



# El dilema entre el cambio constitucional y la veneración a la constitución

Reseña del libro: Richard Albert, *Reformas constitucionales: elaborar, romper y cambiar constituciones*, traducción de Vicente F. Benítez Rojas y Julián Daniel González Escallón, Chía, Universidad de La Sabana, 2023, 404 pp. ISBN: 978-958-12-0633-9.

M. Paz Avila\*

\* <https://orcid.org/0000-0001-9348-1189>. University of Texas at Austin, Estados Unidos. paz.avila@utexas.edu

DOI: 10.5294/978-958-12-0633-9

La obra de Richard Albert, *Reformas constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones*, contempla un estudio comparado, teórico, doctrinario e histórico de las preguntas de investigación más relevantes sobre cambio constitucional. Al trazar un mapa del panorama intelectual de las normas de cambio constitucional de todas las regiones del mundo, la obra de Albert constituye una contribución académica significativa y un recurso extraordinario para nuevos procesos de cambio constitucional. En este artículo corto hago una reseña de las principales contribuciones de esta obra, enfocándome principalmente en los desmembramientos constitucionales. Así mismo, planteo una discusión sobre la veneración constitucional como una forma de irreformabilidad constructiva y un mecanismo para enfrentar los desmembramientos constitucionales.

Una de las contribuciones más relevantes de la obra de Richard Albert es la teoría del desmembramiento constitucional. Al no conformarse con los postulados de la teoría constitucional convencional y sus enfoques binarios sobre las reformas constitucionales, Albert propone que los desmembramientos constitucionales establecen un término medio entre la enmienda o reforma y el reemplazo constitucional. Las enmiendas, según detalla el autor, generalmente incorporan un cambio constitucional, pero mantienen la constitución en armonía con sus elementos esenciales. Por su parte, los desmembramientos constitucionales incorporan transformaciones fundamentales que no reemplazan la constitución, pero resultan incompatibles con los derechos ya establecidos, su estructura y la identidad constitucional. En este sentido, los desmembramientos constitucionales se llevan a cabo utilizando las normas de cambio constitucional, pero transforman el orden de tal manera que alteran los principales elementos o compromisos de una constitución.

Como Richard Albert señala, “los desmembramientos constitucionales violentan la constitución, ya sea al cambiar su identidad, rechazando o modificando un derecho fundamental, o bien destruyendo o rehaciendo un pilar fundamental de la constitución”.<sup>1</sup> De esta manera, los desmembramientos constitucionales son mucho más amplios que las enmiendas, razón por la cual es insuficiente incorporar el mismo tratamiento y los mismos requisitos para enmiendas y para cambios mayores como aquellos que contemplan los desmembramientos constitucionales. En Latinoamérica abundan los ejemplos de desmembramientos constitucionales, especialmente cuando se han extendido o eliminado los límites para la reelección presidencial.<sup>2</sup>

Si bien la noción de desmembramiento constitucional constituye una contribución significativa a las distinciones convencionales de cambio constitucio-

---

1 Richard Albert, *Reformas constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones*, Bogotá, Universidad de La Sabana, Oxford University Press, 2023, p. 170.

2 Javier Corrales y Michael Penfold, “Manipulating term limits in Latin America”, *Journal of Democracy* 25, 4 (2014), pp. 157-68.

nal, no queda claro hasta qué punto el término “desmembramiento” puede también capturar la reconstrucción, restableciendo o restaurando un marco constitucional que previamente ha sufrido un desmembramiento. ¿Por ejemplo, cómo se podría definir una modificación constitucional que reincorpora los límites a la reelección presidencial? ¿Podría este cambio ser considerado como una simple enmienda o como un desmembramiento? Dado que los desmembramientos constituyen la mutilación de un orden constitucional al desplazar o transformar elementos esenciales de una constitución, no queda claro si el mismo término puede capturar la restauración de este mismo cuerpo incompleto, sin que se transforme en uno nuevo.

Adicionalmente, una cuestión por dilucidar es si la distinción entre desmembramiento y reemplazo constitucional se centra únicamente en el uso formal de las normas de cambio constitucional y la continuidad que ofrecen dichos cambios. En muchos casos, los cambios constitucionales que resultan incompatibles con los derechos ya establecidos, la estructura o la identidad de una constitución suelen considerarse en sí mismos como una nueva constitución, precisamente dada la magnitud de dicho cambio.

Para protegerse frente a este y otros tipos de cambios constitucionales, ciertos sistemas constitucionales han generado una resistencia o protección especial mediante las normas de irreformabilidad o *unamendability*. Dentro de esta obra, el autor identifica varios tipos de irreformabilidad: codificada, interpretativa y constructiva. La primera es aquella que se encuentra escrita en el texto constitucional y que dota de una protección a determinados valores, principio o cláusulas que no pueden ser modificadas. La irreformabilidad interpretativa es aquella que, a pesar de no estar escrita en la constitución, se desarrolla por medio de su interpretación por parte de los jueces o cortes autorizados para ello. La Corte Suprema de India ha desarrollado la base para la irreformabilidad interpretativa a través de una serie de resoluciones que incluyen la doctrina de la estructura básica, la cual ha migrado a muchos otros países desde que fue articulada hace más de medio siglo.

Finalmente, sobre la base de mecanismos informales de reforma, el autor identifica una tercera variedad de irreformabilidad: la constructiva. La irreformabilidad constructiva es la imposibilidad práctica de cumplir con los requisitos para enmendar la constitución, a pesar de que no existan requisitos específicos que prevengan dicha reforma. Como el autor sugiere, la irreformabilidad constructiva “es el producto de la política constitucional que requiere actos heroicos para reformar una constitución”.<sup>3</sup> Es usualmente el resultado de requerimientos extremadamente onerosos, que producen prácticas y estructuras informales que desalientan cualquier intento de cambio constitucional. En este sentido,

3 Richard, *Reformas constitucionales*, op. cit., p. 272.

Richard Albert reconoce que las prácticas políticas y las reglas informales pueden imponer obstáculos adicionales para el cambio constitucional que aparentan ser formalmente posibles, pero son virtualmente imposibles en la práctica.

Según el autor, uno de los factores que intensifica la irreformabilidad constructiva es la veneración constitucional, la cual se refiere a una cultura de reverencia a la constitución, que formalmente no genera un cambio en las normas o reglas codificadas para efectuar cambio constitucional, pero puede crear profunda resistencia ante dicho cambio. Como lo señala Albert, en los lugares donde hay una fuerte cultura de veneración a una constitución, cualquier intento de cambio constitucional, además de cumplir con los requisitos procedimentales establecidos, también debe enfrentar la resistencia popular a dichos cambios. En este sentido, Albert afirma que, efectivamente, la reverencia que una persona tenga respecto de una constitución hace que su modificación sea menos probable. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos es generalmente considerada como un símbolo de independencia y de la unión hasta el punto de que la bandera, la Declaración de Independencia y la Constitución han sido considerados por Tocqueville como “la santa trinidad de la religión civil americana”.<sup>4</sup> En este contexto, la Constitución de Estados Unidos ha durado más de doscientos años, incorporando tan solo 27 enmiendas formales.

Richard Albert enmarca este debate sobre la veneración constitucional en el contexto de la citada discusión entre dos de los padres fundadores de Estados Unidos, James Madison y Thomas Jefferson. En términos generales, Madison proponía que la veneración a la constitución era una cualidad por cultivar dado que promovería un régimen más estable, capaz de perdurar en el tiempo. Para Madison, una constitución con cambios muy frecuentes podría dar la impresión de ser un instrumento defectuoso. Jefferson, por su parte, pensaba que no era necesario venerar a la Constitución, pues no consideraba necesario congelarla en el tiempo. Si bien Jefferson no era partidario de las modificaciones frecuentes a la Constitución, creía que ésta y las leyes deberían ir de la mano con el progreso. La Constitución de Estados Unidos, sin embargo, sigue el modelo de Madison, y es generalmente venerada y difícil de modificar.

La veneración constitucional es un tema que ha recibido escasa atención en el contexto latinoamericano, lo cual no sorprende, pues ésta es la región con la tasa más alta de cambio constitucional en el mundo. Por ejemplo, las constituciones de Ecuador y Bolivia se han reemplazado aproximadamente cada diez años durante los últimos dos siglos.<sup>5</sup> Incluso después de la tercera ola

---

4 Kristol, 1987, citado por Sandford Levinson, *Constitutional Faith*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2011.

5 Steven Levitsky y María Victoria Murillo, “Building institutions on weak foundations: Lessons from Latin America”, *Journal of Democracy* 24, 2 (2013), pp. 93-107.

de democratización, casi todos los países de la región reemplazaron o reformaron drásticamente sus constituciones.<sup>6</sup> La mayoría de estos cambios o desmembramientos se han utilizado también para favorecer a los gobiernos de turno, extendiendo o eliminando las reglas sobre los periodos presidenciales y la reelección, lo que ha generado un clima de inestabilidad que altera las bases que sustentan el sistema democrático, como ha sucedido recientemente en Ecuador, Bolivia y Venezuela.<sup>7</sup> Precisamente por esta preocupación sobre los cambios constitucionales tan frecuentes en la región, que en muchos casos incluye el desmembramiento de normas constitucionales claves para mantener un sistema democrático, vale preguntarse: ¿cómo encontrar un balance entre el cambio frecuente a la constitución y la anhelada estabilidad constitucional que proponía Madison? En otras palabras, ¿cómo lograr la anhelada estabilidad constitucional, sin congelar la constitución en el tiempo?

Tomando el ejemplo de Estados Unidos, cabe notar que, a pesar de la dificultad en el proceso de reforma, existen normas informales, valores sociales, e incluso programas formales para el estudio de la Constitución. La Ley Federal de los Estados Unidos requiere que escuelas y agencias gubernamentales enseñen sobre el contenido de la Constitución.<sup>8</sup> Estas normas promueven una cultura de veneración a la carta, lo que ha resultado ser un factor sumamente importante al exacerbar, redireccionar o incluso prevenir cualquier ambición de cambio constitucional. De esta manera, la veneración a la Constitución contribuye a crear actitudes sociales favorables hacia esta, por lo que cambiarla o reemplazarla se vuelve muy costoso.<sup>9</sup> Consecuentemente, no es una coincidencia que Estados Unidos tenga una de las constituciones más antiguas del mundo.

En contraste, en varios países de Latinoamérica, las constituciones cambian frecuentemente. La región latinoamericana se ha caracterizado por la tasa más alta de reemplazos constitucionales en el mundo. En este contexto, los individuos y los actores políticos no pueden desarrollar expectativas comunes sobre las normas fundamentales, así como valores sociales que puedan sostener y promover un mayor compromiso con la norma fundamental. Es muy común que las personas y los actores políticos se enfoquen únicamente en sus intereses a corto plazo, lo que en cierta medida incrementa la probabilidad de cambios constitucionales, desmembramientos y reemplazos, así como una mayor inestabilidad institucional.

Ahora bien, este debate puede adquirir cierta complejidad, pues no todos los cambios que se realizan utilizan las reglas formales de cambio constitucional.

6 Gabriel Negretto, *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

7 David Landau, "Abusive constitutionalism", *UC Davis Law Review* 47 (2013), pp. 189-260.

8 Public Law 108-447-Dec 8, 2004.

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

Si bien la Constitución de Estados Unidos ha sido escasamente modificada, la Corte Suprema de Justicia ha interpretado ampliamente su texto, dotándola de contenido y de nuevas garantías que le han permitido a la carta adaptarse de cierta forma a los desafíos de la sociedad.

Adicionalmente, tampoco se puede negar que en Latinoamérica no existen como tales normas informales que favorezcan la veneración constitucional. Por ejemplo, la Constitución de México ha durado más de cien años, y es generalmente venerada y considerada como una respuesta a la primera revolución social del siglo XX. En ese contexto, la Constitución mexicana es venerada por ser la primera en incluir derechos sociales como parte del marco constitucional. No obstante, a diferencia de la Constitución estadounidense, la mexicana ha experimentado más de setecientas reformas formales, y, como lo remarca Albert, la mayoría de su texto original ha cambiado, incluso la norma que codifica el procedimiento para modificar la Constitución.

De esta manera, si bien la veneración constitucional puede promover la anhelada estabilidad institucional que Madison ambicionaba, haciendo que los individuos tengan un mayor apego a la constitución y que su modificación sea menos probable, como en el caso de Estados Unidos, lo cierto es que las modificaciones formales también pueden dismantelar el texto constitucional aun cuando se conserve la apariencia de estabilidad y veneración a la Constitución.

En este sentido, cabe recalcar que, si bien la veneración a la constitución puede traer una mayor estabilidad social, los cambios también pueden servir como un mecanismo saludable para canalizar los nuevos desafíos que enfrenta la sociedad como el calentamiento global, la igualdad de género, y muchos otros asuntos que han sido recogidos por las constituciones latinoamericanas. No obstante, es preocupante que dichos cambios en la mayoría de casos se utilicen de manera frecuente para favorecer a los gobiernos de turno, lo que genera un clima de inestabilidad que altera las bases de la democracia. Tal como sugiere Richard Albert, la capacidad de cambiar una constitución es fundamental para que un sistema constitucional pueda subsistir, sin embargo, los cambios constitucionales también pueden ser utilizados para destruir el orden constitucional. Por ello, el equilibrio entre la veneración y el cambio constitucional recae, entonces, en sentar las bases para procesos de cambio que busquen incorporar los nuevos desafíos de la sociedad, preservando al mismo tiempo la institucionalidad, los límites al poder de turno y los acuerdos que nos unen como naciones.

*Reformas constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones* abre la puerta para este y otros debates relevantes en materia constitucional, convirtiéndose en un recurso extremadamente relevante y oportuno para aquellas naciones y diseñadores constitucionales interesados en entender las prácticas y metodologías usadas para el cambio y la estabilidad constitucional. Estoy segura

de que esta obra seguirá inspirando y marcando la agenda de investigación y las directrices del cambio constitucional en los años venideros.

## Referencias

- Albert, Richard, *Reformas constitucionales. Elaborar, romper y cambiar constituciones*, Bogotá, Universidad de La Sabana, Oxford University Press, 2023. <https://doi.org/10.5294/978-958-12-0633-9>
- Corrales, Javier y Michael Penfold, "Manipulating Term limits in Latin America", *Journal of Democracy* 25, 4 (2014), pp. 157-168. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2014.0066>
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817595>
- Estados Unidos, Public Law 108-447-Dec 8, 2004.
- Levinson, Sanford, *Constitutional Faith*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2011.
- Landau, David, "Abusive constitutionalism", *UC Davis Law Review* 47 (2013), pp. 189-260.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo, "Building institutions on weak foundations: Lessons from Latin America", *Journal of Democracy* 24, 2 (2013), pp. 93-107. <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0031>
- Negretto, Gabriel, *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139207836>