

a) El punto de partida: la supremacía constitucional

La vida en sociedad hace necesaria la existencia de cánones comunes *exigibles* que han de regir la permanente interacción de los diversos sujetos de Derecho, de tal manera que dichas normas delimiten sus acciones y determinen las consecuencias de las mismas, sean tales normas regulares o irregulares. Así, proscribiendo y castigando el abuso individual y colectivo, la mala fe, la colusión, etc. Las normas que la sociedad exige no sólo son las reguladoras de la interacción entre iguales, sino también de organización y de relacionamiento entre la sociedad política y jurídicamente organizada - el Estado - y los particulares como miembros de la misma.

El Estado como sociedad estructurada política y jurídicamente necesita de una *organización* en firme que sustente su desenvolvimiento como también las relaciones con los particulares; y exige también la existencia de un marco mínimo de derechos y garantías de titularidad de los administrados, plenamente operativos ante la institucionalidad estatal. Tales organización y marco mínimo deben contar con una plataforma jurídica sólida, de jerarquía jurídica, permanente, no sujeta a las veleidades de los titulares de los órganos del poder público.

Dichas solidez y constancia necesitan, pues, de alto nivel jurídico, de un verdadero referente tanto para el Estado como para los particulares; capaz de convertirse en fuente de armonía y de paz para la sociedad, indestructible por cualquier normativa jurídica. Nos referimos a la Constitución de la República como Ley de mayor rango en el Estado. Tan prioritaria es la firmeza que no debe poder ser afectada sino por otra normativa del mismo rango, de necesaria aprobación según la valoración de la sociedad en una época determinada. Esta fortaleza debe ser tanto *de contenido como de forma*; ésto último en el sentido de que no pueda ser reemplazada, la normativa, sino después de un proceso reformativo calificado, pues la estabilidad de la Constitución es sinónimo de confianza,

¹ Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Fundador de las maestrías en ambas materias. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Autor de múltiples libros y artículos jurídicos.

de seguridad normativa. La necesaria estabilidad de la Constitución es un verdadero valor democrático que todos debemos estar dispuestos a respetar y defender.

Afortunadamente la Constitución de la República vincula por igual a los ciudadanos comunes, a los servidores públicos y a la administración pública, siendo ese nexo enteramente exigible. En términos de Derecho Positivo la Ley suprema del Ecuador establece en el artículo 426 que “ Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución”. Por consiguiente, todos estamos sujetos a la *supremacía constitucional*. *Entendemos por supremacía constitucional el principio legislativo innato de toda Constitución que, vinculando a todos sus destinatarios, dota a ésta de un carácter prevalente en relación con toda la legislación anterior y posterior a su expedición, como también de poder derogatorio sobre la normativa que la precede en el tiempo; que produce la ineficacia jurídica de todo acto individual o de efectos generales que la contravenga; que provee solidez y estabilidad a la institucionalidad pública, y que convierte a los derechos e intereses legítimos de los administrados y a la justicia material en razón esencial de la existencia y misión estatales, y que en función de su estabilidad exige de un procedimiento de reforma o derogatoria diferente al propio de toda ley, ordinaria u orgánica*. Como puede evidenciarse, este concepto combina la forma con el fondo.

La *supremacía* hace, pues, de la Constitución:

- a) Una Ley con un amplio poder derogatorio respecto de todo el ordenamiento jurídico del Estado anterior a la misma;
- b) Una Ley prevalente por sobre cualquier otra;
- c) Una Ley sólo derogable o reformable por otra de igual rango y por ende de valor jurídico;
- d) Una Ley estable en el tiempo;
- e) Una Ley inderrotable en sus efectos por cualquier norma de la República;
- f) Una Ley que produce la ineficacia jurídica de toda norma y de todo acto del poder público que la contravengan;
- g) Una Ley cuya reforma o derogatoria exige un tratamiento diferente al regular de toda ley, orgánica u ordinaria, en cuanto al procedimiento legislativo.

La Constitución del Ecuador define en el artículo 424 que “ *La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento*

jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica..."²

El insigne jurista, Dr. Juan Larrea Holguín, en su estudio "LA CONSTITUCIÓN DE 1830 Y SU INFLUENCIA EN LA FORMACIÓN DE LA NACIONALIDAD" publicado en una antigua revista jurídica³ destaca que dicha Constitución no tiene una declaración expresa de que ella sea la norma suprema; anota que "solamente se declara la superioridad de la Constitución sobre las leyes anteriormente vigentes, ya que el artículo 73 reconoce que ellas "conservarán su fuerza y vigor", "en la parte que no se opongan a los principios aquí sancionados"⁴. Subraya Larrea Holguín la salvedad contenida en el artículo 3 de tal Constitución: "Los artículos de esta carta constitucional que resultaren en oposición con el pacto de unión y fraternidad que ha de celebrarse con los demás Estados de Colombia, quedarán derogados para siempre".

b) Rigidez y flexibilidad constitucionales

Vladimiro Naranjo Mesa en su obra "TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS"⁵ conceptualiza que "La Constitución *rígida o firme*, es aquella cuyas disposiciones solamente pueden ser modificadas mediante procedimientos especiales y con la intervención de un órgano calificado para tal efecto. Esta variedad solo puede darse dentro del contexto de la Constitución en sentido formal. De ella surge una distinción entre el poder legislativo ordinario y el poder constituyente *derivado* o de revisión constitucional. La rigidez puede también provenir de una cláusula que prohíba una revisión de la Constitución por un periodo de tiempo determinado".

El mismo autor determina que "Se llama Constitución *flexible, o elástica*, aquella cuya modificación sigue el mismo procedimiento establecido para la reforma de las leyes ordinarias. Gran Bretaña nos ofrece el ejemplo de este tipo de Constitución, por cuanto las reglas constitucionales pueden allí ser modificadas por el Parlamento a través de una ley ordinaria, o por los jueces a través de una nueva jurisprudencia, o por el establecimiento de costumbres contrarias a la regla. Otros casos de Constitución escrita flexible son las Cartas Francesas de 1814 y 1830, la Constitución italiana de 1848, la Constitución de Canadá de 1867, la de Sudáfrica de 1909, la Constitución rusa de 1918 y la Constitución irlandesa de 1922.

² Las cursivas son mías.

³ De la cual no tenemos su número e identificación, sino sólo dicho estudio.

⁴ Página 106.

⁵ Sexta edición. 1995. TEMIS. Página 302.

c) La norma de producción de reforma y su naturaleza jurídica

Carlos de Cabo Martín en su obra “ La Reforma Constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho⁶ destaca que las normas sobre la reforma “ tienen una notable peculiaridad que las hace ser permanentemente discutidas hasta en su propia naturaleza normativa. Se plantea así – y después se verá por qué – si las Normas sobre producción en materia constitucional no son verdaderas Normas de Derecho sino sólo simples directrices, jurídicamente no vinculantes, o que, en todo caso, agotan su virtualidad jurídica en la limitación o regulación de los actos de los órganos encargados de la Reforma. Pero ocurre, además, que esas Normas – que obviamente son Normas constitucionales – no se dirigen como las demás a los que genéricamente se conocen como “poderes constituidos” sino a uno específico que precisamente ellas definen y que tiene una naturaleza bien distinta. Porque al tratarse –como se acaba de decir - de Normas constitucionales y, por tanto, jerárquicamente superiores a los órganos que surgen a partir de ellas, en este caso, al órgano de referencia le atribuyen una competencia tal que le dota en su ejercicio de una fuerza activa capaz de imponerse a las Normas constitucionales.

Y es que, aunque como Normas sobre producción no regulan contenidos, las Normas sobre la Reforma realizan una determinación del objeto de la Norma de Reforma, es decir, incluyen un aspecto que las configura como Regla de Competencia y no sólo de Procedimiento. De ahí que un análisis de las Normas sobre la Reforma deba incluir ambos aspectos: el de la competencia y el del Procedimiento”.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la norma sobre producción de reforma el mismo autor señala que “ desde la perspectiva de las Fuentes hay que señalar que el procedimiento de reforma, integrado en la Norma sobre la Reforma, es una Norma general de producción jurídica de Derecho objetivo estatal”.⁷

d) Su fundamento

Explica este autor que el fundamento de la existencia del procedimiento específico de reforma de la Constitución se ha buscado en argumentos de carácter material y formal. Al desarrollar la fundamentación formal Carlos de Cabo Martín indica:⁸

“ El argumento de *carácter formal* es el que relaciona el rango de la Norma constitucional con la dificultad de su Reforma, es decir, el que relaciona supremacía y rigidez. Se discrepa, no obstante, en el sentido de esa relación. La posición más habitualmente sostenida ha sido la de entender que la rigidez, la

⁶ Editorial Trotta. 2003. Páginas 29 y 30.

⁷ Página 50.

⁸ Páginas 54 y 55.

dificultad procedimental, era la manifestación - necesaria – de la supremacía constitucional, de manera que las Constituciones eran supremas, desde el punto de vista de la jerarquía de las Fuentes, porque eran rígidas; la rigidez era, pues, lo que desde ese punto de vista fundamenta la cualificación de las Constituciones como las Normas Supremas. Y la rigidez hacía referencia estrictamente a este ámbito formal, normativo; de ahí que se estableciera una radical separación entre rigidez y flexibilidad en cuanto no se trataba de categorías mutuamente referenciables; es decir, que la rigidez no se puede definir respecto de la flexibilidad como carácter de una Norma escasamente flexible o la flexibilidad como carácter de una Norma mínimamente rígida, porque se trata de categorías que remiten a ámbitos completamente distintos; la rigidez, al normativo, la flexibilidad al histórico.

Con posterioridad se viene, sin embargo, a sostener la tesis contraria: la rigidez no atribuye el carácter de supremacía a la Constitución, sino que es el carácter de supremacía que tiene la Constitución el que demanda su rigidez; y hasta tal punto, que la rigidez es un carácter implícito en las Constituciones, de forma que, aunque no lo prevean expresamente, debe atribuirse a toda Constitución escrita que se defina como tal y establezca límites a los distintos poderes; el procedimiento especial de Reforma, pues, no convierte a las Constituciones en rígidas, sino que porque es rígida (en cuanto suprema) es por lo que tiene un procedimiento especial de Reforma y el procedimiento lo único que hace es especificar, concretar, el carácter de esa rigidez pero no la crea. E, incluso, cabe matizar esa posición separando aún más, conceptualmente, la supremacía de la rigidez: la rigidez - puede afirmarse – no aporta nada a la supremacía porque ni siquiera hace referencia a ella, sino que a lo que hace referencia, es, exclusivamente, a la protección de su cumplimiento, a la subsistencia, a la estabilidad de la Norma constitucional, lo que, teóricamente, cabe entender que puede conseguirse por mecanismos distintos del que técnicamente se conoce como rigidez.”

Finalmente, en cuanto al autor citado, debemos destacar que el mismo refiere que se ha defendido que la norma de reforma es jerárquicamente inferior a la Constitución, porque ésta “ condiciona la forma y eventualmente el contenido de la Reforma, le prescribe el procedimiento, lo que se acentúa en el caso español, porque al existir un procedimiento agravado se impone una subordinación de las “Leyes ordinarias de reforma” (Pérez Royo) respecto de los contenidos en él protegidos.”⁹

e) Algunas anotaciones de Derecho Comparado sobre el poder de reforma constitucional

⁹ Página 65.

Es común que las Constituciones de los Estados definan reglas especiales sobre el procedimiento de reforma constitucional; se puede llegar incluso a establecer elementos o limitaciones de contenido sobre las reformas.

e.1 Perú

En el caso del Perú su Constitución Política, que una vez promulgada sustituyó a la del año 1979, según lo dispuso la Décimo Sexta disposición transitoria, consagró en el artículo 206 que:

“ Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral” ¹⁰

e.2 Colombia

En el caso de Colombia ¹¹ destacamos a continuación los artículos 374, 377 y 379 de su Constitución, promulgada el 7 de julio de 1991:

” **Art. 374.-** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

“**Art. 377.-** Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.”

¹⁰ Texto tomado de la publicación “INFORMATIVO LEGAL RODRIGO”. Asesores Financieros S. A. COLECCIÓN LEGAL UNIVERSITARIA (CLU). Primera edición. 1999.

¹¹ Texto tomado de la publicación de TEMIS. Décima edición. 1992. “ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”.

“ **Art. 379.-** Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la asamblea constituyente, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2. ” ¹²

Destacamos, finalmente, en cuanto a texto constitucional, el contenido del artículo transitorio 59:

“ **Art. transitorio 59.-** La presente Constitución y los demás actos promulgados por esta asamblea constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno”

e.3 El control del poder reformativo constitucional según la Corte Constitucional colombiana

Una importante sentencia de esta trascendente Corte latinoamericana hace algunos desarrollos sobre esta temática. Destacamos la estructuración de las técnicas del TEST DE SUSTITUCIÓN, y del TEST DE EFICACIA. La sentencia a la cual aludimos es la número C-249/12 ¹³. A continuación reproducimos algunos valiosos conceptos de ella:

1

“5.1.21. En **conclusión** se tiene que decir que a partir de la diferenciación entre poder constituyente y poder de reforma y el paso de la democracia de mayorías a la democracia constitucional que resuelve la tensión entre el principio democrático y el de supremacía de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte ha acogido que so pretexto de la reforma a la Constitución no se puede cambiar, derogar o sustituir una Constitución por otra. Igualmente, sobre la determinación de los principios estructurales de la Constitución se puede decir que aunque la Corte Constitucional no ha establecido de manera directa y detallada a través de su jurisprudencia cuáles son los principios y valores consustanciales a ésta que no pueden ser sustituidos por el poder de reforma, a partir del análisis puntual de las reformas a la Constitución que ha tenido bajo su estudio en casos particulares, ha concluido hasta el momento que dichos principios o valores que identifican la Constitución de 1991 son los siguientes: (i) separación de poderes, (ii) carrera administrativa, meritocracia (iii) igualdad, (iv) bicameralismo, (v) principio

¹² Esta norma dispone:

“ **Art. 241.-** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. “

¹³ Tomada de la página web de dicha Corte.

democrático, (vi) alternancia del poder y (vii) control entre los poderes o *checks and balances*. Del mismo modo se tiene que decir, para examinar si el Congreso al ejercer el poder de reforma incurrió o no en un vicio de competencia, el parámetro de control de constitucionalidad está conformado por las disposiciones del Título XIII de la Constitución, que configura una limitación competencial del poder de revisión, por lo que, so pretexto de la reforma, el constituyente derivado o secundario no puede sustituir al Carta, porque, en tal caso, asume funciones propias del constituyente originario o primario.”

2

“5.2.8. Por otra parte se debe resaltar que **el juicio o metodología de la sustitución** en donde se verifica como **premisa mayor** el principio o valor que se considera sustituido, se compara como **premisa menor** con el principio o valor sustituido y se concluye como **premisa de síntesis** si la Constitución fue sustituida, derogada o subvertida por otra integralmente diferente así sea parcial y temporalmente, se complementa con el llamado “**Test de la Efectividad**”. Este test o metodología fue concebido como una nueva forma de análisis racional que se debe tener en cuenta por parte del juez constitucional para el estudio de las reformas constitucionales cuando estas son demandadas por sustitución o cuando el juez en su control automático y previo tiene que hacer dicho control¹⁴.”

3

“5.2.13. En **conclusión sobre este punto** se puede establecer que para verificar si el poder de reforma ha superado los límites competenciales del poder de revisión y si se ha producido la llamada inconstitucionalidad por sustitución, la Corte debe realizar un análisis pormenorizado de los cargos de inconstitucionalidad utilizando el test o metodología de la sustitución y cuando sea el caso el “test de la efectividad” para establecer si con la modificación constitucional se subvirtió la potestad del poder de reforma para revisar o modificar la Constitución.

Se reitera que el juicio de sustitución de la Constitución tiene por objeto evaluar la constitucionalidad de un Acto Legislativo, lo cual comporta la confrontación entre lo modificado y la Carta anterior, no para determinar si hay diferencias, que siempre las habrá, sino para establecer si, en realidad, se produjo un reemplazo de un eje axial del ordenamiento superior o de principios provenientes del bloque de constitucionalidad. Sobre este punto hay que subrayar que la sustitución es un reemplazo de la Constitución e implica franca oposición entre lo nuevo y lo anterior, en la medida en que, so pretexto de la reforma, la Constitución es transformada en otra completamente distinta, ya que cuando se produce la sustitución se incorpora a la Constitución un nuevo elemento que reemplaza originalmente al adoptado por el Constituyente. Como quedo visto para establecer si se ha presentado o no una sustitución de la Constitución, es necesario tener en cuenta los principios y valores vertebrales que la Constitución contiene, así como aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma mediante la comparación de un artículo reformativo con una regla, norma o principio

¹⁴ Como se dijo anteriormente en el caso del referendo constitucional del artículo 378 de la C.P. y cuando se trata de reformas específicas de la Constitución por la vía del artículo 376 C.P. que permite convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para la reforma con la composición, el período y la competencia que la misma ley determine.

constitucional, sino para determinar si los principios estructurales anteriores y los introducidos opuestos o integralmente diferentes resultan incompatibles.”

4

“6.1.15. En **conclusión**, se puede decir que la premisa mayor del test o metodología de la inconstitucionalidad por sustitución se cumple en el caso concreto, ya que como establecen los demandantes la carrera administrativa y sus componentes de mérito e igualdad son principios estructurales de la Constitución de 1991 que no pueden ser sustituidos, derogados o suprimidos por el poder de revisión. Como quedó visto el principio de carrera administrativa se relaciona con el mérito, el concurso público y la igualdad de condiciones para el acceso, permanencia y ascenso a los cargos públicos. Este principio estructural o axial que identifica la Constitución de 1991 tiene como finalidad garantizar la selección del personal fundado en la evaluación que determine la capacidad e idoneidad del aspirante y de esta manera evitar que se provean los cargos públicos por elementos subjetivos e irrazonables. Por ende, la carrera administrativa, el mérito, el concurso público y la igualdad conforman un eje definitorio de la identidad de la Constitución y su ausencia o eliminación trastocaría y afectaría contenidos relevantes de la Carta de 1991.

6.1.16. En cuanto al cumplimiento de **la Premisa menor** la Corte Constitucional ha establecido que de lo que se trata en esta parte de la metodología del juicio de sustitución es de analizar el contenido del acto reformatorio de la Constitución demandado para establecer *“cuál es su alcance jurídico, en relación con los elementos definitorios identificatorios de la Constitución, a partir de las cuales se han aislado parámetros normativos de control”* para analizar *“si éste reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente”*.

5

“6.3.12. Como se ha venido exponiendo, existen en la Constitución colombiana una serie de principios estructurales que no pueden ser sustituidos, eliminados, remplazados o derogados so pretexto de la reforma. Del mismo modo la Corte ha establecido a lo largo de la jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad por sustitución que dichos principios son intrínsecos, es decir, que no son principios materiales, ni tampoco deben ser entendidos como cláusulas de intangibilidad o elementos materiales insustituibles.

6.3.13. La Constitución de 1991 ha sido reformada en poco más de veinte años de existencia en más de 30 ocasiones. Esta posibilidad de mutabilidad constante del pacto constituyente refleja dos problemas: en primer lugar, el llamado fetichismo hacia las leyes y en este caso hacia la Constitución, en donde a través de la modificación constitucional se pretende solucionar los problemas más acuciantes de nuestra sociedad, y, en segundo lugar, que existe una relativa facilidad de aprobar reformas constitucionales en Colombia, haciendo que la Constitución colombiana puede ser clasificada de flexible¹⁵.

¹⁵ Esta problemática también ha sido constante en países como la India en donde se ha utilizado la potestad de reforma a la Constitución para introducir programas políticos de cada gobierno, dando lugar a que desde los años setenta la Corte Constitucional de dicho país haya implementado la diferenciación entre poder constituyente y poder de revisión, para declarar la inconstitucionalidad de reformas que vulneraban principios estructurales.

6.3.14. Teniendo en cuenta que dicha práctica se puede utilizar para revertir, neutralizar o ir en contra de decisiones de constitucionalidad sobre leyes, evidencia la Corte que se puede llegar a relativizar la potestad de control de constitucionalidad. Sobre esta posibilidad la Corte debe tener en cuenta dos posibilidades: (i) en primer lugar cuando se trata de una norma constitucional que reproduce el contenido de una reforma constitucional que ha sido declarada previamente como inconstitucional por vicios competenciales del poder de revisión. En este caso la Corte podrá utilizar el efecto de cosa juzgada formal y material para establecer nuevamente la inconstitucionalidad de la reforma. En segundo lugar (ii) cuando el legislador reproduce mediante una reforma constitucional el contenido de una norma legal declarada previamente como inconstitucional. En este caso el principio de cosa juzgada se relativiza ya que la jerarquía de la disposición normativa varía de legal a constitucional.

6.3.15. Considera la Corte que la utilización de la reforma constitucional para neutralizar, revertir o ir en contra de decisiones jurisprudenciales sobre leyes, no puede llegar a ser de tal magnitud que genere un fraude a la Constitución que haga nugatoria la potestad de control de constitucionalidad que tiene la Corte. Es decir, que el poder de revisión no puede ser utilizado para evadir el control de constitucionalidad de las leyes, estableciendo como normas constitucionales el contenido de leyes que previamente hayan sido declaradas como inconstitucionales. Para la Corte esta práctica puede llegar a generar un fraude a la Constitución en su principio estructural de la supremacía y el control de constitucionalidad de las leyes y será un elemento a tener en cuenta en el “test de efectividad”.

f) El caso ecuatoriano

f.1 El desarrollo realizado hasta ahora en este trabajo ha tenido el indudable propósito de proveer una serie de *nociones básicas* sobre la supremacía constitucional y sus implicaciones, particularmente en cuanto al proceso de reforma constitucional y sus limitaciones. Quizá la parte de mayor impacto de este corto estudio esté constituida por los conceptos elaborados por la Corte Constitucional colombiana en la trascendente sentencia reproducida en diversos pasajes. El esmero de la indicada Corte para delimitar lo que se puede y lo que no se puede hacer a título de reforma constitucional es digno de reconocimiento.

f.2 Recordemos ahora el concepto de *rigidez* del profesor Vladimiro Naranjo Mesa contenido en su “TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS” ya citada:

“ La Constitución *rígida o firme*, es aquella cuyas disposiciones solamente pueden ser modificadas mediante *procedimientos especiales y con la intervención de un órgano calificado para tal efecto*. Esta variedad solo puede darse dentro del contexto de la Constitución en sentido formal. De ella surge una distinción entre el poder legislativo ordinario y el poder constituyente *derivado* o de revisión constitucional. La rigidez puede también provenir de una cláusula que prohíba una revisión de la Constitución por un periodo de tiempo determinado”.¹⁶

f.3 La Constitución de la República del Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial No 449 del 20 de octubre de 2008, estableció *reglas especiales de procedimiento*, en parte diferentes a las propias de toda reforma legal según nuestra Constitución, y en parte también innovadoras en

¹⁶ Las cursivas son nuestras.

relación con la derogada Constitución Política publicada en el Registro Oficial No 1 del 11 de agosto de 1998.¹⁷ También definió un órgano de tratamiento, de votación calificada para la respectiva aprobación.

Nuestra Ley suprema trata sobre la *reforma constitucional* en los artículos 441, 442 y 443. Y sobre la posibilidad de la expedición de una *nueva Constitución*, previa convocatoria de la asamblea constituyente, en el artículo 444. Respecto de la reforma constitucional nuestra Ley superior consagra *dos alternativas*:

- a) La enmienda, y
- b) La reforma parcial.

La primera, esto es, la enmienda, puede operar: **a)** *vía referéndum* solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, **o** por la ciudadanía con el respaldo de al menos el 8% de las personas inscritas en el registro electoral; **b)** por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los *miembros* de la Asamblea Nacional. Destácase en éste segundo caso, que el segundo debate se debe realizar de modo impostergable en los 30 días siguientes al año de realizado el primero. Y sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los *miembros* de la Asamblea Nacional.

La segunda, esto es, la reforma parcial, opera: **a)** por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República; **b)** a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el 1% de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral; **c)** mediante resolución aprobada por la mayoría de los *integrantes* de la Asamblea Nacional. Destácase en el caso de la reforma constitucional el que el segundo debate se debe realizar al menos 90 días después del primero, y que una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se debe convocar a referéndum dentro de los 45 días siguientes.

En cuanto a la convocatoria a la *asamblea constituyente* para efectos de la elaboración de una *nueva Constitución*, la misma sólo puede ser convocada vía consulta popular. Tanto en el caso de la reforma constitucional como en el de la nueva Constitución son necesarias la aprobación de al menos la mitad más uno de los votos válidos.

No abordaremos más detalles sobre la enmienda, la reforma ni la asamblea constituyente. Lo trascendente para efectos de este trabajo es destacar la especialidad del tratamiento y la calificación de las respectivas votaciones. Ello nos lleva a concluir que la Constitución ecuatoriana es efectivamente *rígida*, tal cual lo confirma nuestra Corte Constitucional para el Periodo de

¹⁷ Esta Constitución reguló la reforma constitucional en los artículos 280 al 284. Destacamos aquí el artículo 282:

“ **Art. 282.-** El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero. Una vez aprobado el proyecto, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su sanción u objeción, conforme a las disposiciones de esta Constitución.”

Transición en los casos No 0021-2007- TC y 0017-07-TC, publicados, respectivamente, en los Registros Oficiales (suplemento) NO 584 del 6 de mayo de 2009, y 656 (suplemento) del 8 de marzo de 2012.

Según Gustavo Zagrebelsky las Constituciones rígidas son “ protegidas contra el abuso del legislador”.¹⁸

¹⁸ “El derecho dúctil”. Editorial Trotta. Novena edición . 2009. Página 51.