

CAPÍTULO TERCERO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO

Se señalarán en este apartado las normas de algunas de las Constituciones europeas y americanas que se estiman de interés desde el punto de vista de la reforma y las cartas de organismos internacionales que se consideran de mayor relevancia para México y América Latina con el objeto de conocer cuales son los sistemas de revisión que se utilizan con más frecuencia, incluyendo textos de mayor o menor rigidez, sus alternativas y modalidades y contar con mayores antecedentes para hacer una propuesta para modificar el artículo 135 constitucional. Se deja constancia sobre el particular que no es el objeto de este capítulo realizar un comentario sobre los diversos textos señalados sino más bien realizar una descripción de la normatividad vigente en dichos estados y organismos para que quienes se interesen por esta materia tengan a la vista la variedad de las soluciones planteadas. Respecto a la Constitución de España vigente no existe un apartado especial que se refiera a ella, en atención a que se han analizado las normas relativas a su reforma en algunos apartados del capítulo segundo de este trabajo.

I. LAS NORMAS SOBRE REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES EUROPEAS

1. *Alemania*

La Constitución de la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949, conocida también como Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 79 contiene el procedimiento de reforma y expresa que sólo puede ser modificada o suplementada por medio de otra ley fundamental y para que prospere la revisión es necesaria la conformidad de los dos tercios de los miembros de la dieta federal e igual votación en el Consejo federal.

Hay que recordar que esta dieta federal, Bundestag, está compuesta por los diputados, y el Consejo federal, Bundesrat, se elige por votos de acuerdo a la población de cada estado y sus integrantes son nombrados y depuestos por los gobiernos respectivos. Igualmente, esta disposición contiene ciertas limitaciones porque determina que adolece de ilicitud toda modificación que afecte la división de la Federación en estados, o los fundamentos de la cooperación de esos estados en la potestad legislativa. Además, no se pueden modificar los principios contenidos en los artículos 10., que reconoce la dignidad del hombre y, en consecuencia, los derechos inviolables e inalienables del ser humano como fundamento de toda comunidad de la paz y la justicia en el mundo, y 20, que determina que esa República es un estado federal, democrático y social, que establece que todo poder estatal emana del pueblo y que concede a todo alemán el derecho de resistencia cuando no exista otro remedio contra quien quiera que se proponga eliminar el orden de referencia.

Además, la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales en esta Constitución abre la posibilidad de un control sobre los actos del poder constituyente reformador cuando éste no cumple con el procedimiento para enmendar su texto.²⁷⁵

Parece interesante mencionar respecto de Alemania que después de la Segunda Guerra Mundial fue dividida en cuatro zonas de ocupación por los aliados. La reunificación, después de un largo proceso, ocurrió oficialmente el 3 de octubre de 1990, cuando los cinco estados, *Bundesländer*, creados especialmente para este fin en Alemania Oriental se incorporaron formalmente a la República Federal Alemana. Para ello eligieron una de las dos opciones establecidas en la Constitución de dicha República. Como consecuencia esta carta magna se modificó y amplió con el propósito de incluir a estos estados. Las modificaciones que se realizaron al artículo 146 de este ordenamiento supremo permitieron que a través del artículo 23 se incorporaran los estados señalados. Con posterioridad fue necesaria una nueva reforma con el objeto de determinar que existía una sola Alemania. Esta fue la manera más sencilla de proceder a la reunificación porque de lo contrario se habría tenido que celebrar un tratado entre las dos potencias y elaborar una nueva Constitución.

²⁷⁵ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *op. cit.*, nota 246, p. 286.

2. *Austria*

La Constitución de Austria está vigente desde 1920 y en su redacción participó Hans Kelsen. El poder legislativo de este país está compuesto por el Consejo nacional (Bundesvolk) y el Consejo federal (Bundesrat). El primero de estos órganos se elige por votación directa, conforme al número de ciudadanos y por circunscripciones electorales. Su funcionamiento requiere, por norma general, que estén presentes al menos un tercio de sus miembros y sus resoluciones se toman por mayoría absoluta de éstos, conforme al artículo 31. El Consejo federal, en cambio, representa a los estados en proporción a su población y la elección de sus miembros la realizan las asambleas legislativas regionales. Ambos Consejos constituyen la Asamblea federal. Si se trata de reformar las leyes constitucionales o las disposiciones constitucionales que se contienen en leyes ordinarias, se exige que al menos se reúna la mitad de los miembros del Consejo nacional y se requiere mayoría de dos tercios de los votos y además deberá especificarse que se trata de normas de la naturaleza que se ha indicado. Sin embargo, toda enmienda de conjunto o parcial de la Constitución federal, una vez finalizada su tramitación será sometida a votación popular, según dispone el artículo 44 del ordenamiento supremo citado y para su aprobación, conforme al artículo 45, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos. Otra de las normas relevantes de este ordenamiento supremo, lo constituye el artículo 137 por el cual se instituye un Tribunal Constitucional, que resuelve problemas de competencia, de responsabilidad de ciertas autoridades y de ilegalidad. Su atribución más trascendente consiste en declarar la inconstitucionalidad de leyes federales o regionales. Cuando la sentencia del Tribunal Constitucional anula una ley por inconstitucionalidad, el canciller federal o el gobernador regional del caso, deberá publicar sin demora su derogación. En dicho fallo, se deberán especificar aquellas normas que vuelven a entrar en vigor en virtud de la derogación de la ley impugnada.

Cabe agregar que la Constitución de Austria, al igual que la de los Países Bajos, establece la supraconstitucionalidad de los tratados internacionales en atención a que éstos pueden derogar ciertas disposiciones de dicho texto supremo, lo que constituye una normatividad que es difícil encontrar en otros ordenamientos de esta naturaleza. Esta clase de normas no sería conveniente establecerla en México, porque atenta contra el principio de la supremacía constitucional.

3. *Federación Rusa*

La Constitución de la Federación Rusa fue aprobada en 1993 y en su artículo 65 señala que ésta se encuentra integrada por repúblicas, territorios, regiones, ciudades de importancia federal y comarcas, a las que denomina como “sujetos” de dicho estado. La Asamblea federal, que constituye el Poder Legislativo, está formada por el Consejo de la Federación que representa a los sujetos ya mencionados y a la Duma del Estado integrada por los diputados. Aparte de la Constitución existen también las leyes constitucionales federales a que se refiere el artículo 65. Las normas sobre enmiendas y reformas constitucionales están contenidas en el capítulo 9, artículos 134 a 137.

Las propuestas de enmiendas y reformas a la Constitución pueden ser presentadas por el presidente de la Federación, el Consejo de ésta, la Duma del Estado, el gobierno de la Federación Rusa, los órganos representativos de los sujetos a que se refiere el artículo 65 citado, así como por un grupo de una quinta parte o más del total de los miembros del Consejo o de la Duma, de acuerdo a lo determinado por el artículo 134 de ese ordenamiento.

Las cláusulas de los capítulos 1, 2 y 9, concernientes en forma respectiva a bases del régimen constitucional, derechos y libertades del ser humano y del ciudadano y reformas constitucionales no pueden ser modificadas por la Asamblea federal, a menos que se cuente con las tres quintas partes de los votos del total de ambas cámaras y al tenor de la Ley Constitucional Federal, se convoque a una Asamblea. En esta alternativa, la Asamblea señalada puede confirmar la irrevocabilidad del ordenamiento supremo o bien elaborar un nuevo texto supremo que debe ser aprobada por dicha Asamblea con los votos de los dos tercios del total de sus miembros o es presentada a plebiscito. En este último caso, el proyecto se considera sancionado por el voto de más de la mitad del electorado que concurrió a sufragar, bajo la condición de que haya participado más de la mitad de los electores, en los términos del artículo 135.

Por su parte, las enmiendas de los capítulos 3 al 8 de la Constitución, relativos a estructura federal, presidente de la Federación, Consejo de la Federación y Duma del Estado, Gobierno de la Federación, Poder Judicial y Autogobierno local, se aprueban por Ley Constitucional Federal y entran en vigencia después de que sean aprobados por los órganos del

Poder Legislativo de no menos de dos tercios de los sujetos de la Federación, conforme a lo estipulado por el artículo 136.

Los cambios en el artículo 65 relativos a los “sujetos” de la Federación y que determinan su composición, se efectúan a partir de la Ley Constitucional Federal sobre admisión a dicha Federación y sobre cambios del estatuto jurídico constitucional de las Repúblicas, territorios, regiones, ciudades de importancia federal y comarcas. En caso de cambio de nombres de estos sujetos, la nueva denominación debe ser comprendida en la norma mencionada, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 137.

Las repúblicas de Lituania, Letonia y Estonia, que componían la entonces Unión Soviética, URSS, a finales de la década de los ochenta, comenzaron legalmente un movimiento para declarar su soberanía y la independencia respecto de la URSS. Favoreció este movimiento independentista el proceso de transparencia y apertura que promovió el líder soviético Mijail I. Gorbachov y la crisis política y económica que trastornó ese Estado. Se basaron dichos países en el artículo 72 de la anterior Constitución de la URSS, que disponía que cualquier República componente era libre de separarse. El 7 de abril de 1990 fue aprobada una ley, en la URSS, por la cual una república podría separarse, si más de dos terceras partes de los residentes de la República votaban en favor de ello en un referéndum. No obstante lo anterior, fueron fundamentalmente los procesos internos de esas naciones y el posterior respaldo de la comunidad internacional los que llevaron a buen puerto la independencia de esos estados. Más adelante, otras repúblicas importantes siguieron el camino independentista entre las que se contaron Ucrania, Bielorrusia y Georgia.

Gorbachov quiso detener el proceso de desintegración buscando la formación de una nueva Federación en que se respetara cierta autonomía para las repúblicas que la integraran con el propósito de atenuar los impulsos nacionalistas. Comienzan a aceptarse por ciertos sectores de la clase política los conceptos de división de poderes, estado de derecho, pluripartidismo y el alejamiento de los dirigentes del Partido Comunista de las tareas de gobierno. La incorporación de estas nuevas ideas requería aprobar una nueva carta magna. Sin embargo se prefirió introducir modificaciones a la Constitución de la URSS de 1977 aprobada en la era de Breshnev.²⁷⁶ Se

²⁷⁶ Becerra Ramírez, Manuel, “Comentarios a la Constitución rusa de 1993”, *Problemas actuales de derecho constitucional en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, p. 139.

produce entonces un fallido golpe de estado encabezado por antiguos líderes marxistas. El poder de Gorbachov queda debilitado y asume después el poder Boris Yeltsin que tampoco puede detener el proceso de desintegración. Sin embargo, logra formarse una Federación rusa, integrada actualmente por 12 de las anteriores repúblicas y que tiene como cabeza de su orden jurídico la Constitución de 1993.

4. *Finlandia*

La Constitución de Finlandia fue aprobada en 1999, entró en vigor el 1o. de marzo de 2000 y en su artículo 73 contiene las normas relativas a su reforma. Esta regla dispone que una propuesta de establecimiento, reforma o derogación del texto fundamental o una excepción limitada de éste debe ser aprobada en segunda lectura por mayoría de votos y debe quedar en suspenso hasta el primer periodo de sesiones posterior a unas elecciones de la Cámara de Diputados que es un órgano legislativo unicameral. En esta segunda revisión, la Comisión competente de la cámara emite un informe sobre la enmienda, el que debe ser votado favorablemente, sin ninguna modificación, por la mayoría de al menos las dos terceras partes de los votos emitido por el Pleno. La proposición podrá no obstante ser declarada urgente por acuerdo aprobado al menos por cinco sextas partes de los votos emitidos. En este caso, la proposición no se dejará en suspenso y podrá ser aprobada por una mayoría también de al menos dos terceras partes de los votos emitidos.

La decisión de aprobar o de denunciar una obligación internacional, de acuerdo al artículo 94 de esta carta política, se adopta por mayoría de votos de la Cámara de Diputados. No obstante, si una propuesta de obligación afecta a la Constitución o a la integridad territorial de la Nación, la misma deberá ser aprobada por decisión apoyada al menos por dos terceras partes de los votos emitidos. Además, las obligaciones internacionales no pueden comprometer los fundamentos democráticos del régimen constitucional. En materia de reformas, la Constitución de este país no contiene, en cambio, mayores limitaciones aparte de las señaladas.

5. *Francia*

El artículo 89 de la Constitución de Francia de 1958 dispone que la iniciativa de reforma del texto supremo, corresponde conjuntamente al

presidente de la República, al primer ministro y a los miembros del Parlamento. Para que un proyecto de reforma sea aprobado existen dos alternativas: en la primera, debe ser votado por dos asambleas en términos idénticos, lo que involucra que debe existir una plena coincidencia en lo aprobado por dichas asambleas, y será definitiva después de ser aprobada por referéndum, y en la segunda, no es necesario este último requisito cuando el proyecto del presidente ha sido sometido al Parlamento, formado por la Asamblea nacional y el Senado, y éstos han sido convocados en Congreso, es decir a sesionar en forma conjunta, y ha sido la iniciativa aprobada por mayoría de tres quintos de los votos emitidos. Existen también dos limitaciones a la reforma, una que consiste en que no se puede afectar la forma republicana de gobierno; y no puede ser objeto de modificación tampoco la integridad del territorio nacional.

Es interesante observar que el Consejo Constitucional de Francia, que tiene competencia para controlar el cumplimiento de la carta política de esa nación, estableció por decisión 98-48 DC del 22 de enero de 1999 que para poder aprobar el Estatuto de Roma que estableció la Corte Penal Internacional era necesario modificar dicha Carta en atención a que algunas de las disposiciones del tratado eran incompatibles con ciertas normas constitucionales. Por ello se dictó la ley constitucional 99-568 del 8 de julio de 1999 por el que incorporó el artículo 53-2 a la Constitución citada en que expresamente se reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Similar iniciativa presentó el Gobierno de Portugal con el objeto de poder aprobar el estatuto de ese alto tribunal, la que fue aprobada por la Asamblea nacional en 2001. Esta situación igualmente ocurrió en otros países de Europa.

Cabe destacar el preámbulo de este ordenamiento supremo porque hace referencia directa y explícitamente a lo que se ha denominado en ese país como bloque de constitucionalidad y que incluye tres textos fundamentales: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, el preámbulo de la Constitución francesa de 1946 y la Carta del Medio Ambiente de 2004. De tal manera que el Consejo constitucional cuando vela por la constitucionalidad de las leyes debe también velar porque éstas respeten la normatividad contenida en dicho bloque.

6. *Irlanda*

La Constitución vigente en el Estado libre de Irlanda data de 1937 y desde entonces ha tenido 20 enmiendas de distinta trascendencia. El artículo 46 de este ordenamiento supremo dispone que todo precepto de ese ordenamiento puede ser enmendado por vía de modificación, añadidura o derogación. La propuesta respectiva debe ser presentada a la Cámara de Representantes en forma de proyecto de ley y una vez aprobada por ésta y el Senado será sometida a referéndum popular con arreglo a la normatividad vigente y debe ser sancionada por mayoría de votos. Dichos proyectos no pueden contener propuestas de otra índole, es decir se impide que sea una ley de naturaleza miscelánea. La promulgación la efectúa el presidente de la República una vez que éste tenga la certeza de que se han observado las disposiciones de la norma citada. No se han encontrado en esta carta política limitaciones a la reforma de algunas reglas. El artículo 41 de esta Constitución causó muchas polémicas porque prohibía el divorcio y para modificarlo fue necesario un referéndum que aprobó esta causal de terminación del matrimonio.

7. *Italia*

La Constitución italiana de 1948, por su parte, establece un procedimiento más complejo para su enmienda. En efecto, el artículo 138 prescribe que las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada cámara en la segunda votación. Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite: una quinta parte de los miembros de la cámara; o quinientos mil electores; o cinco Consejos Regionales. Para que la enmienda se entienda aprobada en el referéndum es necesario que la mayoría de los votos sean válidos. Sin embargo, no procederá esta consulta popular cuando el proyecto haya sido aprobado en la segunda votación, en cada una de las cámaras, por una mayoría de los dos tercios de sus respectivos componentes. Como se ha expresado con anterioridad, en esta ley suprema existe la limitación de reformar la forma republicana de Gobierno.

8. *Países Bajos*

La Constitución de los Países Bajos fue aprobada en 1814 y hasta 1830 se aplicó también a Bélgica, año en que dicho estado decidió separarse de esos países. En 1983 hubo una revisión general de dicho texto fundamental. Entre las características más relevantes de este ordenamiento, se encuentra la posibilidad de que a través de un tratado puedan derogarse algunos artículos de la Constitución cuando esos acuerdos internacionales se aprueben por los dos tercios de las cámaras, según estipula el artículo 91.3, lo cual constituye una novedad que se explica de alguna manera por la extraordinaria importancia que tiene el comercio y los asuntos internacionales para este Estado. Incluso el artículo 92 prescribe que mediante o en virtud de un tratado pueden otorgarse competencias legislativas, administrativas y judiciales u organizaciones de derecho internacional público con tal de que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 91.3 ya citado. Cabe destacar igualmente de que no existe una justicia constitucional e incluso los jueces tienen prohibición de pronunciarse sobre la constitucionalidad de tratados y leyes, conforme a lo determinado por el artículo 120.

Las normas sobre revisión de la Constitución están contenidas en el título VIII, artículos 137 a 142 que, en síntesis, son las siguientes. Para conocer de las reformas son competentes los estados generales, que representan al pueblo holandés y que están constituidos por la primera cámara, integrada por senadores, y la segunda cámara compuesta por los diputados. El rey de los Países Bajos tiene también la iniciativa para presentar un proyecto de reforma. Es a través de una ley como se aprueba que una propuesta de modificación sea tomada en consideración en la forma señalada. Una vez publicada la ley se disuelven ambas cámaras y serán los nuevos estados generales quienes se pronuncien sobre el contenido de la reforma, la cual para ser aprobada requiere al menos los dos tercios de los votos emitidos por ambas cámaras. La segunda cámara al constituirse de nuevo podrá dividir el proyecto del rey en varios proyectos con al menos la votación ya señalada. Antes que la ley de reformas sea sancionada por el rey, dicho texto podrá armonizar, tanto como sea necesario, el proyecto mismo con las disposiciones de la Constitución que no han sido modificadas, y modificar la división en capítulos, secciones y artículos, así como su orden y los títulos. Las modificaciones a la carta política aprobadas por los Estados generales y sancionados por el rey entran inmediatamente en vigencia una vez que se han publicado.

9. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

El régimen inglés carece de una Constitución escrita y tiene históricamente su origen en dos ordenamientos básicos. El primero de éstos es la carta magna, firmada por el rey Juan Sin Tierra, en junio de 1215, en la pradera de Runnymede cerca de Windsor, a exigencia de los señores feudales, para poner límites a los abusos del monarca y constituye uno de los antecedentes y fundamentos de las libertades del pueblo inglés y una de las bases de su sistema democrático.²⁷⁷ El segundo documento, desde el punto de vista cronológico, es la convocatoria a Parlamento en 1264 de Simon Montfort, caballero francés, conde de Leicester, que encabezó la oposición contra Enrique III de Inglaterra. En esa oportunidad, se reunieron por primera vez los comunes en este Parlamento. Más adelante, surgen otros documentos de trascendencia, por ejemplo, la *Petition Rights, Petición de Derechos* de 1628, el *Habeas Corpus Amendament Act* o Habeas Corpus de 1679 y el *Bill of Rights, Ley de Derechos* de 1689. Hay naturalmente otros textos de trascendencia que se dictan con posterioridad. En general, todos estos textos se consideran convenciones constitucionales y constituyen hitos en la larga lucha del pueblo inglés por poner coto a los excesos de sus monarcas.

La Constitución inglesa es considerada como un ejemplo de texto flexible porque es posible modificarla sin que existan mayores rigideces. Hay que distinguir, sin embargo, en el orden jurídico de este Estado, entre la aprobación de una ley ordinaria y la de otra ley que afecta el orden constitucional o el régimen político de este estado. En un comienzo ambos tipos de regulaciones siguen el mismo procedimiento. No obstante, antes de aprobarse una “convención constitucional” o “uso político” debe recabarse el consentimiento del pueblo, a través de la disolución del Parlamento y una nueva elección de la Cámara de los Comunes. De tal manera que, en definitiva, hay una diferencia clara de procedimiento. Vanossi hace una clasificación del contenido del orden jurídico que se analiza y distingue en resumen, entre:

²⁷⁷ Se conservan aún cuatro ejemplares originales de la carta magna, dos de éstos en el British Museum y los otros dos en las Catedrales de Lincoln y Salisbury donde fueron primitivamente depositados. Enciclopedia Universal Sopena, t. 2.

SON REGLAS JURÍDICAS
Statutes and statutory regulations

- | |
|---|
| <p>a) Law of Constitution: Statutes and statutory regulations, quasi statutes treaties and quasi treaties: son reglas jurídicas</p> <p>b) Conventions of the Constitution: son usos políticos</p> <p>c) Common law que está constituido por las resoluciones de los tribunales.²⁷⁸</p> |
|---|

De este modo, las reglas jurídicas siguen el proceso de aprobación normal de una ley dentro del Parlamento, y son sólo las convenciones y usos políticos los que se someten al procedimiento especial de reforma que se ha señalado que involucra además la participación del cuerpo electoral.

Respecto del common law, comprende los precedentes que emanan de las decisiones de los tribunales e involucran una interpretación de las costumbres y reglas existentes.

II. LAS NORMAS SOBRE REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES
DE AMÉRICA LATINA

Debe recordarse que ya se ha hecho referencia en el capítulo anterior a las normas relativas a enmiendas en la Constitución de los Estados Unidos de América, por lo que corresponde en este acápite pronunciarse sobre las disposiciones concernientes a reformas de algunos otros ordenamientos supremos que interesa señalar.

1. *Argentina*

La primera parte de este ordenamiento es de 1994, cuya última reforma es del 9 de julio de 2008, en el capítulo I, Declaraciones, derechos y garantías artículo 30 contiene la normatividad en esta materia y dispone que la reforma constitucional puede ser parcial o total y debe ser declarada por el Congreso con el voto de al menos las dos terceras partes de sus miembros, pero para aprobarse se requiere de una Convención convocada al efecto. Sobre la norma citada existen discrepancias entre los tratadistas argentinos porque Bidart estima que no hay cláusulas pétreas, pero

²⁷⁸ Vanossi, Jorge Reinaldo V., *op. cit.*, nota 246, pp. 250 y 251.

si hay ciertos contenidos cualitativamente pétreos en la Constitución argentina y de esta manera el poder constituyente derivado no puede modificar: la democracia como forma de Estado en un régimen de respeto a la libertad y dignidad del hombre; el carácter federal; el reconocimiento de la iglesia católica, y la forma republicana de gobierno. No respetar estos principios involucraría cambiar la estructura social e incurrir en violación a lo sustentado por el poder constituyente originario, según este autor.²⁷⁹

Vanossi, en cambio, señala que no hay cláusulas expresas que prohíban la reforma de ciertas disposiciones de ese ordenamiento y que los órganos competentes son los que tienen que determinar la oportunidad y la necesidad de modificar cada disposición, no admitir esta solución abre la opción a una salida revolucionaria. Por otra parte, el establecimiento de cláusulas pétreas tampoco tiene sentido porque existe la posibilidad de reformar la norma respectiva y quitar los obstáculos que impiden su modificación.²⁸⁰

Llama la atención en esta Constitución el hecho de que sean tan escasas las normas relativas a su reforma en circunstancias de que en Argentina existen juristas de gran calidad y habría sido deseable encontrar un desarrollo jurídico de mayor riqueza.

2. Bolivia

La Constitución de Bolivia de febrero de 1995, en su parte cuarta, título II, artículos 230 a 234, determina el procedimiento de reforma. En la primera de las reglas señaladas, se establece que la Constitución puede ser reformada parcialmente y que para ello es previo aprobar una ley ordinaria que declare la necesidad de la reforma, lo que debe establecerse con precisión y aprobarse por dos tercios de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y del Senado. La ley a que se hace referencia puede ser iniciada en cualquiera de dichas cámaras y, una vez aceptada, su promulgación se enviará al Ejecutivo, que no tiene atribuciones para vetarla. Conforme al artículo 73 de esta Constitución, relativo a la aprobación de las leyes, cualquier proyecto que sea rechazado en la Cámara de origen no podrá ser nuevamente propuesto sino hasta la legislatura si-

²⁷⁹ Bidart Campos, Germán J., *Historia e ideología de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1969, p. 139.

²⁸⁰ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *op. cit.*, nota 246, p. 269.

guiente. Ahora, el texto se analizará en la cámara que inició la ley antes señalado, en las primeras sesiones de un nuevo periodo constitucional, la que requerirá para su aprobación de los dos tercios de los votos nuevamente en ambas cámaras. La deliberación y votación de la reforma deberá ajustarse a las disposiciones de la ley que determinó la necesidad de la revisión y una vez sancionada por estas cámaras se enviará al presidente de la República para su promulgación sin que éste pueda tampoco vetarla, según prescribe el artículo 232 de esta carta política. El artículo 233, por su parte, establece una limitación a la reforma del periodo constitucional del presidente porque en el caso de ser sancionada sólo puede tener efectos en el período siguiente. El artículo 233 finalmente dispone que el Congreso tiene atribuciones para dictar leyes interpretativas de la Constitución, las que deben ser aprobadas por el quórum señalado con anterioridad y también se niega al presidente la facultad de vetarlas. Es singular esta facultad en atención a que esta Constitución establece la creación de un Tribunal Constitucional que tiene atribuciones, como es lógico, para interpretar las normas de este ordenamiento supremo. Se trata, en síntesis, como se puede apreciar de un procedimiento bastante rígido de reforma parcial y que excluye la modificación total de esa carta política.

Hay un proyecto muy extenso de Constitución propuesto por el Ejecutivo del Estado de Bolivia y que fue aprobado por una Asamblea constituyente. Sin embargo, no ha podido ser sometida a referéndum debido a la presión de ciertos departamentos que persiguen que se les reconozca un estatuto de autonomía. Las normas propuestas están contenidas en el artículo 411, que es la última norma permanente de este ordenamiento supremo, que acepta la reforma total o parcial. La primera, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar por medio de una Asamblea constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa popular, con la firma de al menos el 20% del electorado; y se aprobará por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, o por el presidente de la República. La Asamblea constituyente se autorregulará con relación a todos los efectos. Para que entre en vigencia de la reforma necesitará de referendo constitucional aprobatorio.

La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse también por iniciativa popular, con la firma de al menos el 20% del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta. Cualquier reforma parcial necesitará igualmente de un referendo constitucional aprobatorio.

Finalmente, Evo Morales, presidente de la República, ha expresado que el principal objetivo de ese proyecto es fortalecer la nacionalización de los hidrocarburos y de servicios básicos como el agua, la corriente eléctrica o las telecomunicaciones.

3. *Brasil*

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 regula las enmiendas en el artículo 60 que dispone que la iniciativa para modificarla corresponde: a un tercio, como mínimo de los integrantes de la Cámara de Diputados o del Senado; al presidente de la República, y a más de la mitad de las asamblea legislativas de las unidades de la Federación, cada una de las cuales por mayoría de sus miembros. Para que sea aprobada una enmienda, es necesario, que sea votada favorablemente en cada Cámara en dos ocasiones y por las tres quintas parte de los votos de los miembros de cada una de estas asambleas. Una vez sancionada una reforma debe ser promulgada por las mesas directivas de dichos órganos legislativos con su respectivo número de orden.

Existen limitaciones para reformar este ordenamiento supremo que son de naturaleza temporal o permanente. Así, esta Constitución no puede ser enmendada durante la vigencia de una intervención federal, de estado de defensa o estado de sitio. Además, cuando una propuesta de reforma ha sido rechazada no puede ser presentada en el mismo periodo legislativo. Las limitaciones de carácter permanente consisten en la prohibición de enmendar: la forma federal de gobierno; el voto secreto, universal, directo y periódico; la separación de poderes, y los derechos y garantías universales.

4. *Colombia*

La Constitución de Colombia de 1991, regula las modificaciones de su texto en el título XIII, artículos 374 a 379. La primera de estas disposi-

ciones determina que la reforma procede con la aprobación del Congreso, de una Asamblea constituyente o del pueblo mediante referendo.

La iniciativa corresponde al gobierno, a diez miembros del Congreso, al 20% de los concejales y a los ciudadanos en un número equivalente al menos al 5% del censo electoral vigente. El trámite del proyecto se examinará en dos periodos ordinarios y consecutivos. Si éste se aprueba, en el primero de estos periodos, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo, sólo podrán discutirse iniciativas planteadas en el primero y se requiere el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara, conforme al artículo 375.

Las reformas constitucionales que vote el Congreso, deben someterse a referendo, de acuerdo al artículo 377, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo I, del título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular y las relativas al Congreso, si dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, así lo solicita el 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entiende derogada con el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubieren participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

Por su parte, el artículo 378, dispone que por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos, en los términos de lo prescrito por el artículo 155, el Congreso, a través de una ley que requiere la mayoría de los miembros de ambas cámaras, podrá someter a referendo, un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El texto que se somete a referendo debe ser presentado de manera que los electores puedan escoger libremente el temario del articulado, sea para votarlo en forma favorable o negativa. La aprobación de las reformas requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes siempre de que la votación exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. Cabe destacar que de acuerdo al segundo párrafo del artículo 155, se otorga los ciudadanos el derecho a designar un vocero que debe ser oído por ambas cámaras en todos los trámites de la reforma, lo cual es una singularidad de estas normas que se encuentra beneficiosa para enriquecer el proyecto.

La convocatoria a una Asamblea constituyente requiere de una ley aprobada por la mayoría de ambas cámaras y en la que se determinará la competencia, el periodo y la composición del proyecto que será sometido a votación popular. Se entenderá de que el pueblo convoca a Asamblea,

si así lo sanciona cuando menos una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea constituyente deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos en un acto electoral que no podrá coincidir con otro acto de esta naturaleza. Una vez elegida dicha Asamblea Constituyente, se suspende la facultad ordinaria del Congreso para reformar esa carta política durante el plazo que dicha Asamblea tenga para cumplir sus funciones, la que adoptará su propio reglamento según dispone el artículo 376.

Los actos legislativos, la propia convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de la convocatoria a Asamblea constituyente, podrán ser declarados inconstitucionales cuando se trasgredan los requisitos establecidos en el título XIII, según el artículo 379, y existe acción pública al respecto dentro del año siguiente a la promulgación de la reforma, con observancia a lo determinado en el artículo 241, numeral 2 que dispone que la Corte Constitucional colombiana debe pronunciarse, con anterioridad, sobre la constitucionalidad de una convocatoria a referendo o a la formación de una Asamblea constituyente, cuando existen vicios de procedimiento.

5. Costa Rica

La Constitución de Costa Rica fue aprobada en 1949 y contiene en el título XVII, artículos 195 y 196, las normas relativas a la reforma y las clasifica en parciales y generales. Las modificaciones parciales deben ser conocidas por la Asamblea Legislativa, en sesiones ordinarias, a iniciativa de al menos diez diputados. Esta propuesta debe ser leída tres veces con intervalos de seis días para decidir si se admite o no a discusión. En caso afirmativo, se nombra una comisión por mayoría absoluta de la asamblea para que dictamine el proyecto en un plazo de veinte días hábiles. Una vez que se ha presentado el dictamen, se procede a su discusión conforme a las reglas prescritas para la aprobación de las leyes y para aprobar ese informe es necesario que sea sancionada por votación no menor a los dos tercios del total de miembros de ese cuerpo legislativo. Una vez que se acuerda que procede la reforma, se prepara un proyecto a través de una comisión nombrada por la asamblea, el que puede ser sancionado por la mayoría absoluta. Después pasa el proyecto al Poder Ejecutivo y éste lo enviará a la asamblea con el mensaje presidencial, en su caso

con sus observaciones o recomendaciones, al iniciarse la próxima legislatura ordinaria.

La asamblea mencionada, en sus primaras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates y para aprobarlo se requiere nuevamente de al menos los dos tercios del total de miembros que la integran. Reunido ese quórum, se entiende que la reforma forma parte de la Constitución y se comunica al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.

La reforma general, en cambio, sólo procede cuando una Asamblea Constituyente ha sido convocada al efecto, lo cual se realiza a través de una ley sancionada por los dos tercios del total de la Asamblea nacional y no requiere la intervención del Poder Ejecutivo.

Como se podrá apreciar, las normas sobre reforma contenidas en esta ley fundamental tienen un elevado nivel de rigidez que no hace imposible su revisión, pero que pone serias trabas a su modificación.

6. *Cuba*

La Constitución de Cuba fue proclamada en febrero de 1976 y en julio de 1992 se le introdujeron importantes reformas por medio de la Ley de Reforma Constitucional, aprobada por la Asamblea nacional del Poder Popular. Estas reformas fueron propuestas y discutidas, en primer término, en el Buró Político y en el Pleno del Comité Central del Partido Comunista Cubano y posteriormente se analizaron por los diputados.

Las normas sobre reforma están contenidas en el artículo 137 que dispone que esta carta política sólo puede ser reformada, total o parcialmente, por la asamblea ya señalada mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del numero total de sus integrantes. Sin embargo, si la reforma es total o se refiere a la integración y facultades de dicha Asamblea o de su Consejo de Estado, que es el órgano ejecutivo del gobierno, o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea.

Las normas sobre reforma en el órgano legislativo son bastante claras y sencillas, y en la práctica, requieren también la intervención previa del Partido Político Cubano.

7. Chile

La Constitución chilena de 1980 fue aprobada durante una época en que no existía democracia en el país, tiene una serie de reformas, las más importantes de las cuales se realizaron en 2005. El artículo 127, en su párrafo primero, determina que la iniciativa para presentar un proyecto de reforma constitucional la tiene el presidente de la República y puede también comenzar por moción de los miembros del Congreso Nacional con las limitaciones que señala el inciso primero del artículo 65 de ese ordenamiento que prescribe que dicha moción no puede ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. Conforme al párrafo segundo de la misma norma, el proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, relativos respectivamente: “Bases de la institucionalidad”, “Derechos y deberes constitucionales”, “Tribunal Constitucional”, “Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública”, “Consejo de Seguridad Nacional y reforma de la Constitución”, necesitará en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio que es un quórum ligeramente mayor al de las tres quintas partes. En lo no previsto en este capítulo, serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, debiendo respetarse siempre los quórum señalados en el inciso anterior conforme determina el tercer párrafo de la norma citada.

Una vez aprobado dicho proyecto por ambas cámaras pasa al presidente de la República, el que puede rechazarlo total o parcialmente. Si lo rechaza en forma total y ambas cámaras insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros, en ejercicio de cada cámara, el presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito. La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso, según dispone el artículo 128.

Si el presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por ambas cámaras, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas partes o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada cámara, según corresponda de acuerdo al artículo 127, y se devolverá al presidente para su promulgación. La reforma total del texto supremo no se contiene en las disposiciones señaladas.

La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contados desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso. El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por ambas cámaras y vetado totalmente por el presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada en forma separada en el plebiscito. El tribunal calificador comunicará al presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación. Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta, de acuerdo a lo determinado por el artículo 129.

Igualmente existen en este ordenamiento supremo, las leyes orgánicas constitucionales, como: la que concierne al sistema electoral público, artículo 18; la que establece la organización básica de la Administración Pública, artículo 38; las que regulan la Cámara de Diputados y el Senado a que hacen referencia los artículos 47 y 49; la que prescribe la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, artículo 77; la que establece la organización del Ministerio Público, artículo 84; la que establece el Tribunal Constitucional, artículo 92; la que organiza y entrega atribuciones al Tribunal Calificador de Elecciones, artículo 95; la relativa a la Contraloría General de la República, artículo 98; o la que establece y determina las funciones del Banco Central de Chile, artículo 108. En el caso de estas leyes, en el artículo 63, se señalan normas especiales para su aprobación, reforma y derogación, que exigen como quórum especial los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio.

También pueden aprobarse, según el artículo 63, normas legales que interpreten preceptos constitucionales, las que necesitarán también para su aceptación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

El artículo 118 de esta Constitución, en su párrafo segundo, dispone que una ley orgánica constitucional establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales. Agrega el párrafo tercero de esa norma que se someterá a consulta no vinculante o plebiscito aquellas materias que determine esa ley en las oportunidades y forma de la convocatoria y efectos que se autoricen.

Como se podrá apreciar, las normas sobre participación ciudadana en Chile, ya sea a través de plebiscito o referéndum, son todavía insuficientes y se requiere una reforma constitucional para darles la trascendencia que tienen en otros estados. Sobre el particular existe un proyecto de reformas a la Constitución, en el seno del Congreso Nacional, con el objeto de ampliar el ámbito y facilitar la realización de los plebiscitos comunales, y otro proyecto que persigue la consulta popular, con carácter vinculante, a nivel nacional, respecto de aquellas decisiones que son de trascendencia política y económica para el país.

No obstante lo expuesto, a través de una disposición transitoria de la Constitución chilena, hace aproximadamente veinte años atrás, Augusto Pinochet quiso eternizarse en el poder. Dicha consulta popular se realizó en condiciones inequitativas para la oposición porque el gobierno desplegó una intensa campaña de miedo, tratando de confundir a la opinión pública, al alertarla sobre los peligros de la democracia. Con fecha 5 de octubre de 1988, la Concertación de Partidos por la Democracia logró que la mayoría de los chilenos votaran “no” a la permanencia de dictador en el poder. Un 54.7%, votó por el “no” y un 43 votó por el “si” y comenzó Chile a caminar por una senda de mayor democracia, desarrollo y equidad.

Cabe hacer notar que por sentencia del 8 de abril de 2002, rol 346, el Tribunal Constitucional de Chile, aprobó una petición de inconstitucionalidad del Estatuto de Roma formulada por varios diputados y declaró que era necesario modificar la Constitución para poder aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, aunque hubo un voto particular en que un ministro de esa Corte señaló de que ello no era necesario.

8. *Venezuela*

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es una Constitución extensa de 350 artículos, fue aprobada el 30 de diciembre

de 1999 y las normas sobre su reforma están contenidas en el Título IX que contiene dos capítulos y en que se hace una clasificación de las modificaciones que se observa poco precisa. En efecto, el artículo 340 del capítulo I, De las Enmiendas, prescribe que: “La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”. En el capítulo II, De la Reforma constitucional, el artículo 342 dispone de que: “La Reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”. Se trata, en consecuencia, en ambos casos, de modificaciones parciales a la carta política en que no se puede alterar su estructura fundamental en el primer caso; y en que no se puede variar su estructura fundamental ni sus principios fundamentales, en un segundo caso. La iniciativa de reforma, cualquiera que sea la alternativa, la tiene al menos el 15% de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral; el presidente o presidenta de la República; en los términos del artículo 341, si se trata de enmiendas, al menos el 30% de los integrantes de la Asamblea nacional, y de acuerdo a lo prescrito en el artículo 343, si se trata de las llamadas reformas, al menos la mayoría de los integrantes de la Asamblea nacional. De lo cual se puede colegir que las reformas tienen una mayor importancia que las enmiendas.

Respecto del resto del procedimiento, relativo a las enmiendas, el artículo 341 agrega que cuando éstas sean a iniciativa de la Asamblea nacional, es necesario el asentimiento de la mayoría de sus integrantes y de acuerdo al procedimiento establecido para la formación de las leyes. Una vez sancionadas las enmiendas, el Poder Electoral las debe someter a referendo a los treinta días siguientes a su recepción formal por parte de éste.

El artículo 344, se refiere al resto del procedimiento en caso de reformas de la Constitución, en los términos del artículo 342 ya citado. La Asamblea nacional, en este caso, tiene una primera discusión en el periodo de sesiones correspondiente a la presentación del proyecto. Hay enseguida una segunda discusión por título o capítulo según corresponda; y una tercera y última por cada artículo. El proyecto citado, una vez aprobado por la Asamblea nacional, según el artículo 345, se someterá a referendo en su conjunto dentro de los treinta días siguientes a su sanción. No obstante lo expuesto, se puede someter separadamente a referendo hasta una tercera parte de la reforma siempre que así lo aprobare un nú-

mero no menor de una tercera parte de dicha Asamblea o si en la iniciativa de reforma así lo hubiera solicitado el presidente o la presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. En ese referendo, se entiende el proyecto aceptado si el número de votos afirmativos es superior a los votos negativos.

El presidente de la República, conforme al artículo 347 del ordenamiento señalado, debe promulgar las enmiendas o reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación.

El capítulo III del título IX, se refiere a la Asamblea Nacional Constituyente y regula la modificación total de la Constitución, así su artículo 348 prescribe de que el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario y puede convocar a una Asamblea nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución. La iniciativa de esta convocatoria corresponde al presidente o presidenta de la República, a las dos terceras parte de la Asamblea nacional, a las dos terceras partes de los consejos municipales, o al 15% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Ni el presidente de la República ni los otros poderes constituidos podrán impedir en forma alguna las decisiones de la Asamblea constituyente. El nuevo ordenamiento supremo se publicará en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* o en la *Gaceta de la Asamblea Constituyente*.

De las disposiciones señaladas, se concluye que hay una diferencia entre las modificaciones parciales a la Constitución de Venezuela que no alterar su estructura fundamental o sus principios fundamentales y su reemplazo por una nueva carta política. Sin embargo, queda sin regular la enmienda o reforma parcial que altera la estructura o los principios fundamentales señalados.

Esta Constitución tiene también una serie de disposiciones interesantes en materia de participación ciudadana, lo que destaca su contenido democrático, así el artículo 62 dispone que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes y es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. A su vez, el artículo 70 determina cuáles son esos medios de participación y junto a las elecciones contiene el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y

constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante. En materia social y económica, agrega las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. Todo lo cual se regulará por medio de la legislación secundaria.

El artículo 71, por su parte regula el referendo popular en aquellas materias de especial trascendencia nacional, por iniciativa del presidente de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del 10% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Igualmente podrán ser sometidos a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal a iniciativa de las autoridades locales o a petición de un número no menor del 10% del total de inscritos en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten.

Se ha regulado también el referendo y son sometidos a esta forma de consulta ciudadana aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los integrantes de la asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el 25% de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley. Además, los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del presidente de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la asamblea; o por el 15% de los electores o electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Serán sometidas a referendo, según el artículo 74, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del 10% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral o por el presidente de la República en Consejo de Ministros. Podrán ser sometidos asimismo a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el presidente o presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando así fuere solicitado por un número

no menor del 5% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. No obstante, para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, al menos, el 40% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Sin embargo, no podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. En este último caso, se interpreta que la referencia es a los convenios internacionales que no comprometan la soberanía nacional o transfieran competencias a órganos supranacionales. Por último, se estipula que no podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un periodo constitucional para la misma materia.

Otra materia por la cual es interesante este ordenamiento supremo consiste en que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables conforme al artículo 72. Una vez que transcurra la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario, un número no menor del 20% de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. La revocación de un cargo procede cuando igual o mayor número de electores que los que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos. Cumplidos estos requisitos se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados también procede y se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato de acuerdo a lo determinado por la norma citada de este texto legal.

Finalmente, llama la atención en esta carta magna el hecho de que en las diversas normas exista una referencia expresa a ambos géneros tanto en algunos cargos como en materia ciudadana. De esta manera hay menciones sobre el presidente o la presidenta de la República y a los electores o electoras. Sobre el particular, se estima que la igualdad de géneros más que formal debe ser una realidad en los hechos y más que estar determinada en la redacción de las normas debe estar incorporada especialmente en las políticas públicas de un país.

III. LAS NORMAS SOBRE REFORMA EN LAS CARTAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

1. *Naciones Unidas*

La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. Una enmienda al artículo 109, párrafo primero, sobre reformas, aprobada por la Asamblea general del 20 de diciembre de 1965, entró en vigor el 12 de junio de 1968.

De acuerdo con el párrafo primero del artículo 109 para modificar la Carta es necesario celebrar una conferencia general de las Naciones Unidas con el propósito de revisar su texto, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea general y por el voto de cualesquiera de nueve integrantes del Consejo de Seguridad. En la actualidad son quince los países que tienen representantes ante este Consejo. Cada estado de las Naciones Unidas tendrá un voto en la conferencia.

Toda modificación de esta Carta, conforme al párrafo segundo de la norma citada, recomendada por el voto de las dos terceras partes de la conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los integrantes permanentes del Consejo de Seguridad. Esta última exigencia revela la importancia de pertenecer al Consejo de Seguridad y, al mismo tiempo, constituye un requisito antidemocrático el hecho de que cada reforma deba contar con el asentimiento de cada uno de los miembros permanente de este Consejo que son China, Francia, la Federación Rusa, Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos de Norteamérica.

En el párrafo tercero de la misma regla, se señala un procedimiento temporal de reforma para el caso de que no se hubiere celebrado tal Conferencia antes de la décima reunión anual de la Asamblea general después de entrar en vigor esta Carta. En este caso, la proposición de convocar a tal conferencia será puesta en la agenda de dicha reunión de la Asamblea general, y la Conferencia será celebrada si así lo decidieren la mayoría de los miembros de la Asamblea mencionada y siete miembros cualesquiera

del Consejo de Seguridad. Este procedimiento ya no tiene aplicación debido al tiempo transcurrido.

2. *Unión Europea*

Los Estados partes de la Unión Europea aprobaron en 2004, en Roma, un proyecto de Constitución de este organismo multilateral que no ha entrado en vigor aún porque no se ha reunido la ratificación de 25 de sus miembros. Siguen rigiendo, como es lógico, los tratados celebrados anteriormente por estas naciones, entre los cuales se encuentra principalmente el celebrado en Maastricht y que entró en vigor el 1o. de noviembre de 1993.

El proyecto señalado contiene un marco institucional al que es necesario hacer referencia para entender las reglas relativas a las enmiendas. El Consejo Europeo está integrado por los jefes de estado o de gobierno de los diferentes estados; el Parlamento Europeo es el órgano legislativo y de control presupuestal; el Consejo de Ministros colabora con el Parlamento en las labores legislativas y presupuestarias; y la Comisión Europea tiene por función promover el interés general, velar porque se aplique la Constitución y se cumplan las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión. El proyecto establece dos procedimientos de revisión, que se regulan en el artículo IV 443 al 445 y que son: el ordinario y el simplificado.

El artículo IV 443, contiene el procedimiento de modificación ordinario y dispone de que la iniciativa la tiene el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión que podrán presentar al Consejo de Ministros los proyectos de revisión del Tratado. Este Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales. Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el presidente del Consejo Europeo convocará a una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención mencionada anteriormente examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación a una conferencia de los representantes de

los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 3 del artículo citado. El presidente del Consejo convocará a una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones del Tratado. Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de las modificaciones al Tratado y las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y algunos Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará esta situación. Este procedimiento ordinario de revisión es de gran complejidad, incorpora al proceso a muchos órganos, y entorpece las modificaciones de este proyecto de carta política.

El Consejo Europeo podrá decidir también por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar a una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique.

Existe igualmente, el procedimiento de revisión simplificado que regula el artículo IV 444 del texto que se analiza. Cuando la parte III de la Constitución, relativa a las “Políticas y el funcionamiento de la Unión” disponga que el Consejo Europeo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, este Consejo podrá adoptar una decisión en dicho ámbito o en dicho caso. El presente apartado no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. Todo lo cual según autoriza el apartado 1 de esta norma.

Cuando dicha parte III disponga que el Consejo adopte leyes o leyes marco europeas por un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá aprobar una decisión que autorice adoptar dichas leyes o leyes marco por el procedimiento legislativo ordinario, conforme al apartado 2 del artículo mencionado.

Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud de los apartados 1 o 2 se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión europea contenida en los apartados 1 o 2. A falta de oposición, el Consejo Europeo podrá adoptar la citada decisión.

Para la adopción de las decisiones europeas contenidas en los apartados 1 y 2 del artículo IV 444, el Consejo Europeo se pronunciará por

unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que las sancionará por mayoría de los miembros que lo componen.

Otra variante del procedimiento de revisión simplificada es el concerniente a las políticas y acciones internas de la Unión que se contiene en el artículo IV 445. 1. El gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones del título III de la parte III relativas a las políticas y acciones internas de la Unión, de acuerdo al apartado 1 de esa norma.

El Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que modifique la totalidad o parte de las disposiciones del título III de la parte III. Este Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Dicha decisión sólo entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, según lo dispone el apartado 2 de esa prescripción. Sin embargo, la decisión del Consejo Europeo no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por el presente Tratado, conforme lo ordena el apartado 3.

Como se podrá advertir el procedimiento ordinario de reforma del proyecto de Constitución europea es bastante rígido y complejo.

3. Organización de los Estados Americanos

La Carta de la Organización de los Estados Americanos fue suscrita en 1948 y su texto actual comprende hasta las modificaciones realizadas en el Protocolo de Managua de 1993. En el capítulo XXI, relativo a la Ratificación y Vigencia de este texto se contienen las normas sobre la revisión.

Las reformas a la Carta, dispone el artículo 142, sólo podrán ser adoptadas en una Asamblea general convocada para tal objeto. Las reformas entrarán en vigor en los mismos términos y según el procedimiento establecido en el artículo 140.

Por su parte el artículo 140 prescribe que la presente Carta entrará en vigor, entre los Estados que la ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones. En cuanto a los Estados restantes, entrará en vigor en el orden en que depositen

sus ratificaciones. Como se podrá advertir el procedimiento de reforma no tiene mayores rigideces.

Esta Carta regirá indefinidamente, según el artículo 143, pero podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados miembros, mediante comunicación escrita a la Secretaría General, la cual informará en cada caso a los demás las notificaciones de denuncia que reciba. Transcurridos dos años a partir de la fecha en que la Secretaría General reciba una notificación de denuncia, la presente Carta cesará en sus efectos respecto del Estado denunciante y éste quedará desligado de la Organización después de haber cumplido con las obligaciones del caso.

Por otra parte, así como existe la obligación de registrar esta Carta en la Secretaría de las Naciones Unidas por medio de la Secretaría General, igualmente debe hacerse un registro de sus modificaciones.