



# Cómo se reformulará la nueva Constitución



# Resumen

Un capítulo central de la Constitución es aquel que se refiere al modo en que procederán futuras reformas al texto constitucional. En este documento  analizamos diversas fórmulas para realizar cambios parciales y totales en un texto constitucional. Las constituciones varían respecto de la naturaleza de las reformas (si se explicitan diferencias entre reformas parciales o totales); los actores institucionales que tienen la iniciativa de proponer una reforma; el tipo que quórum y procedimiento de reforma; y respecto de límites en los temas y circunstancias bajo el cual es posible realizar una reforma. Luego de revisar 15 constitucionales, se constata que varias de ellas incorporan mecanismos ciudadanos para proponer reformas constitucionales, y han comenzado a  explicitarse mecanismos institucionales para reemplazar un texto constitucional.

**Palabras Clave:**

Reforma constitucional, quórum, reemplazo constitucional, referendo, Convención Constituyente.

# Procedimientos de reforma y reemplazo total



Quienes establecen un marco constitucional, suelen advertir que su propósito es que perdure en el tiempo. Con ello, lo que se plantea es que sería inconveniente estar constantemente modificando las reglas del juego que se plantean como “fundamentales” y por lo mismo “duraderas”. No obstante, existe una tradición constitucional que observa que cada generación se merece una Constitución tal como lo sugería Thomas Jefferson, por lo que se requeriría cierto nivel de flexibilidad para ir adaptando el texto a las nuevas condiciones políticas, sociales, culturales y económicas. Ahora bien, esta mayor o menor flexibilidad está dada por las normas que posibilitan una reforma a la misma.

La experiencia comparada muestra que mientras en la tradición europea las Constituciones tienden a perdurar por más tiempo (76,6 años), en la tradición de América Latina su promedio de vida ha sido de 16,5 años. Asimismo, los países de Europa desde 1789 y hasta 2001 tuvieron un promedio de 3,2 constituciones por país, mientras que en América Latina, desde la independencia dicho promedio fue de 10,7 constituciones por país (Negretto 2015: 37). Sin embargo, al comparar el número de enmiendas o reformas parciales a los textos constitucionales, se advierte un mayor nú-

mero en el caso de Europa. Así, mientras Europa occidental tiene constituciones duraderas pero con mayor número de enmiendas, en América Latina se da la situación opuesta, de constituciones menos duraderas pero con menor número de enmiendas. En promedio, las constituciones tienden a durar cerca de 20 años (Elkins, Ginsberg y Melton 2009).

A continuación, analizaremos el capítulo de quince constituciones en lo concerniente a la reforma constitucional<sup>1</sup>. En los capítulos constitucionales referidos a este asunto los textos suelen considerar aspectos asociados con la naturaleza de las reformas (si ellas serán parciales o totales), los actores institucionales que tienen la iniciativa para proponer reformas constitucionales, los quórum de aprobación, y ciertos límites que se establecen para realizar estas reformas.

#### (a) **La naturaleza de las reformas (parciales o totales)**

En los escritos constitucionales existen, a grandes rasgos, dos fórmulas:

i) Procedimientos para realizar reformas sin realizar una distinción explícita entre reformas parciales o totales. En estos casos, suelen tratarse de constituciones donde el poder de iniciativa de reforma reside en el Poder Constituido (Ejecutivo y/o Congreso). Por ejemplo, en la actual constitución de Chile se indica que las propuestas de reforma a la Constitución pueden ser iniciados por el Ejecutivo o el Legislativo y requieren de ciertos quórum de aprobación según los capítulos que se trate. En el texto no se diferencia entre reformas parciales o totales, por lo que perfectamente podría presentarse una reforma total al texto y tramitarse por la vía indicada. En el caso de

---

1. Dada la complejidad de la temática, se optó por seleccionar un número finito de constitucionales que reflejen distintas alternativas y así mostrar la variabilidad de opciones. Se seleccionaron todos los países de Sudamérica, además de Costa Rica, España, Portugal, Alemania y Dinamarca.

Argentina se explicita que tanto las reformas parciales como totales requieren el mismo procedimiento, una propuesta aprobada por el Congreso pero considerando la creación de una Convención para esos efectos.

ii) Procedimientos que distinguen entre reformas parciales (enmiendas), reformas a aspectos fundamentales y de reemplazo total de la Constitución, especificando distintos niveles de exigencias según sea el caso y que observaremos más adelante.

**Tabla 1:**

Procedimientos establecidos en capítulos de reforma constitucional

Naturaleza de reforma	Países
<b>Genérico.</b> No distingue si se trata de reformas parciales o totales.	Argentina, Alemania, Brasil, Chile, Dinamarca, Perú, Portugal
<b>Específica.</b> Establece distinciones procedimentales si se trata de reforma parcial (enmienda), reforma sustantiva en algunos capítulos, o reforma total (reemplazo).	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

Fuente: elaboración propia.

**(b) Actores con iniciativa para iniciar reformas.**

Una segunda dimensión se refiere a los actores que tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución. Como se observa en la tabla 2, los países organizados bajo el sistema de gobierno parlamentarista suelen concentrar la iniciativa de inicio de la reforma en el mismo Parlamento (España, Portugal, Dinamarca). En el caso de Alemania, lo puede hacer tanto el parlamento federal como el consejo federal, al tratarse de un sistema federativo. En la mayoría de los presidencialismos latinoamericanos, las iniciativas de reforma constitucional pueden provenir del

poder Ejecutivo, Legislativo y por iniciativa ciudadana a partir de un número específico de firmas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela). En el caso de Colombia, además lo pueden hacer un porcentaje de concejales. En Chile, la iniciativa de reforma solo puede provenir del Ejecutivo y Legislativo, y en el caso de Argentina por parte del Legislativo.

**Tabla 2:**

Actores institucionales que tienen iniciativa para iniciar procesos de reforma

Iniciativa	Ar	Al	Bo	Br	Co	Ch	CR	Di	Ec	Es	Pa	Pe	Po	Ur	Ve
Poder Ejecutivo			✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓		✓	✓
Poder Legislativo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Otros pod. electos		✓		✓	✓										
Ciudadanía			✓		✓		✓		✓		✓	✓		✓	✓

Fuente: elaboración propia.

### (c) Quórum para reformas constitucionales

Dijimos anteriormente que en algunas constituciones se establecen procedimientos diferenciados entre reformas parciales o totales a la Constitución. En la Tabla 3 se indican los procedimientos y quórum para reformas parciales. Observamos que existe una gran arco de opciones. En algunos países se establecen quórum calificados o altos (2/3 o 3/5) y procedimientos adicionales para aprobar reformas. Por ejemplo, en Argentina ya decíamos que se requiere convocar a una Convención. En Alemania se requiere la aprobación tanto del Parlamento como del Consejo Federal por 2/3. En Bolivia se exige un referendo ratificatorio. En Brasil, aunque es un quórum menor (3/5) se indica que la reforma debe ser aprobada en dos períodos sucesivos.

Países que tienen quórum más bajos (Mayoría absoluta o mayoría simple<sup>2</sup>), también consideran otros requisitos. Por ejemplo, en Colombia se exigen dos períodos para viabilizar una reforma constitucional. En el caso de Costa Rica el inicio del trámite legislativo es por 2/3 pero su aprobación es por mayoría absoluta en el primer período y por mayoría calificada de 2/3 en el segundo. En Paraguay y Perú también requiere mayoría absoluta pero en ambas cosas se solicita referendo ratificatorio. En Uruguay, proyectos aprobados por mayoría absoluta requieren establecer una convención constituyente, y aquellos aprobados por 2/3 del Congreso requieren un referendo ratificatorio. En el caso de Venezuela, se establece una distinción entre enmiendas que son aprobadas por mayoría absoluta, y reformas a aspectos fundamentales que requieren de 2/3 del Congreso para su aprobación. En ambos casos se requiere además la ratificación por parte de la ciudadanía en referendo.

Como es posible advertir, en 6 de los 16 casos analizados se incluye el requisito de referendo ratificatorio de reformas parciales a la Constitución y en otros 2 países se deja aquella alternativa como opcional a que alguna minoría del Congreso lo solicite.

---

2. Mayoría absoluta: aprobación por el 50% + 1 de los integrantes en ejercicio del cuerpo legislativo. Mayoría simple: aprobación por el 50% + 1 de los presentes en la sala del cuerpo legislativo.

Tabla 3:

Quórum para reformas parciales constitucionales

	Quórum	Otros requisitos
Argentina	2/3	Convocatoria a Convención
Alemania	2/3	Parlamento Federal Consejo Federal Límite de temas a reformar
Bolivia	2/3	Referendo ratificatorio
Brasil	3/5	Dos períodos
Colombia	MS (1er período) MA (2º período)	Dos períodos Reformas en temas sustantivos (derechos y garantías y otros requiere referendo si lo solicita 5% ciudadanía)
Chile	3/5 y 2/3	Quórum según capítulos
Costa Rica	2/3 procedencia MA (1er período) 2/3 (2º período)	Dos períodos Referendo opcional con 2/3 del Congreso
Dinamarca	MS (1er período) MS (2º período)	Referendo ratificatorio (40%)
Ecuador	MS 2/3	Dos debates en Congreso con separación de 90 días en temas no sustantivos. Dos debates en Congreso con separación de 1 año en algunos temas sustantivos
España	3/5	Aprobación de ambas cámaras. 1/10 Congreso puede solicitar referendo ratificatorio.
Paraguay	MA	Solo 3 años después de promulgada Constitución. Requiere referendo ratificatorio
Perú	MA	Si es con MA se requiere referendo ratificatorio. Si Congreso en 2 períodos sucesivos aprueba por 2/3. Presidente no puede observarla
Portugal	2/3	Se puede hacer después de 5 años de última reforma. Presidente no puede observarla. No puede hacerse en estado de excepción.
Uruguay	MA 2/3	Proyectos presentados por Pte. Y Senado, aprobados por MA, requiere convocarse Convención Constituyente. Por ley constitucional requiere 2/3 ambas cámaras + referendo ratificatorio
Venezuela	MA 2/3	Enmiendas requieren Referendo ratificatorio Reformas a aspectos fundamentales, a propuesta de Congreso, requiere referendo ratificatorio.

\*MS: Mayoría simple (50% + 1 de los presentes). MA: Mayoría absoluta (50% + 1 de los representantes en ejercicio).

Fuente: Elaboración propia



Ya varios países han establecido mecanismos específicos para reemplazar el texto completo de la Constitución y que incluyen quórum especiales (España) acompañados de otros mecanismos específicos como Asambleas o Convenciones constituyentes y referendos ratificatorios.

**Tabla 4:**  
Requisitos para reforma total a la Constitución

País	Mecanismo	Requisitos
Argentina	Convención	Constitución puede reformarse del todo o en cualquiera de sus partes, por voto de 2/3 partes del Congreso pero a través de Convención convocada para ese efecto
Bolivia	AC	Se activa vía voluntad popular por referendo con 20% de electorado; a iniciativa de mayoría absoluta de Legislatura o por Presidente.
Costa Rica	AC	Si se hace reforma total a Constitución requiere convocatoria a AC, por 2/3 de Congreso sin sanción del Ejecutivo.
Ecuador	AC Referendo	Se convocará a AC a través de consulta popular convocada por Presidente, 2/3 de Asamblea nacional, o a solicitud de 12% de inscritos en padrón. Se deberá incluir en consulta forma de elección de representantes, y reglas de proceso electoral. Nueva Constitución requiere referéndum por 50%+1 de votos válidos.
España	Congreso Referendo	Algunos aspectos fundamentales o reforma total requiere 2/3 de Congreso y referendo ratificatorio.
Paraguay	AC	Luego de 10 años de su promulgación reforma total podrá ser solicitada por 25% de legisladores, Presidente o 30 mil electores por petición firmada. Se convocará a Asamblea Constituyente, no podrá tener más integrantes que Congreso. Texto aprobado por Convención será promulgado de pleno derecho.
Uruguay	Convención Referendo	Presidente y Senadores pueden presentar proyectos de reforma a ser aprobados por mayoría absoluta. Si se aprueba, se convoca a Convención Constituyente para resolver reformas y otras que puedan presentarse. Número de Constituyentes será doble de congresistas. Sistema de elección de representantes. Resoluciones de Convención por Mayoría absoluta. Tendrá un año para debatir. Se requiere ratificación ciudadana. Se definen términos de ratificación conjunta o separada. Se aprueba por mayoría de ciudadanía, con al menos 35% de participación de electorado.
Venezuela	AC	A solicitud de Presidente, acuerdo de 2/3 de Congreso, 2/3 cabildos municipales, o 15% de ciudadanía registrada se convoca a Asamblea Constituyente.

Fuente: Elaboración propia

**(d) Limitaciones en proceso de reformas constitucionales.**

En algunos países se señalan taxativas limitaciones a los procesos de reforma constitucional. Respecto de límites a contenidos, por ejemplo en Alemania no se permite que se modifique la organización federal del Estado o determinados principios contenidos en el texto constitucional. En Portugal se establecen ciertos límites materiales que cualquier reforma deberá respetar y que considera la independencia nacional, la forma republicana de gobierno, la separación de las iglesias del Estado, los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, los derechos de los trabajadores, entre varias otras.

En algunos casos (Paraguay y Portugal), se establecen límites temporales para implementar reformas. Por ejemplo, en Portugal no se puede revisar la Constitución sino después de 5 años desde la publicación de la última reforma constitucional. En Paraguay se estableció que una reforma a la Constitución procederá solo 10 años después de promulgada la Constitución vigente.

En el caso de Portugal se prohíbe llevar a cabo cualquier reforma a la Constitución cuando rige el estado de sitio o de excepción.

En algunos casos se explicita que el poder Ejecutivo no puede afectar la promulgación de una reforma constitucional cuando cumple con ciertos requisitos de aprobación por parte del Congreso, Convención o ratificación en un referendo.

## Síntesis

Aunque existen una serie de factores políticos, sociales y económicos que explican la durabilidad de las constituciones (Negretto 2015), el modo en que se definen las reglas constitucionales también puede jugar un rol relevante en lograr este objetivo (Elkins et al 2009). Un aspecto que deberán tener en cuenta en la Convención Constitucional es lo concerniente a los mecanismos para realizar reformas futuras al texto que ellos aprobarán. La experiencia comparada muestra una gran variedad de opciones, pero donde pueden remarcarse algunos aspectos centrales: primero, **un número mayor de Constituciones han comenzado a explicitar en los textos mecanismos de activación ciudadana para que el Congreso debata reformas a la Constitución.** Segundo, **los mecanismos para realizar reformas suelen combinar quórum calificados (3/5 o 2/3) con mecanismos de ratificación ciudadana.** Aquellos países que tienen quórum más bajos (mayoría absoluta), suelen incorporar procedimientos de ratificación en dos períodos o procedimientos de referendo ratificatorio. Tercero, **Se han incorporado en los textos**

**constitucionales distinciones entre la realización de reformas parciales de las que involucran una reforma total.** En este último caso, suele optar por explicitar un mecanismo de Convención o Asamblea Constituyente para redactar un nuevo texto.

Lo importante de señalar aquí es que **cualquier fórmula que se adopte debiese cautelar un equilibrio entre el interés de darle estabilidad a las reglas del juego que se definan con una adecuada ponderación de flexibilidad para posibilitar reformas en la medida en que se va materializando su implementación.** Un texto muy rígido que es imposible de ser alterado es tan peligroso como uno que fácilmente puede ser cambiado. La ingeniería institucional recomendaría una estructura que permitiese que varios actores institucionales (incluyendo la ciudadanía) pudiesen proponer reformas, quóruns no tan elevados y mecanismos de ratificación ciudadana en ámbitos fundamentales a la estructura de gobierno y de derechos que se verá reflejada en el nuevo texto constitucional.

# Anexo 1:

## Países considerados y descripción de capítulos de reforma

País	Descripción
<b>Argentina (1994)</b>	Reforma parcial o total requiere 2/3 de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada para tal efecto.
<b>Alemania (2014 rev)</b>	Aprobación por mayoría de 2/3 de los miembros del Bundestag (Parlamento Federal) y de 2/3 de los votos del Bundesrat (Consejo Federal). No permite modificar la ley fundamental que afecte la organización de la federación en Lander, o el principio de la participación de los Lander en la legislación o los principios enunciados en los art 1 y 20.
<b>Bolivia (2009)</b>	Parcial: vía iniciativa popular 20% del electorado; por reforma de Legislatura con 2/3. Toda reforma requiere referendo ratificatorio. Total: vía AC, activada vía voluntad popular por referendo con 20% de electorado; a iniciativa de mayoría absoluta de Legislatura o por Presidente.
<b>Brasil (2017 rev)</b>	A propuesta de Congreso, Presidente o mitad de asambleas legislativas de la federación. Requiere 3/5 de votos de cada cámara en dos rondas.
<b>Colombia (2015 rev)</b>	Iniciado por Pte, Congreso, 20% de concejales o 5% de ciudadanos del padrón. Aprobación requiere mayoría de asistentes. 2º periodo por mayoría de Congreso. En 2º período solo puede debatirse texto de 1er período. Congreso puede aprobar ley para convocar a ciudadanía a referendo para convocar a AC. Aprobación referendo por 1/3 de votos. Reformas sobre derechos y garantías, procedimientos de participación popular o al Congreso, requiere referendo si es solicitado por 5% de ciudadanía. Se deroga si tiene voto de mayoría de sufragantes, si participó ¼ del electorado. Por iniciativa de gobierno o ciudadanía, podrá someter a referendo proyecto de reforma constitucional. Requiere ½ de sufragantes con un ¼ de participación del electorado.
<b>Chile (2018 rev)</b>	Por Pte. o Congreso. Reforma requiere 3/5 de ambas cámaras, salvo capítulos I, III, VIII, XI, XII, o XV que requiere 2/3
<b>Costa Rica (2015 rev)</b>	Reforma parcial por el Congreso o 5% ciudadanos inscritos en padrón. Requiere dos legislaturas. 1ª legislatura: Aprobación de procedencia de reforma por 2/3 de integrantes; Aprobación por mayoría absoluta. 2ª legislatura: requiere 2/3 de Congreso. Reformas podrán someterse a referendo con aprobación de 2/3 partes de Congreso. Reemplazo total: Si se hace reforma total a Constitución requiere convocatoria a AC, por 2/3 de Congreso sin sanción del Ejecutivo.
<b>Dinamarca (1953)</b>	Si Folketing vota a favor nueva reforma, se deben convocar a elecciones legislativas. Si se aprueban en nueva legislatura, se somete a referéndum, requiere 40% de electores.

<p><b>Ecuador (2015 rev)</b></p>	<p>Reforma parcial: Por referéndum solicitado por Presidente, iniciativa popular (8% de electores), Congreso por iniciativa de 1/3 de Asamblea. Dos debates con separación de un año. Aprobación por 2/3.</p> <p>Para reformas que no se asocian con garantías, derechos o procedimientos de reformas constitucional, a solicitud del Presidente, iniciativa popular (1% electores), o Congreso. Dos debates, 90 días respecto del primero. Aprobación por mayoría simple.</p> <p>Reemplazo total: Se convocará a AC a través de consulta popular convocada por Presidente, 2/3 de Asamblea nacional, o a solicitud de 12% de inscritos en padrón. Se deberá incluir en consulta forma de elección de representantes, y reglas de proceso electoral. Nueva Constitución requiere referéndum por 50%+1 de votos válidos.</p>
<p><b>España (2011 rev)</b></p>	<p>Reformas aprobadas por 3/5 de cada cámara. Si no se logra acuerdo se crea comisión mixta. Si obtiene mayoría absoluta en Senado, Congreso podrá aprobar reforma por 2/3. Reforma será sometida a referéndum si lo solicita un décimo de cualquiera de las Cámaras. En caso de revisión total de Constitución o de algunos títulos de ella, se requerirá 2/3 de mayoría para aprobación, y requiere referéndum de ratificación.</p>
<p><b>Paraguay (2011 rev)</b></p>	<p>Reforma parcial. A solicitud de Presidente, ¼ legisladores, o 30 mil electores por petición firmada. Solo después de 3 años de promulgada Constitución. Aprobación por mayoría absoluta en ambas cámaras. Se requiere convocar a referéndum ratificatorio de reforma.</p> <p>Reforma total: Luego de 10 años de su promulgación podrá ser solicitada por 25% de legisladores, Presidente o 30 mil electores por petición firmada. Se convocará a Asamblea Constituyente, no podrá tener más integrantes que Congreso. Texto aprobado por Convención será promulgado de pleno derecho.</p>
<p><b>Perú (2009 rev)</b></p>	<p>Reforma puede ser iniciada por Presidente con aprobación de Consejo de Ministros, Congresistas o 0,3% de electores por petición firmada. Para ser aprobada requiere mayoría absoluta para aprobación y referendo ratificatorio. No se convoca a referendo si en dos legislaturas sucesivas ordinarias se aprueba por 2/3 de congresistas.</p> <p>Reforma aprobada no puede ser observada por Presidente.</p>
<p><b>Portugal (2005 rev)</b></p>	<p>Se pueden hacer reformas después de 5 años de última reforma. Por 4/5 de diputados pueden en forma extraordinaria anticipar una reforma.</p> <p>Reformas requieren 2/3 de diputados, Presidente no puede rechazar reforma aprobada. Se establecen límites como respetar ciertos principios, y no pueden realizarse reformas en estado de excepción.</p>
<p><b>Uruguay</b></p>	<p>Constitución puede ser reformada total o parcialmente por alguno de los siguientes procedimientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A) por petición de 10% ciudadanos registrados que deberá someterse a decisión popular en elección inmediata. Congreso puede proponer proyectos sustitutos a someter a iniciativa popular. Requiere mayoría absoluta de asistentes, y al menos concurrencia de 35% de electorado.</li> <li>B) Por proyectos presentados por 2/5 de total de Congreso Nacional, que deberá someterse a plebiscito en elección siguiente. Requiere mayoría absoluta de asistentes, y al menos concurrencia de 35% de electorado.</li> <li>C) Presidente y Senadores pueden presentar proyectos de reforma a ser aprobados por mayoría absoluta. Si se aprueba, se convoca a Convención Constituyente para resolver reformas y otras que puedan presentarse. Número de Constituyentes será doble de congresistas. Sistema de elección de representantes. Resoluciones de Convención por Mayoría absoluta. Tendrá un año para debatir. Se requiere ratificación ciudadana. Se definen términos de ratificación conjunta o separada. Se aprueba por mayoría de ciudadanía, con al menos 35% de participación de electorado.</li> <li>D) Reforma por ley constitucional que requiere de 2/3 de ambas cámaras. No podrá ser vetada por Presidente. Requiere ratificación ciudadana.</li> </ul>

<p><b>Venezuela</b></p>	<p>Enmiendas pueden iniciarse a iniciativa de 15% de ciudadanos, 30% de integrantes de Congreso o Presidente. Aprobación por mayoría. Requiere referendo ratificatorio.</p> <p>Reformas a aspectos fundamentales, a iniciativa ciudadana (15%) mayoría de integrantes o Presidente.</p> <p>Aprobación por 2/3 y requiere referendo ratificatorio.</p> <p>Reforma total: A solicitud de Presidente, acuerdo de 2/3 de Congreso, 2/3 cabildos municipales, o 15% de ciudadanía registrada se convoca a Asamblea Constituyente.</p>
-------------------------	--

Textos revisados en Constitute Project. En paréntesis, fecha de última actualización de texto constitucional en dicha fuente.

**MA:** Mayoría Absoluta. **MS:** Mayoría simple.



## Bibliografía:

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton. 2009. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press.

Hutchinson, Allan y Joel Colon-Ríos. 2016. Constituciones duraderas. Una crítica democrática. En *Anuario de Derecho Público*. Santiago: Universidad Diego Portales. Pág: 437-460.

Negretto, Gabriel. 2015. *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.