



## POLICY BRIEF No. 1 EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Noviembre de 2021

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad de Oriente (UNIVO), y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), realizamos el jueves 30 de septiembre el Foro Universitario sobre "El Procedimiento de Reforma Constitucional", con la participación de los expositores: Dr. German Rivera, Licda. Sandra Santos, y el Dr. Gustavo Campos.

El Foro Universitario es un espacio para la reflexión sobre temas relevantes de actualidad, en este caso sobre el procedimiento de reforma constitucional.

En nuestra calidad de instituciones de carácter académico, e interesados en que la ciudadanía conozca diversas opiniones de especialistas en derecho constitucional sobre el tema, presentamos el Policy Brief del Foro Universitario antes relacionado.

### I. INTRODUCCIÓN

#### a. ¿Qué es la Constitución y qué regula?

La Constitución de la República de El Salvador es la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico, cuyo contenido y mandatos prevalecen por encima de cualquier otro cuerpo legal existente. En ella se regulan los derechos de toda persona, la forma de funcionamiento del Estado y los mecanismos de control del poder público. La Constitución comprende un contenido de normas cuya finalidad es regular la convivencia democrática en una sociedad pluralista.

#### b. Rigidez en el proceso de reforma constitucional

Al regular los cimientos de las sociedades democráticas, una de las características principales de las Constituciones alrededor del mundo es su vocación de permanencia, es decir, la pretensión de lograr su estabilidad a lo largo del tiempo, lo cual equivale a la firmeza de su comunidad y del

orden político elegido. Sin embargo, la mencionada pretensión de permanencia en el tiempo no se traduce en una petrificación de su contenido. La Constitución salvadoreña regula su propio proceso de modificación, con el fin de adaptar sus normas a las nuevas realidades sociales.

La finalidad de un proceso de reforma constitucional rígido es garantizar que las cláusulas fundamentales del sistema (por ejemplo, los derechos de los ciudadanos y la forma de gobierno) no sean alteradas cada vez que se produce un cambio en las mayorías coyunturales que surgen de cada proceso electoral, sino que cada modificación sea producto de un acuerdo social reflejado a través de la pluralidad de la representación en la Asamblea Legislativa. Como la jurisprudencia constitucional salvadoreña lo ha establecido, *"la reforma constitucional debe concebirse como un mecanismo de balance permanente de las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos que conllevan los procesos de cambio social, político y económico"*<sup>1</sup>.

1. Sentencia de inconstitucionalidad 7-2012.

## II. PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL ESTABLECIDO EN EL ART. 248 DE LA CONSTITUCIÓN

---

La Constitución de la República regula su propio proceso de reforma, el cual se encuentra establecido en el artículo 248. Según se deriva de dicha normativa, el Órgano fundamental que tiene la potestad de realizar las mencionadas reformas es la Asamblea Legislativa, las cuales deben ser propuestas por al menos diez diputados. El procedimiento se divide en cuatro etapas: i) acuerdo de reforma constitucional; ii) dialogo y participación de la voluntad popular; iii) ratificación del acuerdo de reforma a la Constitución; y, iv) publicación del decreto de reforma constitucional.

En la etapa de acuerdo de reforma constitucional, el texto de reforma propuesto debe ser aprobado con el voto favorable de la mitad más uno de los diputados electos, es decir, con 43 votos. Cabe señalar que en esta etapa se debe cumplir con el procedimiento y principios inherentes a la aprobación de cualquier otro cuerpo normativo (debate, transparencia, publicidad, etc.) emitido por la Asamblea Legislativa. Según la jurisprudencia constitucional, dado que la propuesta aún no ha sido incorporada al texto de la Constitución, ésta puede ser sometida a control constitucional ante la Sala de lo Constitucional.

Entre la etapas de acuerdo y ratificación de la reforma constitucional debe existir un periodo de diálogo público sobre las reformas propuestas. La jurisprudencia constitucional ha considerado que la razón por la cual media una elección legislativa entre el acuerdo de reforma y su ratificación es que en este lapso se debe dar la oportunidad a la voluntad popular de participar y establecer su postura sobre la propuesta de reforma constitucional mediante la modificación de la mayoría legislativa. Es decir, al conocer el acuerdo de reforma constitucional aprobado por la primera legislatura, la ciudadanía tiene el poder para definir la conformación de la Asamblea Legislativa para la segunda legislatura, y darle la mayoría de votos a quienes decidirán si rechazar o ratificar dicho acuerdo, dependiendo de su visión de la propuesta. Con esta fase se pretende evitar que la Asamblea Legislativa no tenga en consideración la voluntad del pueblo.

La etapa de reforma a la Constitución implica que el acuerdo aprobado por la legislatura anterior sea ratificado por la nueva conformación inmediata de la Asamblea Legislativa, con el voto favorable de al menos dos tercios de los diputados electos, es decir, 56 votos. En esta etapa, la Asamblea Legislativa se encuentra imposibilitada de modificar el acuerdo de reforma propuesto, ya que esto significaría separarse de la voluntad del pueblo representado en la primera legislatura. Ratificado el acuerdo de reforma constitucional, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial para su entrada en vigencia.

## III. CREACIÓN DE LA COMISIÓN AD-HOC DE ESTUDIO Y PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

---

### a. Creación de la Comisión Ad-Hoc, su mandato y registro de labores

El día 24 de agosto de 2020, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo número 295, publicado en el Diario Oficial número 176 del Tomo 426 del día 1 de septiembre de 2020, mediante el cual delega al Dr. Félix Ulloa hijo, Vicepresidente de la República, para *"coordinar el Estudio y Propuesta de Reformas a la Constitución de la República"*, señalando el mismo decreto que queda autorizado para *"llevar a cabo el estudio, análisis, discusión y propuesta de todas aquellas iniciativas que tengan como objetivo una reforma constitucional"*. En ese sentido, de la lectura del mencionado decreto se desprende la delegación o encomienda de una labor específica en relación a la propuesta de reformas constitucionales.

Posterior a ello, según consta en los documentos de consulta hechos públicos a través de portal web de la Vicepresidencia de la República, el día 10 de octubre de 2020, el vicepresidente de la República emitió el "Acuerdo de Vicepresidencia 1", mediante el cual acuerda nombrar y designar un equipo Ad-Hoc para el estudio y propuesta de reformas a la Constitución. Acto seguido, en la misma sesión número 1, se emitió por unanimidad de los miembros el acuerdo 1-2020 de la Comisión Ad-Hoc, mediante el cual se dicta el Reglamento Interno del Equipo Ad-Hoc para el estudio y propuesta de reformas a la

Constitución. En dicha normativa se regulan los aspectos relativos a las reuniones, convocatorias, decisiones y acuerdos adoptados durante las sesiones del Equipo Ad-Hoc.

Durante los casi 10 meses de trabajo de la Comisión Ad-Hoc se documentó la realización de 12 sesiones públicas, siendo esta última de fecha 4 de agosto de 2021, donde se aprobó el Anteproyecto de Reformas a la Constitución de la República. En el acta de dicha sesión se desglosa el contenido de la propuesta: 215 modificaciones al actual texto constitucional, divididos en 147 reformas totales, 35 cambios en la redacción, la incorporación de 7 nuevos artículos y la derogatoria de 18 (sumando 207 modificaciones). También se manifiesta que el mencionado texto "se someterá a las consultas correspondientes, con la finalidad de corregir lo que resulte necesario o agregar aquello que pueda hacer falta". Dicho Anteproyecto de Reformas a la Constitución fue entregado al presidente de la República el 15 de septiembre de 2021.

Además de los cambios en el contenido de las disposiciones constitucionales, por ejemplo, en la ampliación de derechos y los cambios en el funcionamiento de algunas instituciones, en la propuesta realizada por la Comisión Ad-Hoc se sugiere un cambio trascendental en relación al procedimiento de reforma constitucional, específicamente lo regulado en el artículo 248 de la Constitución. Se propone que luego de aprobado el acuerdo de reforma constitucional, la ratificación de este será realizada mediante un referéndum; de esta manera se elimina la intervención de una segunda conformación de la Asamblea Legislativa en la ratificación del acuerdo y se deja a un lado la posibilidad de participación de la ciudadanía en los cambios trascendentales mediante la etapa de diálogo social.

#### **b. Valoraciones de los participantes en el Foro Universitario denominado "El Procedimiento de Reforma Constitucional", sobre trabajo de la Comisión Ad-Hoc**

En el Foro Universitario relacionado a las reformas constitucionales, denominado: "El Procedimiento de Reforma Constitucional", uno de los puntos cuestionados fue el rol de la Comisión Ad-Hoc a la luz de información que se ha hecho pública a la fecha.

El Dr. Germán Rivera, Dr. Gustavo Campos y la Licda. Sandra Santos, quienes fueron los panelistas que participaron en el evento, coincidieron en señalar que el trabajo realizado por la Comisión Ad-Hoc para el estudio y propuesta de reformas a la Constitución no puede sustituir la competencia de la Asamblea Legislativa como poder derivado para llevar a cabo el proceso de reforma. Así, el Órgano Legislativo se constituye como único foro natural para la realización de las actividades de diálogo con la población, discusión, presentación de propuesta, debate parlamentario, entre otras etapas, en relación al proceso de reforma constitucional. Además, expresaron que dicha Comisión Ad-Hoc no puede auto atribuirse las facultades que únicamente tiene una Asamblea Constituyente.

Los ponentes hicieron especial énfasis en que se debe respetar lo ya establecido en el art. 248 de la Constitución, pues existen límites formales y materiales plasmados en la misma norma fundamental a los que todos los poderes deben sujetarse.

## **IV. MODIFICACIÓN A CLÁUSULAS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO**

### **a. Modificación a cláusula pétrea sobre el proceso de reforma constitucional, prevista en el art. 248 de la Constitución**

Uno de los puntos más cuestionados por los panelistas sobre el pliego de propuesta de reformas a la Constitución y el trabajo de la Comisión Ad-Hoc, fue la posible modificación que se llevaría a cabo sobre el artículo 248 de la misma, en relación al proceso ahí establecido para realizar una reforma. Este artículo es considerado una de las normas pétreas más importantes de la Carta Magna salvadoreña, pues en ella se plasman: a) los límites formales sobre la reforma constitucional, específicamente sobre el proceso que se debe seguir para hacer cambios a la Constitución; y, b) los límites materiales sobre un proceso de reforma constitucional, es decir, sobre qué contenido no es susceptible de reforma (norma pétrea). El proceso de reforma rígido y previamente establecido en la mencionada disposición es, precisamente, la cláusula que le da el carácter de norma superior

a una Constitución y, por lo tanto, también es considerado una cláusula pétrea.

Así, en la propuesta de modificaciones presentada se establecería, en el artículo 248, que para decretar una reforma a la Constitución esta "deberá ser ratificada por medio de referéndum". En ese sentido, al modificar una cláusula pétrea, los panelistas del Foro consideraron que la Comisión Ad-Hoc se estaría atribuyendo las potestades del constituyente originario e irrespetando los límites impuestos al proceso de reforma constitucional.

#### **b. Modificación a cláusulas fundamentales del Estado democrático**

Otra de las críticas formuladas en el Foro Universitario sobre el Procedimiento de Reforma Constitucional fue la propuesta de modificar dos cláusulas fundamentales del Estado democrático: los fines del Estado y la prohibición de existencia de un partido político único, de acuerdo a los panelistas. En el pliego presentado por la Comisión Ad-Hoc destaca la propuesta de supresión del actual artículo 85, en el cual se establece la forma de Gobierno representativa y la prohibición de un partido político único.

La supresión del artículo 85, específicamente en relación a la derogación del carácter representativo del Gobierno y la prohibición de un partido político único, trastocaría la esencia democrática y pluralista de nuestro sistema político. Además, la propuesta de reforma incluye una unificación de los actuales artículos 83 y 84, conformando un capítulo único denominado "El Estado", y el traslado de este como artículo 1 de la reforma. De esta manera, los panelistas coincidieron en que existiría una modificación a los fines del Estado al darle preferencia al ente gubernamental por sobre la persona humana.

## **V. CONCLUSIONES**

De las participaciones de los panelistas en el Foro Universitario sobre el Procedimiento de Reforma Constitucional, se pueden formular las siguientes conclusiones:

- El proceso de reforma constitucional debe cumplir con los requisitos previstos en la Constitución de la República, incluyendo: la competencia sobre la iniciativa; los quórum de votación previstos para la aprobación del acuerdo y de la reforma en sí misma; el periodo de diálogo y participación de la voluntad popular previsto entre las dos Asambleas Legislativas que participan en el proceso; el respeto a los límites formales y materiales plasmados en el artículo 248.
- Las actividades realizadas por la Comisión Ad-Hoc no pueden sustituir el trabajo que se debe realizar al interior de la Asamblea Legislativa en un proceso de reforma constitucional, ya que este es el foro natural establecido por la Constitución de la República para llevar a cabo un amplio diálogo social y garantizar la participación de la voluntad popular sobre los aspectos que se pretenden modificar.
- El artículo 248 de la Constitución, que contiene los límites sobre el procedimiento a seguir y el contenido constitucional que se puede modificar, no puede ser alterado por tratarse de una cláusula pétrea. Y la propuesta de reforma a las disposiciones que contienen los fines del Estado y la prohibición de existencia de un partido político único causaría un detrimento grave en la esencia democrática y pluralista de nuestro sistema político.

