

atrapada en lo que Caldera, en frase lapidaria, denominó como «rutina parlamentaria», al perder el impulso inicial y desdibujar sus propuestas más necesarias, urgentes y atractivas. En definitiva, el Congreso de 1992 careció de una decidida voluntad constituyente, como los actores políticos, con honrosas excepciones, habían mostrado frente a la constitución de 1961, en buena medida, ausencia de voluntad constitucional.

Sin embargo, de lo sucedido el año 1992 se puede recoger una rica experiencia, que se debe aprovechar una vez reiniciado el debate constitucional. Existe una agenda temática útil y en buena medida acrisolada. Sin embargo, cruciales decisiones hay que definitivamente asumir, en temas tan importantes, como son a título ilustrativo, el de los alcances y límites de la democracia participativa, el esquema de descentralización a seguir, el sistema de gobierno y el modelo de Poder Judicial que resolvamos adoptar.

Son tres, en definitiva, las ventajas de decidir la reforma constitucional en los próximos meses: En primer lugar, se ha despejado el principal factor perturbador de la fracasada reforma del 92; y es que ella estuvo atada al destino del para entonces presidente de la República, Carlos Andrés Pérez. La controversia sobre el acortamiento y eventual revocatoria de su mandato, afectó en demasía la reforma, comprimida en exceso por la coyuntura; en segundo lugar, el Congreso sufrió directamente la ola deslegitimadora que se batió con variable intensidad, sobre las instituciones de la democracia venezolana, y la gente lo terminó percibiendo como un órgano incapacitado para acometer una tarea de tan vastas consecuencias como la reforma constitucional; y en tercer lugar, existe, repito, ya una agenda, de alguna manera, ampliamente enriquecida, por lo menos desde 1989, aunque siempre es posible que se le incorporen insospechados y novedosos elementos.

El debate constitucional no ha sido en vano y nos ha dejado lecciones que debemos asimilar. Gracias a él hoy no son familiares los temas medulares de la reforma, las diversas formas de abordarlos y de armonizarlos, pero por sobre todo, nos ha quedado la clara conciencia de que un cambio impercedero y profundo del sistema político venezolano pasa necesariamente por la renovación institucional implicada en la revisión de la carta magna.



De dónde partimos en la reforma constitucional

Arturo Peraza Cellis

En el año de 1991, y a la luz de los sucesos de febrero de 1989, el Congreso Nacional crea una Comisión Bicameral con el objetivo de revisar la Constitución Nacional y hacerle los cambios necesarios, a fin de modernizarla. En aquel momento se veía este trabajo como un procedimiento de retoque a ciertos detalles, al punto tal, que se preveía que se usaría la vía que en oportunidades anteriores había sido usada, a saber la de la enmienda, con lo que sólo se involucraban, además del Congreso, a las Asambleas Legislativas de los Estados.

A raíz del intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, todo cambió. Se comenzó a hablar de una reforma general de la Constitución. Ello tenía una grave implicación: de lo que se pensó como un simple retoque, se pasa a un proyecto con 70 artículos, con un mecanismo distinto para su aprobación, la participación directa de la población a través de un referéndum, por cierto el único establecido en la Constitución de 1961.

UN POCO DE HISTORIA

El 20 de marzo de 1991 es presentado el proyecto de reforma, que es acogido por el Congreso el 27 de marzo. Es la Cámara de Diputados la que inicia el debate de la misma. El 9 de abril se designa una comisión de esta cámara que presentará, el 16 de junio, modificaciones al proyecto para

su segunda discusión. Es en este momento, y durante toda la segunda discusión, donde se inicia una confrontación entre el Parlamento o, mejor, los partidos del status dominantes en él y los medios de comunicación. La reforma es calificada de «reforma mordaza». De esta forma se explota el sentimiento de ilegitimidad que existía en torno al parlamento del período 89-92. El 29 de julio es aprobado, en segunda discusión, un proyecto contentivo de 103 artículos, que es remitido al Senado, donde es «engavetado», en virtud de la certeza que, de aprobarse tal reforma, el pueblo la rechazaría, haciendo más evidente la ilegitimidad de los poderes constituidos.

Luego de año y medio de enfriamiento, el Dr. Caldera en diversas oportunidades, en especial durante su toma de posesión, hace énfasis en la necesidad de realizar la reforma constitucional. Pero, hasta el presente, el actual Congreso nada ha hecho en concreto.

LA VIA PARA LA REFORMA

En el entendido de que estamos hablando de hacer una «reforma general» de la Constitución, con lo que se descarta la posibilidad de recurrir a la «enmienda constitucional», se presentan dos vías. La primera de ellas (a la cual se ha apelado en primera instancia) es el procedimiento dispuesto en el artículo 246 de la Constitución Nacional, que se refiere al mecanismo de reforma, y es donde está previsto un referéndum aprobatorio de carácter obligatorio. En este sentido el actual Parlamento se considera legitimado para iniciar este proceso. El Congreso discute el proyecto como cualquier proyecto de ley —dos discusiones en cada cámara y una conjunta en caso de discrepancias sobre las reformas hechas en la segunda cámara—, pero antes de su promulgación deberán convocar al electorado para que se pronuncie siendo el resultado de este referéndum, vinculante.

Este procedimiento, dispuesto en nuestra Constitución, es una vía, la vía ordinaria, y sin duda es la única vía que tienen los poderes constituidos para realizar esta reforma. Pero de igual forma existe la vía de la Constituyente. Ahora bien, no podemos confundir a los poderes constituidos con el poder constituyente. Me explico.

Ciertamente que no podría el Congreso erigirse a sí mismo como una

Constituyente, y pretender reformar 70 artículos o más de la Constitución sin seguir el procedimiento pautado por la misma Constitución. El Congreso, que es un poder constituido, debe seguir las reglas que le pautó el poder constituyente en la Constitución de 1961. Pero lo que es predicable para el poder constituido no lo es para el poder constituyente, que no es más que el pueblo: «La soberanía reside en el pueblo». Esta soberanía es anterior en esencia a la Constitución. En este sentido la Constitución no hace más que reconocer una realidad. El pueblo es lo que muchas doctrinas denominan el primer constituyente, cuyo poder es absoluto. Mal puede decirse que se rompe el hilo constitucional, si aquel que es reconocido como «soberano» determina legítimamente una modificación en su Constitución. En este sentido se pronunció, en una sentencia histórica, la Corte Suprema de Colombia. Decir, pues, que no se puede usar la vía de una Constituyente porque no está prevista en la Constitución y de hacerlo se rompería el hilo constitucional, es inaceptable.

AGENDA DE LA REFORMA

Sea cual sea la vía a utilizar está servido el menú de la reforma que contiene varios puntos capitales que es bueno revisar. Nos referimos al proyecto aprobado por la Cámara de Diputados en las sesiones pasadas y que ahora funge de proyecto para la reforma.

a. En busca de una mayor participación

Se intenta ampliar la forma de participación en la vida pública por mecanismos distintos a los partidos políticos. La propuesta consiste en incluir formas de «democracia directa» a través de los «referenda», es decir, la convocatoria al cuerpo electoral para que se pronuncie sobre una determinada materia. Se contemplan cuatro tipos: «aprobatorio», «revocatorio», «abrogatorio» y «de consulta sobre temas de importancia».

Se establece de forma definitiva la elección de gobernadores de forma directa. Y se mantiene la posibilidad de la iniciativa legislativa popular, pero se agrega la obligación al Congreso de tramitar en ese período dicha iniciativa.

Como se verá el mecanismo de participación ideado no es más que un sistema electoralista. Otros niveles de organización intermedia que no sea

partidos y sindicatos no están previstos en el proyecto de reforma.

b. Primer Ministro

Sobre esta figura se ha vacilado mucho. Ha tenido distintos matices en las diversas fases de la reforma. En todo caso, es un ministro sometido igual que los demás al Presidente de la República, pero se constituye en una persona en quien el Presidente

*El pueblo es lo que
muchas doctrinas
denominan el primer
constituyente, cuyo
poder es absoluto.
Mal puede decirse que
se rompe el hilo
constitucional, si aquel
que es reconocido
como «soberano»
determina
legítimamente una
modificación en su
Constitución*

puede delegar diversas funciones. En todo caso es una figura que está por definirse y ponderar la conveniencia de su aceptación

c. Derechos Humanos

Se propone el nombramiento del Defensor del Pueblo. Figura que, al igual que el Primer Ministro, ha pasado por varias modificaciones, no necesariamente para su mejora. La figura, tal como está propuesta, es la de un «mediador social», sin mayor facultad que la de su capacidad de ser un interlocutor oficial, una especie de receptor y transmisor de quejas populares.

En la reforma, se amplía el marco de los derechos formales, en especial

con el reconocimiento expreso del carácter constitucional de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.

d. Descentralización

En buena medida, la reforma receta normas de la Ley Orgánica de Delimitación y Tránsito de Competencia del Poder Público. Tiene especial importancia lo referente a materia tributaria y de administración de áreas como salud y educación.

Igualmente, se establecen figuras como el referéndum a nivel estatal o municipal y de igual forma la figura del «Defensor del Pueblo» en esas instancias.

e. Poder Judicial

Se redonda en la necesidad de un poder autónomo y eficiente. Se establecen normas que pretenden hacer obligatorio el cumplimiento de los lapsos procesales (como si no lo fueran). Pero en materia presupuestaria nada se modifica, aunque se reconoce la necesidad de que los gastos propuestos por la administración del Poder Judicial sean respetados, no se le asegura ninguna asignación y de esta forma se le mantiene como la cenicienta de los poderes.

Se rellenan con nuevos requisitos las exigencias para ser Magistrado de la Corte Suprema; pero la elección la sigue haciendo el Congreso; es decir, los intereses partidistas, en la medida en que dominen el Poder Legislativo, seguirán imperando.

f. Mecanismos de Reforma

Se mantiene el mecanismo de las enmiendas, de la reforma y se propone un complejo mecanismo para convocar una Constituyente. De esta forma los únicos artículos que debieron haber existido, con la finalidad de haber convocado a un órgano que de forma exclusiva se hubiese encargado de esta materia, no sólo no son los únicos, sino que además se establece un mecanismo mucho más complejo que el del proyecto de la Comisión Bicameral para hacer posible tal convocatoria.

Estos son sólo algunos de los puntos. En varios artículos que aparecen en esta revista se abordan con mayor profundidad varios de los temas aquí esbozados. En todo caso es necesario que toda la sociedad civil esté muy atenta al proceso que se gesta en torno a nuestra Constitución, por ser un instrumento fundamental con el que los venezolanos contamos.