquellos en los cuales la reforma constitucional se regula como poder atribuido al pueblo como partícipe en el poder constituyente derivado; y segundo, aquellos en los cuales la reforma constitucional se atribuye a los órganos constituidos del Estado, los cuales asumen entonces el poder constituyente derivado.

## II. SISTEMAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

El primer sistema de reforma constitucional se caracteriza por la atribución al pueblo del poder constituyente, el cual está consagrado en muchas Constituciones de América Latina que atribuyen el poder constituyente derivado directamente al pueblo, el cual debe expresar su manifestación de voluntad mediante la aprobación de la reforma a través de una votación realizada por vía de un referendo, de un plebiscito o de una consulta popular.

En algunos casos, incluso, la participación del pueblo como poder constituyente se establece en forma exclusiva, como único procedimiento de revisión constitucional (Uruguay); y en otros casos, se establece como una de las alternativas de revisión constitucional, conjuntamente con otros procedimientos. Es el caso, por ejemplo, de Venezuela, Colombia, Paraguay, Guatemala y Costa Rica, donde además se re-

gula el funcionamiento de una Asamblea Constituyente; y del Perú, Cuba, Chile, Ecuador y Panamá, donde además se atribuye al órgano legislativo la potestad de aprobar la reforma constitucional. En Colombia, además del procedimiento de revisión constitucional mediante referendo, se regula la Asamblea Constituyente y los Actos Legislativos de reforma constitucional aprobados por el Congreso.

El segunda sistema, se da cuando se atribuye el poder constituyente derivado a los órganos constituidos del Estado, de carácter representativos: sea un órgano especialmente concebido para ello, como son las Asambleas o Convenciones constituyentes; sea los órganos legislativos del Estado (órganos constituidos) mediante procedimientos específicos.

En efecto, en *primer lugar*, muchas Constituciones regulan el poder constituyente derivado atribuyéndolo a una Convención o Asamblea Constituyente, sea como procedimiento exclusivo de reforma constitucional como sucede en Argentina; sea como procedimiento exclusivo para las reformas constitucionales o reformas totales, distintas a las enmiendas, como sucede en Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Nicaragua; sea como procedimiento exclusivo para la reforma de determinadas normas de la Constitución, como sucede en Guatemala; o sea en combinación con otros procedimientos de revisión constitucional como el referendo popular, como sucede en Colombia y Venezuela.

En *segundo lugar*, otras Constituciones atribuyen el ejercicio del poder constituyente derivado a los órganos que ejercen el Poder Legislativo, como los Congresos o Asambleas legislativas. En algunos casos en forma exclusiva, como sucede El Salvador, y como también sucede en México pero combinando la participación de los órganos legislativos Federal y de los Estados federados; y en otros casos, como alternativa de reforma respecto de otros procedimientos como el referendo, como sucede en Panamá, Colombia, Cuba, Chile y Ecuador; o como la Asamblea Constituyente, como sucede en Bolivia, Colombia, Costa Ri-

ca y Nicaragua. En todos estos casos, sean cuales fueren los procedimientos de reforma constitucional, en una u otra forma siempre tienen participación los órganos de representación popular.

### III. LOS LÍMITES AL PODER CONSTITUYENTE DERIVADO Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Pero aparte de los procedimientos establecidos para la reforma constitucional, el otro aspecto que debe destacarse es el de los límites al poder constituyente derivado y consecuentemente, el de la posibilidad de control judicial de dichos procedimientos de reforma. En todos los casos señalados, los procedimientos para la revisión o reforma constitucional en América Latina se han regulado en el propio texto de las Constituciones, por lo que el poder constituyente derivado está sujeto a límites constitucionales, sea que se ejerza directamente por el pueblo o por órganos constituidos del Estado.

Estos límites, en América Latina, en general, son los siguientes cinco: en primer lugar, los límites que derivan de las propias regulaciones constitucionales en cuanto al procedimiento de revisión constitucional; en segundo lugar, los límites que derivan de las denominadas cláusulas pétreas o inmodificables; en tercer lugar, los límites que derivan del funcionamiento de los órganos constituidos del Estado durante del proceso de reforma o enmienda constitucional; en cuarto lugar, los límites derivados de circunstancias excepcionales; y en quinto lugar, los límites temporales.

Siendo límites constitucionales establecidos al poder constituyente derivado, dado el principio de la supremacía constitucional que rige en todas las Constituciones latinoamericanas, los mismos deberían estar sujetos a control de constitucionalidad por las respectivas Jurisdicciones Constitucionales. La única excepción de principio se podría plantear en los casos de aprobación de las reformas o enmiendas mediante referendo o consulta popular, en cuyo caso podría considerarse que

priva el principio de la soberanía popular sobre el de la supremacía constitucional. Pero incluso en estos casos, si existe disposición expresa de la Constitución, como sucede en Colombia, el control de constitucionalidad procedería por vicios de procedimiento en la formación de los actos reformativos de la Constitución, *cualquiera que sea su origen* (art. 241,1).

En primer lugar, como se ha dicho, las Constituciones han establecido precisos procedimientos que debe seguir el poder constituyente derivado para la revisión constitucional, los cuales se constituyen en límites constitucionales adjetivos o procedimentales para la revisión constitucional.

La consecuencia lógica de estas regulaciones y del sometimiento a la Constitución es que el cumplimiento de dichos procedimientos de reforma o enmienda constitucional, dado el principio de la supremacía constitucional, debe estar sujeto a control de constitucionalidad por parte de los órganos de la Jurisdicción Constitucional, el cual en muchas Constituciones latinoamericanas incluso se establece expresamente.

Es el caso mencionado, por ejemplo, de la Constitución de Colombia, cuyo artículo 241 atribuye a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y *en particular de los procedimientos para la revisión constitucional*, asignándole en particular competencia para:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, *cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.*
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, *sólo por vicios de procedimiento en su formación.*
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las

consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos *sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización*.

Por su parte, el artículo 379 de la misma Constitución de Colombia dispone expresamente que en todos los procedimientos de reforma constitucional en los cuales haya actos legislativos, convocatoria a referendo, de consulta popular o convocatoria a la Asamblea Constituyente, los mismos pueden ser declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional requerida mediante acción pública, cuando violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución en el cual se regula la reforma constitucional.

Por otra parte, la Constitución de Bolivia enumera entre las atribuciones del Tribunal Constitucional (Art. 119, VII, 10), la de conocer y resolver sobre las demandas *respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución*, las cuales se pueden plantear por cualquier Senador o Diputado o por el Presidente de la República, en relación con los proyectos de reforma.

En Costa Rica, el artículo 10, b) de la Constitución atribuye a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, competencia para conocer de las *consultas sobre proyectos de reforma constitucional*.

En la Constitución de Chile, recientemente reformada, el artículo 92, 2 atribuye al Tribunal Constitucional competencia para resolver las *cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de reforma constitucional*.

En consecuencia, durante el desarrollo de los procedimientos para la revisión constitucional, puede decirse que los órganos a los que se atribuye el ejercicio del poder constituyente derivado están sometidos a la Constitución, la cual, como lo indica la Constitución de Nicaragua, tiene que seguir en vigencia "mientras no se apruebe por la Asamblea Nacional Constituyente la nueva Constitución" (Art. 194); o como lo indica la Constitución de República Dominicana "no podrá jamás ser

suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamaciones populares” (art. 120).

Pero la reforma constitucional realizada por el poder constituyente derivado, no sólo tiene los límites adjetivos antes analizados, sino que también puede tener límites de orden sustantivo.

El primer límite de esta naturaleza al poder constituyente es el que deriva de las denominadas cláusulas pétreas o inmodificables que se establecen en los textos constitucionales, en las cuales se establecen principios o normas que se proclaman como irrevisables en forma total o parcial. En muchos casos se trata de cláusulas expresas como en su momento ocurrió con las Constituciones alemana e italiana, pero en otros se trata de cláusulas que derivan de la interpretación del propio texto constitucional.

Entre las primeras se destacan las que excluyen toda reforma sobre determinadas materias, como sucede con el artículo 248 de la Constitución de El Salvador en el cual se dispone que:

Art. 248: “...No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”.

En igual sentido se debe destacar el artículo 119 de la Constitución de República Dominicana, en el cual se declara que:

“Art. 119. Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de Gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo”.

En la Constitución de Guatemala se establece una enumeración de artículos de la Constitución como “no reformables”, al disponer su artículo 281, que “en ningún caso podrán reformarse los artículos 140 (independencia del Estado y al sistema de gobierno), 141 (soberanía popular), 165, inciso g) (desconocimiento del mandato del Presidente después de vencido su período constitucional), 186 (prohibiciones para optar a cargos de Presidente y Vicepresidente) y 187 (prohibición de

reelección), ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera de variar o modificar su contenido”.

En el caso de Honduras, el artículo 374 de la Constitución también dispone una enumeración de artículos no reformables, así:

Artículo 374: No podrán reformarse, en ningún caso, el Artículo anterior (procedimiento para la reforma constitucional), el presente Artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y referente a quienes no pueden ser Presidente de la República por el período subsiguiente.

En otros casos, como en la Constitución del Brasil, lo que se establece es que no se puede abolir determinadas instituciones o principios, pero ello no impide la reforma de los artículos que las consagran. En tal sentido, el artículo 60 § 4, establece que:

“No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir: I. La forma federal del Estado; II. El voto directo, secreto, universal y periódico; III. La separación de los Poderes; IV. Los derechos y garantías individuales”.

En el artículo 137 de la Constitución de Cuba también se ha establecido una cláusula de esta naturaleza irrevocabilidad respecto del “sistema político, económico y social, cuyo carácter irrevocable lo establece el artículo 3 del Capítulo I, y la prohibición de negociar acuerdos bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera”. Además, en la reforma de junio de 2002, la Asamblea Nacional del Poder Popular añadió al texto constitucional otra cláusula pétrea al indicar

que “el carácter socialista y el sistema político y social” contenido en la Constitución se declaran irrevocables.

Pero aparte de las cláusulas pétreas así expresa y textualmente insertas en los textos constitucionales, de otras disposiciones de las Constituciones también se pueden derivar muchas otras cláusulas que encajarían dentro de tal categoría, por el carácter irrevisable como se ha establecido, por parte del poder constituyente.

Es el caso, por ejemplo, de la Constituciones que establecen en algunos de sus artículos el *carácter eterno* de un determinado principio o disposición constitucional, como resulta del artículo 1 de la Constitución de Venezuela cuando declara que la República “es **irrevocablemente** libre e independiente...”; del artículo 5 que declara que “la soberanía reside **intransferiblemente** en el pueblo”, o del artículo 6 de la misma Constitución cuando prescribe que el gobierno de la República “y de las entidades políticas que la componen **es y será siempre** democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

Otras cláusulas que implican límites a la revisión constitucional son las que establecen el principio de la progresividad en la protección o garantía de los derechos humanos, por ejemplo en cuanto a los inherentes a la persona humana, las cuales implican que dichas garantías no pueden ser objeto de reformas que reduzcan el ámbito de protección de los derechos. Es el caso de la previsión del artículo 19 de la Constitución de Venezuela.

La consecuencia de todos estos límites constitucionales a la reforma constitucional, que derivan de normas expresas, es que si se traspasan por el poder constituyente derivado, las reformas serían contrarias a la Constitución, por lo que deberían ser objeto de control constitucional por parte de los órganos de la Jurisdicción Constitucional.

Sin embargo, en esta materia, estamos en el campo de los principios que derivan del principio de la supremacía constitucional, ya que

ninguna Constitución de América Latina establece expresamente competencia de los órganos de la Jurisdicción Constitucional para controlar la constitucionalidad *sustantiva* de las reformas constitucionales.

Por otra parte, están los límites derivados del funcionamiento de los poderes constituidos del Estado. Así, en general, los procedimientos de revisión constitucional establecidos en los textos constitucionales tienen por objeto reformar o enmendar las Constituciones, sin alterar el funcionamiento de los órganos constituidos del Estado. Este es el principio general que resulta del texto de todas las Constituciones latinoamericanas, sea cual sea el procedimiento de revisión constitucional que se regule.

En esta forma, en los casos en los cuales el poder constituyente derivado se haya atribuido al pueblo para la aprobación de la reforma o enmienda constitucional, durante el procedimiento de elaboración del proyecto de reforma o enmienda y de aprobación popular del mismo mediante referendo, plebiscito o consulta popular, los órganos constituidos del Estado continúan funcionando sin interrupción ni interferencia de cualquier clase. Sólo excepcionalmente durante los procedimientos de revisión constitucional, podrían verse afectadas algunas potestades de los órganos del Estado, lo cual debe establecerse expresamente en la Constitución, como sucede con las limitaciones a la posibilidad de veto presidencial respecto de los actos del órgano legislativo concernientes a la reforma o enmienda constitucional, como por ejemplo lo prevén las Constituciones de Bolivia, Perú, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

Por otra parte, en los casos en los cuales el poder constituyente se atribuye a una Asamblea Nacional Constituyente, en principio, y salvo disposición expresa en contrario, el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente no debería afectar ni impedir el funcionamiento simultáneo de los órganos constituidos del Estado. Este principio

está formulado expresamente, por ejemplo, en la Constitución del Paraguay, en cuyo artículo 291 se establece lo siguiente:

*Art. 291. De la potestad de la Convención Nacional Constituyente.* La Convención Nacional Constituyente es independiente de los poderes constituidos. Se limitará, durante el tiempo que duren sus deliberaciones, a sus labores de reforma, con exclusión de cualquier otra tarea. No se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato.

En igual sentido, pero en relación con el funcionamiento del Congreso durante el funcionamiento de la Asamblea Constituyente, en la Constitución de Guatemala, el artículo 279 dispone expresamente que “la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente”.

La excepción a este principio, formulada también en forma expresa, está establecida en la Constitución de Nicaragua, en cuyo artículo 193 se establece que una vez aprobada la iniciativa de reforma total de la Constitución por la Asamblea Nacional, esta debe fijar un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente, conservando “su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente”.

En otras Constituciones, como la de Colombia, una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, sólo se limitan las potestades de los órganos constituidos del Estado en relación con el tema de la revisión constitucional. Así, el artículo 376 dispone que a partir de la elección de la Asamblea Constituyente para la revisión constitucional “queda en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones”.

Por último, debe mencionarse la Constitución de Venezuela de 1999, en la cual, después de la experiencia del proceso constituyente de ese año, al regularse a la Asamblea Nacional Constituyente como me-

canismo para la revisión constitucional, con el único objeto de “transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución” (Art. 347), se establece que durante el funcionamiento de dicha Asamblea, “los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente” (Art. 349); lo que no implica que, al contrario, la Asamblea sí pueda impedir las decisiones de los poderes constituidos..

Esta disposición tiene que interpretarse de acuerdo con los mismos términos de la Constitución, en el sentido de que los poderes constituidos, es decir, los órganos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral no pueden en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual sólo tiene por objeto “redactar una nueva Constitución” en la cual se proponga “transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico”. En esa función, las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente que no pueden ser “impedidas” por los poderes constituidos, son las que en la consecución de su objeto, la Asamblea adopte siempre de acuerdo con la Constitución vigente cuya reforma debe redactar. Es decir, la norma constitucional del artículo 349 no puede entenderse como una carta abierta dada a la Asamblea Nacional Constituyente para que durante su funcionamiento pueda adoptar decisiones que puedan ser contrarias a la Constitución y al funcionamiento de los órganos constitucionales constituidos; es decir, de ella no se deriva que la Asamblea Constituyente tenga poder alguno para alterar las normas constitucionales mientras estén en vigencia y mientras no sean sustituidas por las de la nueva Constitución que redacte, la cual en todo caso debe ser aprobada mediante referendo. En consecuencia, mientras la Asamblea Nacional Constituyente esté funcionamiento, los órganos de los diversos Poderes Públicos (poderes constituidos) también continúan en funcionamiento, no pudiendo la Asamblea ni disolverlos, ni sustituirlos ni alterar su funcionamiento. De lo anterior resulta, en consecuencia, que los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente durante su

funcionamiento que violen la Constitución vigente, podrían ser objeto de control de constitucionalidad por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo como Jurisdicción Constitucional.

La consecuencia de lo anterior es que cualquier acto de los órganos a los cuales la Constitución le asigne la potestad de intervenir o realizar la reforma de la Constitución, que atente contra los poderes constituidos del Estado o su funcionamiento conforme se regula en la propia Constitución, serían inconstitucionales, y podrían ser objeto de control de constitucionalidad por los órganos de la Jurisdicción Constitucional. Ninguna de las Constituciones latinoamericanas, sin embargo, atribuye tal competencia en forma expresa a dicha Jurisdicción.

Otro límite a la posibilidad de reforma constitucional deriva de la existencia de circunstancias constitucionales extraordinarias, como los estados de excepción o de sitio, las cuales una vez decretadas en algunos casos impiden que se desarrollen los procedimientos de reforma,

Es el caso en particular de la Constitución de Brasil, en la cual al regularse la posibilidad de enmienda constitucional como una potestad atribuida al Congreso Nacional, como parte del "proceso legislativo" (Art. 59), en el artículo 60, § 1º se dispone expresamente que "ninguna enmienda puede ser aprobada bajo la vigencia de intervención federal, del estado de defensa o del estado de sitio" Estas circunstancias excepcionales que deben ser decretadas por el Presidente de la República ( Art. 84, IX y X) con participación variada de otros Poderes de la Unión (Arts. 34 y ss. y 136 y ss.)

Sin embargo, en el supuesto regulado en el Brasil, si una enmienda constitucional fuera aprobada bajo la vigencia de intervención federal, del estado de defensa o del estado de sitio, la consecuencia lógica es que entonces dicha enmienda podría estar sujeta a control de constitucionalidad por parte del Tribunal Supremo Federal.

Por último, el quinto límite se refiere al tiempo de la reforma. Algunas Constituciones establecen límites temporales para la revisión

constitucional, en el sentido de que en el texto constitucional se ha establecido un lapso mínimo de irrevisabilidad constitucional, como sucede en Paraguay, en cuya Constitución (Art. 289) se estableció que la reforma de la Constitución “sólo procederá luego de diez años de su promulgación”; y las enmiendas sólo “transcurridos tres años de promulgada la Constitución” (Art. 290).

En consecuencia, en estos casos, toda enmienda o reforma constitucional sancionada sin que dichos lapsos hubieran transcurrido, también podría deber ser considerada como violatoria a la Constitución, y sometida a control de constitucionalidad.

## APRECIACIÓN FINAL

De todo lo anterior resulta que los mecanismos para la revisión constitucional pueden considerarse que son de la esencia del proceso constitucional, de manera que no hay ni puede haber Constituciones inmutables o eternas. Al contrario, los textos constitucionales requieren adaptación permanente para regular la sociedad conforme a los cambios políticos y sociales.

Uno de esos mecanismos de cambio constitucional precisamente lo constituyen los de revisión o reforma formal de la Constitución, como son los procedimientos de enmiendas, de reformas o de convocatoria de Asambleas o Convenciones Constituyentes, que permiten la modificación de las Constituciones con la participación directa del pueblo (vía referéndum o plebiscito) o de sus representantes electos en los Parlamentos o en las Asambleas Constituyentes. Se trata, en todo caso, de métodos de revisión constitucional a través de los cuales sólo se manifiesta el poder constituyente derivado sometido, precisamente, a los límites y procedimientos regulados expresamente en las Constituciones. El poder constituyente originario, en cambio, sólo se manifiesta en los procesos de revisión constitucional realizados *de facto*, al margen del hilo constitucional.

Ahora bien, recapitulando y a manera de conclusión del análisis comparativo de los procedimientos de revisión constitucional regulados en las Constituciones de América Latina, se pueden formular las siguientes apreciaciones generales:

Primero, en casi todas las Constituciones se regula la participación popular en los procesos de revisión constitucional, siendo excepcional los países que no prevén algún referendo o consulta popular que permita la participación del pueblo como poder constituyente originario. Es el caso de Argentina y Nicaragua, países donde sólo regula como mecanismo para la revisión constitucional, una Asamblea o Convención Constituyente; y de El Salvador, México, Brasil y República Dominicana donde se atribuye el poder constituyente derivado sólo a los órganos legislativos del Estado, por supuesto, a través de procedimientos particulares con mayorías calificadas. De resto, en Uruguay, Colombia, Venezuela, Paraguay, Guatemala, Costa Rica, Perú, Cuba, Chile, Ecuador y Panamá se regula la participación del pueblo en la revisión constitucional e, incluso, en Uruguay, como la única forma para la reforma constitucional.

Segundo, en todas las Constituciones latinoamericanas se establece la participación, en una forma u otra, del órgano legislativo nacional (Congresos, Asambleas) en los procedimientos de revisión constitucional, de manera que en los mismos siempre participa la representación popular. Sólo excepcionalmente los órganos legislativos son los únicos con poder constituyente derivado, mediante mayorías calificadas especiales como sucede en El Salvador, México, Brasil y República Dominicana. En México, además del Congreso de la Unión, también participan en el procedimiento de revisión constitucional, las Asambleas legislativas de los Estados de la Federación. En ninguna de las otras Constituciones federales (Argentina, Brasil o Venezuela) se establece la participación de las Asambleas o Consejos Legislativos de los Estados de en el procedimiento de reforma constitucional. En Argentina y en Brasil,

sin embargo, podría señalarse que los Estados sólo participarían por la vía de la representación que tienen en el Senado, institución que fue eliminada en Venezuela en 1999.

Tercero, en todas las Constituciones se establece también la participación del Presidente de la República en el procedimiento de revisión constitucional sea mediante la iniciativa de reforma o mediante la promulgación de la misma, limitándose en este último caso, en muchas Constituciones, el poder de veto del Presidente como sucede en Bolivia, Perú, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

Cuarto, en todas las Constituciones latinoamericanas se regulan expresamente estos procedimientos de revisión constitucional, por lo que los mismos, al tener rango constitucional, deben ser respetados por todos los órganos del Estado. No es posible, por tanto, realizar una reforma constitucional mediante un procedimiento distinto al establecido en la Constitución. En consecuencia, los procedimientos de reforma o enmienda constitucional que no se desarrollen conforme a las normas constitucionales que los regulan, o que versen sobre asuntos o materias que la Constitución expresamente prohíbe, son inconstitucionales y pueden ser controlados por la Jurisdicción Constitucional.

La competencia que se atribuye en forma expresa en algunas Constituciones, a los Tribunales Constitucionales o Salas Constitucionales de los Tribunales Supremos, sin embargo, es sólo respecto del control de la constitucionalidad de los procedimientos relativos a las reformas o enmiendas constitucionales, como lo hacen las Constituciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica y Chile. El tema de la competencia de los Tribunales constitucionales para el control de la constitucionalidad de carácter sustantivo de las reformas constitucionales, en cambio, no está regulado en forma expresa, y su procedencia sólo puede derivar de otras previsiones del texto expreso constitucional, como las establecidas en las cláusulas expresamente formuladas como pétreas e inmutables.

Por otra parte, el problema de la relación entre rigidez y reforma constitucional, sin embargo, como se dijo al inicio, deriva de la situación fronteriza entre el derecho y los hechos, en la cual se mueven. Por ello, no ha sido infrecuente en América Latina, que a pesar de las previsiones constitucionales, se hayan producido reformas parciales e incluso totales de los textos constitucionales sin seguirse los procedimientos prescritos para las reformas o enmiendas, originándose sin duda, inconstitucionalidades, que luego, por la fuerza de los hechos, han encontrado alguna legitimación política. El problema radica en la duración de la estabilidad constitucional que pueda derivarse de la supuesta legitimación y en el consenso que se haya podido haber obtenido para las reformas.

La historia demuestra que reformas impuestas por minorías o por mayorías circunstanciales sin que hayan sido producto de acuerdos, compromisos y consensos, es decir, de verdaderos pactos políticos, generalmente no tienen larga vida y las más de las veces, la vida que tienen termina estando vinculada a la vida política del o de los actores que las impusieron. Eso sucede con la Constitución venezolana de 1999, elaborada a la medida de un régimen autoritario.

octubre 2005.