

# ENMIENDA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Abg. María José Méndez<sup>1</sup>

Abg. Carlos Agustín Pereira Agüero<sup>2</sup>

## Sumario

Una vez que el hombre comenzó a habitar en comunidades, vio la necesidad de reglar sobre sus derechos y obligaciones, pues se dio cuenta de que dejarlo al arbitrio de cada individuo o grupo en particular, podía sobrellevar a situaciones de abuso.

Empezó entonces un proceso de lucubración sobre el modo de detener o limitar al poder, aparece así el concepto de la legalidad de las actuaciones, y para darle un halo de mayor importancia, aparecen los textos normativos que serían conocidos como constituciones, desde ese mismo momento también se pensó en el modo de garantizar la vigencia de esta normativa, estableciéndose una serie de instrumentos a dicho fin; procedimientos establecidos en la propia norma, estos procedimientos son la reforma y la enmienda.

La Constitución es el instrumento jurídico más importante de la República, y su interpretación y por sobre todo su modificación, debe darse de modo reflexivo y en base a un estudio profundo sobre la necesidad de hacerlo, por lo mismo, debe responder a una verdadera necesidad de cambios estructurales del Estado.

## Abstract

Once the man began to live in communities, he saw the need to regulate their rights and obligations, as they realized that leaving it to the discretion of each individual or group in particular could cope with situations of abuse.

---

<sup>1</sup>Abogada. Máster en Protección de los Derechos Humanos - Universidad Alcalá de Henares- Madrid. XXXIII Curso Interdisciplinario de DD.HH. “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Curso sobre Sistemas Interamericano e Internacional de Protección de los Derechos Humanos” por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Directora General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

<sup>2</sup>Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad Autónoma – Asunción). Docente Universitario en varias Universidades.

Experiencia en el ejercicio de la profesión, como litigante en los fueros civiles, comerciales, contencioso administrativo, y de Niñez y Adolescencia.

Investigador del CLADH (Centro Latinoamericano de Derechos Humanos) capítulo Paraguay.

Then began a process of lucubration on how to stop or limit the power, so the concept of the legality of the actions listed, and to give an aura of greater importance, the regulatory texts that would be known as constitutions appear, from that moment also it thought about how to ensure the effectiveness of this legislation, establishing a series of instruments for that purpose; procedures set out in the rule itself, these procedures are the reform and amendment.

The Constitution is the most important legal instrument of the Republic, and its interpretation and above all its modification, should be so thoughtful and based on a thorough study of the need to do so, therefore, must respond to a real need State of structural changes.

## **1. Presentación del problema**

Los procesos de cambios en la forma del Estado son respuestas que se dan a una situación imperante en un determinado momento, y que ya no dan una respuesta satisfactoria a las necesidades del pueblo; tal es así que en la etapa pre revolucionaria – se hace referencia a la Revolución Francesa- se dio una situación insoportable para el pueblo, que decidió iniciar un proceso de cambios profundos, y si bien es cierto, el germen ya pudo haber estado en la frase: *cogito ergo sum*<sup>3</sup>, la acción de cambio se dio con la Revolución, y esta marca un nuevo inicio de las relaciones entre el Estado y el pueblo, por cuanto que a partir de allí, debía regir un Estado de Derecho<sup>4</sup>, es decir, toda la estructura y funcionalidad del Estado y los derechos de los particulares, debían estar establecidos en textos normativos denominados constituciones<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Descartes, René. El Discurso del Método. 6ª reimpresión, Edit. ALBA. Madrid, 2.012.

<sup>4</sup> (...) *el Estado de Derecho es la sociedad estatal fundada en los presupuestos organizativos de la legalidad, la división de los poderes, y el reconocimiento de los derechos individuales, y sus fines apuntan a la dignidad humana, al libre desarrollo de los individuos, a la igualdad formal de las personas, a la defensa de los derechos individuales y evitar toda forma de absolutismo y totalitarismo*". (Ramírez Candía, Manuel Dejesús. "Derecho Constitucional Paraguayo". Edit. Litocolor S.R.L., As. Py. 2005, p. 240)

<sup>5</sup> "A finales del siglo XVIII aparecieron en los Estados Unidos y en Francia unos textos llamados "Constituciones", textos que definían los órganos del Estado y proclamaban, en general, las libertades esenciales. Esas Constituciones o "leyes fundamentales" se consideraban superiores a las leyes ordinarias votadas por el Parlamento, estableciendo, de ese modo, una suerte de "superlegalidad" ". (Mendonca, Daniel. Ob. Cit., p. 34)

En todo Estado de Derecho, la Constitución aparece así como el documento más importante dentro de todo sistema social, pues ella fija el modo de actuación del Estado y los derechos de los particulares, que sirven de límite de actuación del primero, toda la estructura del Estado y las garantías individuales están contenidas en la misma<sup>6</sup>, y por lo mismo, no se pueden introducir cambios en la misma, sin prever las consecuencias que la misma puede causar en la estructura del Estado y la vigencia de los derechos.

La Constitución es producto del deseo del pueblo de darse un sistema normativo superior, se da a sí mismo, pues el Poder Constituyente que a su vez crea el Estado, en el sentido de que establece el sistema de gobierno que regirá a partir de ese momento, y además establece el sistema normativo superior, que a partir de allí regirá la conducta de gobernantes y gobernados<sup>7</sup>.

El Poder Constituyente es depositario de la voluntad del pueblo, en base a ello fija un sistema de gobierno y la estructura del Estado, es decir, no es producto de la voluntad, ni mucho menos del capricho del cuerpo legisferante formado por los Convencionales Constituyentes, de ahí que lo establecido en la Carta Magna se constituye en la Ley Fundamental -cuya vigencia no se dejará de observar, ni siquiera cuando un poder de facto irrumpa y quebrante el Estado de Derecho (arts. 137 y 138 de la Constitución)- y por lo mismo, su contenido ha de cumplirse.

La acción del Poder Constituyente no escapa a la posibilidad de errores, para dar un ejemplo, de muchos que pueden haber, se puede citar lo que sucedió con la denominación de la Constitución, que quedó como “Constitución Nacional”, cuando que el Estado Paraguayo es unitario, y por lo mismo, hay una sola Constitución Política, y en el itinerario constitucional paraguayo, es la primera vez que aparece con la

---

<sup>6</sup> “Si el derecho es la estructura normativa de la sociedad, la Constitución es la estructura de la estructura. Así como los huesos más duros y rígidos que nuestra carne, una estructura debe ser más sólida que las funciones que está destinada a cumplir. De otro modo, los órganos se desordenan y se estorban recíprocamente, las funciones se deterioran muy pronto y, en poco tiempo, todo el sistema entra en colapso”. (Guibourg, en Mendonca, Daniel. Ob. Cit., p. 17)

<sup>7</sup> “El pueblo posee, en consecuencia, el poder constituyente o derecho de manifestar su voluntad en dos momentos políticos similares: al formar el estado y al dar una constitución; es decir, al consentir la convivencia en una organización política determinada, y al atribuir a esa institución una forma de gobierno y una investidura de poder”. (Bidart Campos, German José. Doctrina del Estado de Derecho. Ediciones Jurídicas Europa-America. Bs. As. 1.961, p. 120)

denominación mencionada<sup>8</sup>; sin embargo, su acción fue realizada y la Constitución rige desde el momento de su promulgación, y si bien puede ser interpretado por el órgano que ella misma ha facultado con dicho poder, su contenido es de cumplimiento obligatorio para gobernantes y gobernados, por lo mismo, si en ella se establece la forma de realización de los cambios al sistema constitucional, pues a ella hay que remitirse.

Esto es muy importante, pues en el proceso de cambios de sistemas constitucionales, lo que es compartido con los demás países latinoamericanos, se hicieron con la idea de superar un sistema de gobierno anteriormente vigente, y que se presenta como causa de todos los males que aquejan al país y por ende deben ser cambiados, y entendiendo que el modo de hacerlo es a través de la renovación del sistema constitucional, se procede a la reforma de la misma<sup>9</sup>. En Paraguay se puede denotar perfectamente esta situación, ya que a través de la nueva Ley Fundamental, se ha disminuido al mínimo posible el poder del Presidente de la República, por el temor a que vuelva una dictadura<sup>10</sup>.

No se está apuntando a que ello merece un cambio de sistema constitucional, es simplemente un ejemplo de lo que se dio en el proceso de reforma, y con ello, decir que el cambio de un sistema constitucional, no puede depender de una situación coyuntural, o de los deseos de una persona o grupo social; el mismo debe ser encarado como una oportunidad de establecer un sistema que garantice la vigencia de los derechos de todos.

## **2. Antecedentes de la cuestión**

---

<sup>8</sup> Cfr. Campos Cervera, Rodrigo. Ob. Cit. pp. 70-76.

<sup>9</sup> *“En las sociedades latinoamericanas la experiencia de un mal gobierno fue una cuestión compartida, así como las respuestas implementadas. Tras el derrocamiento de la conducción política cuestionada o el cambio por medios no tan pacíficos, la nueva dirigencia asumía el control total del poder e introducía modificaciones sustanciales al sistema normativo-constitucional que era entendido como un resabio del régimen anterior”*. (...). (Silvero Salgueiro, Jorge. “De Reformas Constitucionales Y Otras Necesidades”. En Perspectivas Constitucionales, Daniel Mendonca y Marcelo Lachi, compiladores, Edit. Arandura, As. Py. 2006, pp. 33 y 34)

<sup>10</sup> *“El temor –fundado en atendibles antecedentes históricos- hizo que la constitución de 1992 exacerbara los mecanismos de limitación del poder del Presidente de la República, de tal manera que el sistema ha quedado tan desnaturalizado que resulta poco menos que ineficaz como sistema de gobierno”*. (Mendonça Bonnet, Juan Carlos. “DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AL SISTEMA PARLAMENTARIO”. En Comentario a la Constitución Tomo II, Emilio Camacho, Lezcano Claude (Compiladores), Edit. Litocolor, As.Py., 2002, p. 22)

La referencia a los antecedentes no implica necesariamente una revisión de la historia de la enmienda y la reforma, sino analizar el modo en que se ha llegado al estado actual del proceso constitucional, para ver el modo que se han producido los cambios constitucionales recientes, y cuál ha sido el impacto que ello ha generado en la República.

Con la idea de ir para adelante y no dar el paso de cangrejo, que es, al decir de ECO<sup>11</sup>, como ocurren los avances en el mundo, en el año 1991, se ha decidido comenzar una nueva etapa constitucional en el Paraguay, para ello se ha declarado necesidad de derogar la de 1967, entendiendo que la misma no condice con los principios democráticos que se pretendían instaurar.

Con la idea de superar la etapa anterior, ya que se vivían los nuevos aires del amanecer democrático, se decidió superar todo el sistema anteriormente vigente, entendiendo que la Constitución anterior fue la base que sostenía al sistema de gobierno dictatorial, y si bien se puede decir que dicha situación era entendible y los cambios de paradigmas han implicado un verdadero cambio cultural<sup>12</sup>, por otro lado ha significado una redacción deficitaria de la norma fundamental, y que hoy se recienten y dan pie a los diversos planteamientos de cambios que se han propuesto, ya sea por vía de la enmienda o la reforma.

Se ve la necesidad, una vez más, de modificar el contenido constitucional y con ella la estructura de funcionamiento del Estado –por lo menos de modo parcial– entendiendo que es la única vía de resolver los problemas de diversa índole que aquejan al país, incluyendo algunos temas que han sido soslayados por la Constituyente de 1991, entre ellos la reelección presidencial, y excluyendo otros que se cree son el origen de todo el mal que pasa en el país.

Si bien es cierto, ya han pasado más de veinte años de la promulgación de la Constitución, y a lo mejor existe una necesidad de modificar ciertas normativas

---

<sup>11</sup> Eco, Umberto. “A Paso de Cangrejo”. Edit. Debolsillo, 2007.

<sup>12</sup> “Establecido esto, hago una pausa simbólica para recordar quince años de un esfuerzo inmenso en la República del Paraguay de salir de un aislamiento político, económico, cultural, dándose el país una nueva Constitución para con esto iniciar un proceso de democratización. (...)”. (Schöne, Wolfgang. “La Reforma del Orden Jurídico Penal. Estado y Desafíos”. En Estado de Derecho y Orden Jurídico Penal, BIJUPA, S.R.L. As. Py. 2.006, p. 304)

contenidas en la misma, y el método es a través de aquellos previstos en la Constitución –enmienda y reforma- sin embargo, dichos cambios implican la modificación de un sistema, por lo mismo debe estar fundado en una verdadera necesidad de cambios estructurales para que realmente sea viable y su resultado sea beneficioso para la República.

### **3. Precisiones conceptuales**

Se hará una breve referencia conceptual de la enmienda y de la reforma, y por sobre todo, una delimitación del contenido constitucional en cada caso, es decir, lo que establece la Carta Magna con respecto a estos dos modos de establecer cambios en el sistema constitucional.

#### *3.1 Enmienda*

*“En nuestro sistema se entiende por “enmienda” la modificación de la Constitución que sólo comprende un número limitado de artículos. Además (...) también existen limitaciones en cuanto al contenido de las disposiciones que pueden ser modificados por la vía de la enmienda constitucional”<sup>13</sup>.*

Si bien es cierto, en el texto constitucional aparece primero la reforma, se realizará primeramente una revisión de lo que establece para la enmienda, de las formalidades que precisa para su realización y de lo que se puede modificar a través de ella, se parte de la noción primaria de que la misma es una herramienta limitada de cambios.

Las exigencias para el proceso de enmienda son menos rígidas que las establecidas para la reforma, y es así que a los tres años –mismo tiempo exigido para volver a tratar sobre un artículo que haya sido derogado- luego de haberse promulgado la Constitución, ya está habilitada esta vía, su presentación deberá hacerse a iniciativa de la cuarta parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o en base al derecho de petición, con la firma de treinta mil electores; el

---

<sup>13</sup> Lezcano Claude, Luís. Derecho Constitucional. parte orgánica. Imprenta Salesiana, As. Py. 2008, p. 593.

procedimiento se inicia en la Cámara de origen, en donde deberá ser aprobada por mayoría absoluta y luego pasar a la revisora, en donde deberá imprimirsele mismo tratamiento, el rechazo del mismo produce el archivamiento y la imposibilidad de volver a tratarlo por el término de un año. Si se logra la aprobación, el texto de la enmienda se remite al Tribunal Superior de Justicia Electoral, para que convoque a un referéndum en el plazo de ciento ochenta días, si el resultado de este es positivo, entonces la enmienda queda promulgada.

Una cuestión muy interesante que surge de la última parte del art. 290 de la Ley Fundamental, es la limitación que se establece para la posibilidad de la enmienda: “(...) *No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I*”.

### 3.2 Reforma

*“De acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, se denomina “reforma” a una modificación de la Ley Fundamental que puede abarcar eventualmente todos los artículos de la misma. En la actualidad, dado que ya han transcurrido diez años desde la promulgación de la Constitución de 1992, se puede llevar a cabo una reforma, es decir, una modificación total de ella”<sup>14</sup>.*

Como el proceso de *reforma* resulta más abarcativo, puesto que se puede cambiar todo el sistema constitucional a través de ella, tiene exigencias mayores que la enmienda, comenzando por el tiempo que debe transcurrir desde la promulgación de la Carta Magna, que son diez años –lo que significa que en el Paraguay ya está habilitada la posibilidad de reforma-; si bien la iniciativa, una vez más está en manos del Congreso –el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de ambas Cámaras, también ambas tienen la potestad de aprobar la reforma, para lo cual precisan el voto de una mayoría absoluta de dos tercios- el Presidente de la República, o treinta mil electores, hasta aquí llega la función del poder constituido, pues luego de la aprobación, el

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em, pp. 584, 585.

Tribunal Superior de Justicia Electoral llama a elección de Convencionales Constituyentes –que gozan de las mismas prerrogativas de los congresistas-, cuyo número no será superior a los miembros del Congreso, en el plazo de ciento ochenta días, la Convención Constituyente –que tiene plena libertad de decisión sobre los puntos a ser reformados- sanciona la Constitución, con lo cual queda promulgada.

#### **4. ¿Qué debe primar para el proceso de modificaciones constitucionales?**

Visto que las dos vías de realizar modificaciones al sistema constitucional están plenamente habilitadas por el transcurso del tiempo, ya no es prudente decir que se pueda o no llevar a cabo, más aun que en el sistema político vigente, todo depende de coyunturas. Ahora bien, conviene que los posibles interpretes de la Constitución, ya sea el Congreso, o en su caso el Poder Judicial, se fijen en el contenido constitucional al momento de analizar la procedencia de uno u otro método de modificación.

Como ya se ha apuntado antes, existen varias vertientes interpretativas de lo que se puede plantear *vía enmienda o reforma*, por supuesto, cada uno lo hace en virtud de cierta necesidad o conveniencia, tratando de adecuar el texto constitucional a lo que más le conviene, lo que puede llevar a interpretaciones erróneas, o incluso antojadizas; una vez creada una controversia en el Congreso, el decisorio sobre la conveniencia de enmendar o de reformar y las materias que pueden ser objeto de uno u otro, quedará en manos del Poder Judicial, creándose un nuevo escenario de presiones, negociaciones, que conllevan a la violación del principio de independencia judicial y el equilibrio de poderes.

*“Por primera vez, en la historia constitucional del Paraguay, se instituyen preceptos y procedimientos diferentes para reformar o enmendar la Constitución. Esta innovación, que la consideramos conveniente, trajo no obstante conflictos interpretativos motivados, en ciertos casos, por convicciones o intereses de carácter político, que ocasionaron contiendas o enfrentamientos entre los órganos judiciales y una comisión del Legislativo, conflicto que después se extendió a otros ámbitos”<sup>15</sup>.*

---

<sup>15</sup> Campos Cervera, Rodrigo. Ob. Cit., pp. 78,79.

Las motivaciones políticas a las que hace referencia el autor citado, son los que llevan a realizar procesos de cambios poco favorables a la generalidad, y más bien apuntando a beneficio de uno o unos cuantos, lo que por supuesto no es la idea en un Estado Social de Derecho -innovación más importante de la Constitución vigente, según un constitucionalista<sup>16</sup>- y por lo mismo, se debe actuar siempre en pro del bienestar general.

Los cambios constitucionales no pueden ser producto de situaciones coyunturales, la misma debe responder a una necesidad real de cambio del sistema, para lo cual, primeramente deberá pensarse en la forma de funcionamiento del Estado y en la vigencia de la Constitución formal y la material, para de ahí determinar si existen al decir de ORTEGA<sup>17</sup>, usos malos que por la naturalidad de su realización ya se vuelve consuetudinaria, entonces ya se hace necesaria la reforma, en este caso, haciendo alusión a la necesidad de cambios en el sistema constitucional vigente.

## **Conclusiones**

Instalada la idea de una posibilidad de modificación de la Constitución vigente, ya sea por medio de la enmienda o la reforma, lo único que se espera, aparentemente, es que se den los números necesarios para lograrlo, lo que implica una seria posibilidad de que los cambios realizados, no sean en beneficio de la generalidad.

La cuestión principal, desde nuestra óptica, no está en preferir la enmienda por sobre la reforma, o viceversa, sino en entender que lo que se pretende hacer es modificar el documento más importante de la Republica, y por lo mismo, debe ser producto de una profunda reflexión y entendimiento de lo que se pretende para el presente y futuro de la Republica

## **Bibliografía**

---

<sup>16</sup> “(...) el rasgo más destacable de la nueva Constitución es, probablemente, la condición de Estado social de derecho asumida en su art. 1º (...)”. (Mendonça, Juan Carlos. “Cuestiones constitucionales”. Edit. Litocolor S.R.L., As. Py. 2007, p. 59)

<sup>17</sup> Cfr. Ortega y Gasset, José. Misión de la Universidad. Disponible en: <http://www.esi2.us.es/~fabio/mision.pdf> (Visto por última vez: 26/082016)

Bidart Campos, German José. Doctrina del Estado de Derecho. Ediciones Jurídicas Europa-América. Bs. As. 1.961

Campos Cervera, Rodrigo. La Constitución de la República del Paraguay, no la Constitución Nacional. Enmienda y Reforma. Generalidades. Necesidad, Conveniencia y Oportunidad del Proyecto., en “Comentario a la Constitución, T IV”, Corte Suprema de Justicia, As. Py. 2012.

Descartes, René. El Discurso del Método. 6ª reimpresión, Edit. ALBA. Madrid, 2.012.

Eco, Umberto. “A Paso de Cangrejo”. Edit. Debolsillo, 2007.

Lezcano Claude, Luís. Derecho Constitucional. Parte orgánica. Imprenta Salesiana, As. Py. 2008

Mendonça, Daniel. Análisis constitucional. Una introducción. Como hacer cosas con la Constitución. Edit. Intercontinental, As. Py. 2.008

*“(…) el rasgo más destacable de la nueva Constitución es, probablemente, la condición de Estado social de derecho asumida en su art. 1º (…).”* (Mendonça, Juan Carlos. “Cuestiones constitucionales”. Edit. Litocolor S.R.L., As. Py. 2007, p. 59)

Mendonça Bonnet, Juan Carlos. “DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AL SISTEMA PARLAMENTARIO”. En Comentario a la Constitución Tomo II, Emilio Camacho, Lezcano Claude (Compiladores), Edit. Litocolor, As. Py., 2002.

Ortega y Gasset, José. Misión de la Universidad. Disponible en: <http://www.esi2.us.es/~fabio/mision.pdf>

Ramírez Candia, Manuel Dejesús. “Derecho Constitucional Paraguayo”. Edit. Litocolor S.R.L., As. Py. 2005

Schöne, Wolfgang. “La Reforma del Orden Jurídico Penal. Estado y Desafíos”. En Estado de Derecho y Orden Jurídico Penal, BIJUPA, S.R.L. As. Py. 2.006.

Silvero Salgueiro, Jorge. “De Reformas Constitucionales Y Otras Necesidades”. En Perspectivas Constitucionales, Daniel Mendonca y Marcelo Lachi, compiladores, Edit.

Arandura, As. Py. 2006,

**Palabras clave:** Derecho Constitucional, reforma, enmienda, Poder Constituyente.

**Key words:** Constitutional rights, reform, amendment, constituent power.