



Reformas a la Constitución y las cláusulas pétreas

En el presente boletín se analiza la reforma constitucional, uno de los temas que está siendo muy discutido en la actualidad, por ser un tema de interés nacional. Al respecto, existen algunas inquietudes sobre cuáles son las disposiciones que no pueden ser reformadas por considerarse cláusulas pétreas.

En el presente boletín se analiza la reforma constitucional, uno de los temas que está siendo muy discutido en la actualidad, por ser un tema de interés nacional. Al respecto, existen algunas inquietudes sobre cuáles son las disposiciones que no pueden ser reformadas por considerarse cláusulas pétreas. A continuación se hará un análisis de las cláusulas pétreas y cuál ha sido la evolución de éstas a lo largo de las trece constituciones que han regido a nuestro país, incluyendo la actual. Se analizará en qué consisten las cláusulas pétreas, cuál es su alcance y cuáles han sido algunas de las interpretaciones que se han hecho sobre sus implicaciones.

La reforma constitucional

“Art. 248. Constitución (Cn) La reforma de esta Constitución podrá

acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos.

Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial.

La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez.

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 1983, se acordó adoptar un esquema que los constituyentes de ese año denominaron “semi-rígido”, que requiere que la reforma, propuesta por un mínimo de diez diputados, sea aprobada por mayoría ordinaria de una Asamblea Legislativa y adoptada por mayoría calificada de una segunda.

El anterior es el único artículo en el que la Constitución de 1983 se refiere a las futuras reformas que la misma pueda tener con posterioridad a su promulgación. En contraste con la mayoría de las anteriores constituciones que han regido nuestro país, el texto no tiene una mención a un cambio total de Constitución o la convocatoria a una Asamblea Constituyente e incluye cláusulas pétreas.

En efecto, desde 1871, las constituciones salvadoreñas han incluido un esquema de reforma que hace que se les catalogue entre las constituciones rígidas, es decir, que requieren un trámite dificultoso para su reforma; a diferencia de las constituciones flexibles, que no exigen un trámite distinto al de las leyes ordinarias para su modificación. Tal esquema requería la aprobación de la reforma por dos Asambleas Legislativas ordinarias, tras lo cual debía ser convocada una Asamblea Constituyente que adoptara definitivamente las reformas, aun si éstas trataban de cambios menores¹.

En 1983, se acordó adoptar un esquema que los constituyentes de ese

1. La excepción era la Constitución de 1939 que permitía la reforma de ciertas partes de la Constitución por la aprobación de dos Asambleas Legislativas ordinarias y la reforma del resto o el cambio de toda la Constitución por una Asamblea Constituyente convocada ordinariamente cada veinticinco años con el propósito expreso de revisar el texto constitucional o extraordinariamente por plebiscito.

año denominaron “semirígido”, que requiere que la reforma, propuesta por un mínimo de diez diputados, sea aprobada por mayoría ordinaria de una Asamblea Legislativa y adoptada por mayoría calificada de una segunda. La Exposición de Motivos de la Constitución no explica las razones de tal cambio, pero se ha repetido hasta la saciedad que fue debido a que la rigidez dificultaba tanto su reforma, que se hacía necesario el rompimiento del orden constitucional y la práctica de golpes de Estado para llevar a cabo el cambio en la ley primaria. Como ejemplo se citaba que en toda nuestra historia, sólo en una ocasión, y bajo una dictadura que imponía la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, se había llevado a cabo la reforma de la Constitución por el procedimiento previsto en la misma.

En tal razonamiento, a decir verdad, hay una inversión de las causas y los efectos. Nunca, en toda nuestra historia, ha sido un golpe de Estado motivado por la rigidez del orden constitucional, por lo que no ha sido aquélla la causa de tales trastornos. Los golpes de Estado, motivados por razones sociales, sectarias o personales, han traído como consecuencia la emisión de una nueva Constitución como medio para pretender legitimarse. Lo que vemos es que los cambios constitucionales no se han dado porque se dificulte la reforma de la ley primaria, sino por la falta de respeto al orden constitucional que se ha dado en algunas



La permanencia de la constitución es un requisito indispensable para la generación de una conciencia de respeto hacia la misma, pero la reforma constante y frecuentemente inmotivada del texto constitucional, forma una idea en la ciudadanía de que es una ley tan dispensable como cualquier otra del orden jurídico y esto es lo que está pasando en nuestro país.

ocasiones en nuestra sociedad, como en tantas otras latinoamericanas.

En efecto, mucho se habla de las trece constituciones que han regido a nuestro país, sin contar las tres federales, pero si hacemos una lectura de sus textos encontramos una extrema similitud en unas y otras, diferencias marginales entre unas pocas de sus disposiciones y una misma motivación ideológica en grupos de ellos. Podríamos decir que hemos tenido apenas cuatro constituciones básicas, las de 1824, 1871, 1886 y 1950 y que las que han existido con posterioridad a cada una de éstas, no se les han diferenciado más que en la reelaboración del texto con la modificación de unos pocos artículos. El ejemplo más claro y extremado lo tenemos en la Constitución de 1962, que modificó el orden del articulado de la Constitución precedente, pero solo reformó cuatro artículos que se referían a la duración del período presidencial y otras condiciones personales de funcionarios públicos.

La nueva flexibilidad constitucional probó ser útil al momento de consolidar los Acuerdos de Paz de 1992 y facilitar las reformas que exigían los grupos armados para su incorporación al orden establecido, pero años después de esto, los méritos de tal esquema son puestos en duda por algunas personas.

La ley constitucional debe reflejar la voluntad de todo el pueblo en un momento dado y como tal contiene

una aspiración, aunque se sepa históricamente imposible, de permanencia. Como tal, la Constitución está constituida por las reglas básicas del juego social en un Estado determinado, el referente al cual debe supeditarse toda actuación del Estado y los particulares con la finalidad de preservar el orden que es necesario para la convivencia ciudadana. El orden constitucional, y consecuentemente el social, el progreso y el bienestar de una sociedad dependen del conjunto de reglas claramente determinadas y la infusión de respeto a las mismas, la convicción de que son buenas en sí mismas y es indeseable su cambio, por regla general, es requisito para la consecución de los fines comúnmente aceptados de un Estado. No es infrecuente encontrar el término “sagrado” vinculado a los principios constitucionales, tanto en el lenguaje patriótico como en el de los más serios tratadistas de derecho constitucional.

La permanencia de la Constitución es un requisito indispensable para la generación de una conciencia de respeto hacia la misma, pero la reforma constante y frecuentemente inmotivada del texto constitucional, forma una idea en la ciudadanía de que es una ley tan dispensable como cualquier otra del orden jurídico y esto es lo que está pasando en nuestro país.

La reforma constitucional es algo inevitable a largo plazo, pero no es deseable normalmente. Que no debe ser tomada a la ligera, es algo que

“Reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica de una comunidad, constituye un verdadero desaguisado, porque para los cambios políticos-jurídicos no existen ‘recetas’, sino que los instrumentos del derecho y de la política comparados nos otorgan ideas, nos sugieren caminos que debemos meditar para poder ponderar cuáles de ellos pudieran ser útiles a la realidad concreta de un determinado país.”

constantemente nos advierten los estudiosos del derecho político y constitucional. En el estudio presentado por FUSADES en el año 2005, titulado: “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”, elaborado junto con la Universidad de Salamanca, se señaló que: “Sólo cuando los resultados alcanzados exijan inequívocamente modificaciones o cambios en el nivel de la legalidad constitucional, se estudiará la conveniencia de formular propuestas articuladas de reforma. Una elemental aplicación del principio de división del trabajo, junto a un correcto entendimiento de la necesaria economía de medios legales de los que dispone todo ordenamiento jurídico, avalan la propuesta de no tocar en principio la normatividad legal. Es una tarea de elemental pedagogía constitucional fomentar la estabilidad del marco institucional y normativo al ponerle al abrigo de las diversas coyunturas políticas y dotarle del adecuado grado de rigidez frente a los actores, de todo tipo, presentes en la contienda política cotidiana”².

El distinguido constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien recientemente tuvo una destacadísima participación en el coloquio “Evolución de la Organización Político

Constitucional de Centroamérica-México”, organizado en nuestro país por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, advierte aún más clara y fuertemente contra el exceso e importunidad del cambio constitucional: “Reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica de una comunidad, constituye un verdadero desaguisado, porque para los cambios políticos-jurídicos no existen ‘recetas’, sino que los instrumentos del derecho y de la política comparados nos otorgan ideas, nos sugieren caminos que debemos meditar para poder ponderar cuáles de ellos pudieran ser útiles a la realidad concreta de un determinado país. Copiar instituciones exitosas de una nación a otra, sin considerar la realidad de la receptora, generalmente conducen a un fracaso estrepitoso que lo único que logran es magnificar los problemas que se querían resolver con esa ‘receta’. Analizar los fracasos de sistemas e instituciones políticas son de provecho si estudiamos las causas de ese malogro y el porqué no funcionaron en la realidad de ese país”³.

No es esta la situación que se da actualmente en el país. Cuando aún una buena parte del texto constitucional continúa sin ser cumplido,

2. FUSADES - Universidad de Salamanca: Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento, Cap. 8, p. 375, 2005.

3. Carpizo, Jorge: “México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?”, en Temas Constitucionales, Editorial Porrúa, México, D.F., 2003.



...cuarenta y ocho artículos de la Constitución vigente han sido reformados, algunos de ellos varias veces, por veinte decretos de reformas constitucionales. Esto es más de lo que una Constitución operante y efectiva, como la de los Estados Unidos, ha tenido en doscientos veinte años.

cuarenta y ocho artículos de la Constitución vigente han sido reformados, algunos de ellos varias veces, por veinte decretos de reformas constitucionales. Esto es más de lo que una Constitución operante y efectiva, como la de los Estados Unidos, ha tenido en doscientos veinte años. Además, otras reformas a veintitrés artículos constitucionales han sido acordadas alguna vez y no han sido ratificadas por una segunda Asamblea Legislativa, por lo que no llegaron a adoptarse.

Si bien algunas de estas reformas han sido significativas, particularmente las adoptadas en 1991 y 1992, casi todas las restantes han sido sobre asuntos de poca importancia, de lo que quizás son el máximo ejemplo la multitud de reformas del año 2000 que únicamente adicionaron la palabra “hábiles” en los artículos constitucionales que contenían plazos en días para realizar determinadas actuaciones, como la remisión de vetos presidenciales; el asunto es tan intrascendente que no motivaría la reforma constitucional en ningún otro país. Las reformas hechas al Art. 68 Cn., que se refieren al Consejo Superior de Salud Pública y que adicionan gremios profesionales a ser incluidos en el mismo, del año 2003, son frecuentemente señaladas como otra seria impropiedad, si acaso era necesaria una reforma, debería haber sido para excluir de la Constitución a esta institución que debe estar regulada solamente por la ley secundaria.

Al momento presente, hay seis acuerdos de reformas constitucionales que podrían ser ratificados por la actual Asamblea Legislativa antes de terminar su período⁴, como el aumento del período de los diputados y de los miembros de los concejos municipales, la autorización de las intervenciones telefónicas para la investigación del delito y la prohibición del matrimonio homosexual.

La Asamblea Legislativa próxima tendrá la misión de ratificar o denegar la ratificación de tres Acuerdos de Reformas Constitucionales⁵. Dos de ellos se refieren a un serio tema que no fue sometido a un profundo debate y que debe ser considerado más, como es la sindicalización de los empleados del Estado y sus consecuencias⁶. El tercero pretende que se establezca que la enseñanza media será gratuita cuando la imparta el Estado, lo cual no es nada que no pueda lograrse con una reforma legal y que no afecta en nada la si-

4. Acuerdos de Reforma Constitucional N° 1, 2, 3, 4 y 5, todos de 30 de abril de 2006, publicados en el Diario Oficial N° 82, Tomo 371, de 5 de mayo de 2006.

5. Acuerdos de Reforma Constitucional N° 1 y 2, ambos de 24 de agosto de 2006, publicados en el Diario Oficial N° 162, Tomo 372, de 1° de septiembre de 2006 y Acuerdo de Reforma Constitucional N° 3, de 26 de junio de 2008, publicado en Diario Oficial N° 137, Tomo 380, de 22 de julio de 2008.

6. Véase: Departamento de Estudios Legales: “Ratificación de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Boletín No. 50, Febrero 2005.

En muchos casos las reformas constitucionales aprobadas o acordadas con posterioridad a los Acuerdos de Paz no han respondido por lo general a demandas ciudadanas ni a necesidades nacionales.

tuación actual de la educación si llega a ser incluida en la Constitución. La atención del problema de la cobertura de la demanda escolar de nivel medio no es de carácter legal, sino que implica la toma de acciones prácticas por parte del Estado para ampliar la capacidad de satisfacer aquella y la obtención de fondos para cubrir dichas actividades, por lo que es indiferente su inclusión dentro de la Carta Magna.

También es importante señalar que la Asamblea Legislativa próxima no sólo tendrá la misión de ratificar o denegar los acuerdos de reformas constitucionales antes mencionados, sino que también tendrá la posibilidad de atender otras reformas orientadas al fortalecimiento y mejor funcionamiento de las instituciones democráticas en nuestro país. Al respecto, FUSADES en el estudio anteriormente mencionado, ha señalado la importancia de llevar a cabo ciertas reformas constitucionales que permitan la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales del Tribunal Supremo Electoral así como de la Corte Suprema de Justicia, la separación de las funciones fiscalizadora y jurisdiccional de la Corte de Cuenta de la República, y la reforma que haga obligatorio que sean públicas las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos.

Los constituyentes del año 1983 esperaban que una reforma aprobada por una Asamblea Legislativa se

convirtiera en un motivo de discusión en la campaña electoral de diputados subsiguiente, de manera que la elección se convirtiera en una especie de referéndum sobre la reforma constitucional futura, al dar el pueblo el voto a los partidos que promovieran o se opusieran a dicha reforma, pero en la práctica, las decenas de reformas constitucionales que han estado pendientes antes de cada elección de diputados nunca han sido objeto de discusión, generalmente ni de mención, en las campañas electorales y su número es tan grande que difícilmente pueden ser asimiladas por el electorado.

En muchos casos las reformas constitucionales aprobadas o acordadas con posterioridad a los Acuerdos de Paz no han respondido por lo general a demandas ciudadanas ni a necesidades nacionales. No es de extrañar que se haya popularizado el término “banalización de la reforma constitucional” para referirse a la situación actual de las fluctuaciones constitucionales en nuestro país⁷. Ha resultado más fácil reformar la Constitución que algunos reglamentos que tocan temas económicos sensibles. Sería conveniente mayor rigidez constitucional en el país.

Cláusulas pétreas

La doctrina define como cláusulas

⁷ Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña N° 1, UFG-Editores, 2005, San Salvador, p. 79 y 80.

La doctrina define como cláusulas pétreas aquéllas que en las constituciones no pueden ser reformadas en tanto llevan en sí el espíritu de las mismas, es decir, que en ellas se plasma la ideología y tendencia política del país o región de que se trate.

pétreas aquéllas que en las constituciones no pueden ser reformadas en tanto llevan en sí el espíritu de las mismas, es decir, que en ellas se plasma la ideología y tendencia política del país o región de que se trate⁸.

No son una novedad en nuestra historia constitucional. Las constituciones de 1824, 1841 y 1886 incluían cláusulas pétreas. La de 1983, como se indicó, prohíbe la reforma por la vía señalada en el inciso cuarto del Art. 248 de “la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”.

Es necesario determinar el alcance de esta disposición. En cuanto a “la forma y sistema de gobierno”, se refiere únicamente al sistema republicano, democrático y representativo establecido en el Art. 85 Cn., e impide cualquier reforma constitucional que atente de manera evidente contra tales principios, tales como un régimen monárquico, presidentes vitalicios o períodos presidenciales extremadamente largos, limitaciones indebidas o irracionales a los derechos políticos y civiles, nombramientos delegados de legisladores,

8 Son referidas también como “cláusulas intangibles”, pero siguiendo a algunos autores preferimos reservar este término para denominar a aquellos principios que “informan” el texto constitucional y son el marco teórico y fundamento filosófico de sus disposiciones, y empleamos el término “cláusulas pétreas” para designar a las disposiciones del carácter indicado contenidas efectivamente en la norma positiva.

etc⁹. La expresión “el territorio de la República” se refiere al contenido del Art. 84 Cn. y “la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República” a la norma que prohíbe la reelección presidencial en los Arts. 88, 131 N° 16, 152 N° 1 y 154 Cn.

Tales consideraciones pueden parecer a algunos, una interpretación muy restrictiva del artículo constitucional, pero la verdad es que impide a la Asamblea Legislativa a realizar una gran cantidad de reformas que puedan ser vistas como atentatorias de las disposiciones señaladas. Por otra parte, no hay que llevar la interpretación a extremos que vuelvan imposible la reforma constitucional. En un foro recientemente realizado en FUSADES hemos escuchado la opinión de que la prohibición de reforma constitucional de la forma y sistema de gobierno abarca la regulación de todas las instituciones gubernamentales contempladas en la Constitución, así, una reforma constitucional que retirara a la Corte Suprema de Justicia las atribuciones de vigilar el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, sería vio-

9 La complicada teoría elaborada sobre las cláusulas pétreas usa un lenguaje académico que en ocasiones confunde al lector no iniciado, por lo que hemos decidido simplificarlo en este texto. Lo que indicamos en este párrafo correspondería a lo que autores como Jorge Reinaldo A. Vanossi, en su clásico “*Estudios de Teoría Constitucional*”, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1975, denomina “cláusulas pétreas explícitas” y “cláusulas pétreas implícitas”.

Las cláusulas pétreas implican la convicción de que determinadas porciones de la Constitución deben ser intocables porque el legislador constituyente las considera de suma importancia para la preservación de un orden fundamental, pero hay total acuerdo entre todos los autores de derecho constitucional que tal pretensión de inmutabilidad no es posible en términos absolutos. Casi la totalidad de los autores están de acuerdo en que ninguna ley del mundo es inmutable y que de hecho, en el transcurso del desarrollo histórico, será modificada.

latoria del Art. 248 Cn¹⁰. Para aceptar tal posición sería necesario admitir que las reformas constitucionales de 1991 y 1992, que modificaron funciones de los tres órganos fundamentales del Estado, de la Fuerza Armada y de la Fiscalía General de la República, que crearon el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, son ilegítimas. Cada reforma constitucional a las instituciones del régimen gubernamental establecido en la Constitución debe ser cuidadosamente ponderada, pero cada artículo constitucional es independiente en si mismo y recoge una entre múltiples formas que pueden garantizar los principios establecidos por el legislador constituyente; es una posición excesivamente cerrada y falaz pensar que éste determinó una forma única e intocable de hacer las cosas para preservar la república o el régimen democrático.

Las cláusulas pétreas implican la convicción de que determinadas porciones de la Constitución deben ser intocables porque el legislador constituyente las considera de suma importancia para la preservación de un orden fundamental, pero hay total acuerdo entre todos los autores de derecho constitucional que tal pretensión de inmutabilidad no es posible en términos absolutos. Casi la totalidad de los autores están de

acuerdo en que ninguna ley del mundo es inmutable y que de hecho, en el transcurso del desarrollo histórico, será modificada¹¹.

A las cláusulas pétreas se las ha llamado “piadosas intenciones” y otros términos menos lisonjeros. En nuestra historia, la pertenencia a la República Federal de CentroAmérica, el reconocimiento a una religión oficial y la duración de un período presidencial de cuatro años, han sido incluidas entre las cláusulas pétreas de constituciones anteriores a la vigente. A los legisladores constituyentes salvadoreños de la primera mitad del siglo XIX les habrá parecido que la posibilidad de no tener una iglesia oficial o que ésta pudiera ser distinta a la Iglesia Católica como una imposibilidad que de consumarse destruiría el orden social y traería un caos total en la sociedad, de la misma manera que a los militantes radicales musulmanes de algunos países asiáticos o africanos les parece que la no oficialización de la ley islámica traerá la destrucción de su sociedad.

Las cláusulas pétreas existen por una razón muy válida, como es el consenso ciudadano en la bondad

10 Informe final del taller: “Cómo fortalecer la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia”, 1° de octubre de 2008.

11. Una notable excepción sería el argentino Germán Bidart Campos que aún sostiene teorías tan extremas como que la confesionalidad del estado está protegida por cláusulas pétreas. Véase: Juárez Ferrer, Martín: *Cláusulas Pétreas II. ¿Cuáles son? Mirada crítica de la doctrina constitucional argentina*, en <http://derecholeido.blogspot.com/2008/11/clusulas-ptreas-ii-cules-son-mirada.html>



Todo llamado a Asamblea Constituyente fuera de los límites que la Constitución vigente establece y todo referéndum que pretenda aprobar reformas constitucionales con base en lo decidido por dicha asamblea, no merece ni un análisis jurídico. Son soluciones equivalentes a un golpe de Estado; están basadas en el poder que puede ejercerse en un momento dado y no hay argumento legal que las haga justificables.

de ciertas instituciones y la convicción de que su quebrantamiento invita a un caos social grave, lo que amerita restringir y si es posible imposibilitar su reforma. Nunca debe tenerse tanto cuidado al hacer una reforma constitucional como cuando se trata de una cláusula pétrea.

La posibilidad de convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente

En los últimos meses hemos oído frecuentes opiniones sobre la necesidad de una reforma constitucional que comprenda el cambio de Constitución. La sugerencia mira a los ejemplos de Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia en las últimas dos décadas en donde, tras un golpe de Estado, como en el primer caso, o bajo la égida de un gobernante electo con pretensiones dictatoriales, como en los demás casos, se ha convocado a una Asamblea Constituyente en violación a las normas constitucionales vigentes en esos países o se ha pretendido refrendar reformas constitucionales por la vía del referéndum, tampoco contemplado en la ley primaria. Recientemente se ha publicado en la prensa hondureña que en dicho país se pretende realizar un referéndum para consultar sobre la posibilidad de convocar a una asamblea constituyente que dicte y apruebe una nueva ley fundamental en ese país.

La sugerencia se ve acompañada de demagógicas declaraciones casi teológicas acerca de la soberanía de la

voluntad popular. La contingente “voz del pueblo”, que provoca el cambio de gobernantes, ideas divergentes en distintos períodos, se convierte, según los promotores de esta idea, en un ente metafísico que determina la voluntad de la nación. La misma tiene una simple expresión según estos defensores: una votación, que está influenciada por las circunstancias particulares en que puede ser impulsada por un partido político determinado, pero que se considera iluminado y poseedor de la fórmula de la felicidad de los pueblos.

Todo llamado a Asamblea Constituyente fuera de los límites que la Constitución vigente establece y todo referéndum que pretenda aprobar reformas constitucionales con base en lo decidido por dicha asamblea, no merece ni un análisis jurídico. Son soluciones equivalentes a un Golpe de Estado; están basadas en el poder que puede ejercerse en un momento dado y no hay argumento legal que las haga justificables. Lo irónico es que, aunque son equivalentes a la abrogación de un Estado de Derecho, lo que persiguen es la creación de un supuesto orden constitucional. Ha sido una constante en todas las tiranías del mundo que los gobernantes han perseguido al menos una apariencia de legitimidad y todos los dictadores han sentido la necesidad de convencer a otros, y quizás a sí mismos, de que gobiernan con el consentimiento mayoritario del pueblo que someten, por lo



que una apariencia de régimen constitucional puede parecer una ayuda; aunque en los tiempos que vivimos es un expediente que ya no engaña a nadie.

En materia de reforma Constitucional han surgido diversas teorías al respecto, y un caso digno de ser examinado, nos lo presenta la última obra del antiguo Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Mario Antonio Solano Ramírez¹², que incluye puntos de vista sobre la reforma constitucional que estaban ausentes en sus obras anteriores sobre el tema.

Según el Dr. Solano Ramírez, existe una laguna constitucional “en el caso del Art. 248 que solamente ha regulado el procedimiento de reforma parcial, pero no ha previsto sobre reforma total (revisión constitucional) que incluya reformas a normas intangibles y, al no hacerlo, hace suponer que la omisión obligaría en su caso a convocar al poder constituyente”¹³. Siguiendo su línea de pensamiento, el Art. 248 Cn. no prevé la forma de que la Constitución sea revisada en su conformación orgánica y tal situación debe ser resuelta a la luz de la doctrina sobre la titularidad y los poderes implícitos del poder constituyente.

12. Solano Ramírez, Mario Antonio: Derecho Constitucional de El Salvador – Tomo 1: Introducción al Derecho Constitucional, Universidad Tecnológica de El Salvador, San Salvador, 2006, págs. 73 a 114.

13. Obra citada, pág. 77.

Así, se continúa diciendo: “El problema de esta ‘laguna’, en mi opinión, se resuelve así: 1) Siendo que la Asamblea no puede promover reformas de cláusulas intangibles y no existiendo reglas para hacerlo, se deberá acordar por la primera Asamblea, convocar al pueblo soberano, titular del poder constituyente, para que éste –el pueblo– decida si acepta que se reforme la Constitución en cláusulas intangibles de manera que la Asamblea acordaría dos cosas: a) reformas a cláusulas intangibles y trasladarlas a la siguiente Asamblea y b) Solicitar la convocatoria al pueblo salvadoreño. 2) La siguiente Asamblea, con los dos tercios de los votos de los diputados electos no procedería a ratificar las reformas acordadas, sino que ratificaría la convocatoria al pueblo soberano, proponiéndole las modificaciones constitucionales acordadas por la primera Asamblea. De nuevo el poder constituyente está a la disposición del pueblo, convocado por la Asamblea, la cual no tiene poder delegado para modificar la Constitución en esas cláusulas. Aprobadas por el pueblo tales reformas, la Asamblea preparará el decreto correspondiente y deberá someterlo a nuevo referéndum”¹⁴.

No compartimos dicho razonamiento, debido que se hace referencia a un vacío legal que en nuestra opinión no existe, ya que no es cierto

14. Obra citada, pág. 90.

La clara intención de los constituyentes fue evitar la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, por medio de un mecanismo de reforma que facilitara su adaptación a nuevas circunstancias del futuro.

que no se haya considerado la reforma total de la Constitución, la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente o el recurso del referéndum para la aprobación popular de las reformas acordadas por la Asamblea Legislativa. Todas estas opciones fueron examinadas y discutidas por los legisladores constituyentes de 1983 y fueron rechazadas, por razones de celeridad en la realización de los procesos constitucionales, económicos, etc.¹⁵

Esto se ve corroborado por declaraciones de los diputados a la misma Asamblea Constituyente. El diputado Ricardo González Camacho, miembro de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, informó al pleno sobre este punto: “Se planteó la posibilidad de reformar la Constitución por referéndum...(pero se determinó que) las elecciones a la segunda Asamblea van a ser una especie de referéndum”¹⁶. Con posterioridad, otros

miembros de la Asamblea Constituyente se han referido a las reformas constitucionales en el mismo sentido, aclarando que la reforma a la Constitución por la vía planteada en el Art. 248 Cn. fue la única que se consideró necesaria¹⁷.

La clara intención de los constituyentes fue evitar la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, por medio de un mecanismo de reforma que facilitara su adaptación a nuevas circunstancias del futuro¹⁸. También se evitó expresamente recurrir al mecanismo del referéndum para la aprobación de reformas constitucionales; en este caso, su costo económico fue alegado. En nuestra Constitución vigente, el único caso en el cual los legisladores constituyentes consideraron necesario convocar a una consulta popular o referéndum, está contemplado en el Art. 89 Cn., en materia de integración centroamericana.

Conclusiones

Los legisladores salvadoreños constituyentes fueron sabios y visionarios en dejar ciertos candados, en nuestra Constitución vigente, en aquellas áreas en las cuales se debe

15. “Versión Taquigráfica N° 70 de la sesión de la Comisión de Estudio del Proyecto de la Constitución, celebrada el día 5 de mayo de 1983”, en Archivo de la Asamblea Legislativa.

16. “Versión taquigráfica de la continuación de la sesión plenaria para discutir y aprobar el proyecto de Constitución, que dio comienzo el viernes 22 de julio de 1983, suspendida el día miércoles 23 de noviembre del mismo año”, celebrada el viernes 24 de noviembre de 1983, en Archivo de la Asamblea Legislativa.

17. Véase: discurso pronunciado por Dr. Luis Nelson Segovia, diputado a la Asamblea Constituyente, en el acto de la Corte Suprema de Justicia en conmemoración del vigésimo quinto aniversario de la Constitución, 15 de diciembre de 2008.

18. No se trata de un concepto ajeno al derecho constitucional moderno. Lo mismo se da en la rigidísima Constitución de los Estados Unidos de América, aunque en este país, siguiendo los principios de la ilustración europea bajo los que fue formulada, en el supuesto de que las disposiciones de dicho texto son las más adecuadas de conformidad a la “razón natural”.



garantizar que son intocables, por ser de suma importancia para la preservación de un orden fundamental, como lo son: la forma y sistema de gobierno, el territorio de la República y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.

El pretender reformar el Art. 248 inc. 4 de la Constitución, sería una grave violación al texto constitucional y al espíritu de la misma que busca garantizar que dicha disposición sea intocable, con el fin de fomentar la estabilidad del marco institucional y normativo al ponerle al abrigo de las diversas coyunturas políticas y dotarle del adecuado grado de rigidez frente a diversos acto-

res de todo tipo, presentes en la conciencia política cotidiana.

Mal se haría al pretenderse interpretar la Constitución de una manera que vaya más allá del espíritu que estuvo presente al momento que los legisladores constituyentes dejaron plasmados dichas disposiciones en el texto de la Carta Magna.

En este sentido, se vuelve vital contar con instituciones fuertes que velen por el respeto a la ley primaria, elemento fundamental en toda sociedad democrática donde se busque garantizar un verdadero Estado de derecho.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Legales

Presidente

Juan Daniel Alemán

Directora

Claudia Beatriz Umaña

Analistas

Roberto Vidales Gregg

Javier Castro De León

Raúl Villamariona

Luciana Yarhi

Marjorie de Chávez

Carmina Castro

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366.

Sistema de Información Económico y Legal - SIEL -
correo electrónico: comercializacion@fusades.org

www.fusades.org.sv
www.instituciones-fusades.org

