



# La reforma necesaria de nuestra Constitución

Ricardo Combellas

El Congreso que recién se instala en 1994, tiene la palabra. Una decidida voluntad constituyente debe reunir su más inmediata y trascendental misión: Redactar una constitución con claridad de miras y vocación de futuro, consensual y ciudadana, en el sentido de que el pueblo participe del anhelo constituyente y haga suya, con el respaldo mayoritario en el referéndum sancionador, son los fatos que deben guiar su labor.

He denominado como voluntad constituyente la voluntad que asume la institución legitimada para el objetivo de elaborar un texto constitucional. Significa fundamentalmente una decisión trascendental para la vida de un pueblo, pues en ella se trazan los grandes lineamientos, normas, valores y principios que llenan de sentido la vocación nacional. Esta sagrada tarea le corresponde llevarla adelante, de acuerdo a las prescripciones establecidas por la Constitución vigente, al Congreso de la República, y sólo se culmina gracias a la ratificación popular en el referéndum que necesariamente debe celebrarse para dar sanción definitiva al nuevo Texto Fundamental. Por cierto, no está de más recordar que el referéndum consagrado en el texto de 1961 no es sólo la única variedad de consulta popular allí estampada, sino la sin igual oportunidad en que se recoge expresamente el referéndum en toda la historia del constitucionalismo venezolano.

El reto del Congreso es urgente pero vale la pena aceptarlo. Los obstáculos que impidieron el feliz término del ensayo constituyente de los años 1989-1992 ya no están presentes, aunque el desafío de elaborar una Constitución que llene las expectativas de la gente, y por sobre todo, que abra caminos a sus más sentidas aspiraciones, constituye un obstáculo nada fácil de salvar. Por ello, el Congreso debe elaborar el nuevo texto de cara a la gente, invitando a participar; más aún, fomentando la participación de todos los sectores de la sociedad civil, renovando así su primerísima función representativa para involucrarnos en la construcción de una «Constitución ciudadana»; en otras palabras, una Constitución que el hombre común sienta como suya, en tanto un escudo protector de sus derechos y libertades.

## ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REFORMA

En dos argumentos se han concentrado las críticas de la contrarreforma. El primero señala que la elaboración de un nuevo texto constitucional no resuelve los urgentes problemas que agobian al país, y por tanto, tal tarea debe proponerse para un tiempo más sosegado. La respuesta es contundente; nadie ha dicho, ni en 1992, ni menos hoy, que la Constitución es un instrumento para atacar, por ejemplo, el déficit fiscal, ni dotar de vivienda a la gente ni de reducir los márgenes de pobreza o aliviar la inseguridad. Sí es la Constitución un valioso instrumento para

*Todos los esfuerzos del Congreso resultarán estériles, si la Constitución resultante es una Constitución de Elites, una Constitución elaborada por los desprestigiados cenáculos partidistas*

reconciliarnos y establecer un marco claro y vinculante a la acción del Estado y la definición de sus cometidos, que proteja y promocióne los derechos humanos de tal forma que se impida en definitiva el envilecimiento de la calidad de vida a la que tienen justa pretensión todos los venezolanos.

Además, la urgencia es un término relativo, dependiendo del contexto en que se utilice. Así, la urgencia de resolver un asunto contingente no decide ni se antepone a la urgencia de atacar una situación más raigal y permanente. A fin de cuentas, la inteligencia de las instituciones, y ante todo el Estado es una institución con capacidad de adaptación en tiempos de incertidumbre, está en, al unísono de dar respuestas inmediatas a las demandas del momento, proyectar un camino para afrontar exitosamente el porvenir.

El argumento inicial enlaza con aquel que insiste en que la reforma constitucional requiere de un clima de serenidad y tranquilidad, lamentablemente ausente en la hora actual, argumento que se cae ante la abrumadora evidencia de la historia, que nos demuestra que los pueblos renuevan sus compromisos constitucionales precisamente en sus momentos límites, en lo que Saint Simón conceptualizó como épocas críticas, donde las bases del pacto político necesitan, por decir lo menos, de una reformulación

Las mentes más lúcidas del país han coincidido en afirmar que Venezuela experimenta la crisis más difícil y profunda de la época contemporánea, que algunos extienden y comparan con otros momentos singulares de los cerca de doscientos años de historia republicana; se ha llegado incluso a afirmar que vivimos el fin de un ciclo histórico cuyo comienzo se sitúa en el año 1945. Si esto es así, e independientemente de la valoración que le demos a los hechos, tenemos que llegar a la irreversible conclusión de que esta hora estelar exige de sus mejores hombres y mujeres un denodado afán de comprensión imaginativa en la elaboración de un texto fundamental a la altura de las exigencias de la nueva Venezuela que despertará pronto ante el tercer milenio.

## LA RAPIDEZ NECESARIA

Lo urgente de la tarea exige del Congreso el fijarse un plazo perentorio y evitar caer en el siempre acechante peligro

de la rutina parlamentaria que sepultó el impulso reformista del año 92. Si hay voluntad constituyente por parte de la institución parlamentaria, el plazo perentorio vendrá por añadidura. Cuatro ejemplos me vienen a la mente, y sin el ánimo de establecer comparaciones, no está de más aquí estamparlos: los Padres Fundadores de los Estados Unidos, que estaban construyendo, ni más ni menos, una nueva nación sólo necesitaron de un verano, que se recuerda como particularmente caluroso (del 5 de mayo al 17 de septiembre de 1787) para redactar la primera Constitución escrita de los tiempos modernos; el Congreso Constituyente venezolano de 1811 se tomó cinco meses para redactar la primera Constitución republicana; ocho meses bastaron al Consejo Parlamentario Alemán, en el año 1949, para dotar de un Texto Fundamental a la hoy orgullosa República Federal de Alemania, y más recientemente, fueron suficientes seis meses para que la hermana República de Colombia se diera una novedosa Constitución. Cuatro ejemplos paradigmáticos de la profundidad del cometido asumido cuando hay voluntad constituyente y vocación de destino constitucional.

En conclusión, solícita la voluntad constituyente del Congreso, estoy seguro que tanto la de la sociedad civil, como la de los partidos y movimientos políticos y las restantes ramas del Poder Público, nacional, regional y local, se sumarán y aglutinarán esfuerzos para convertirla en una exitosa realidad.

Sin embargo, todos los esfuerzos del Congreso resultarán estériles, si la Constitución resultante es una Constitución de Elites, una Constitución elaborada por los desprestigiados cenáculos partidistas.

Si fracasara la voluntad constituyente del Congreso se abre, ineludablemente, con sus impredecibles consecuencias, llena de riesgos y posibilidades como todo lo novedoso y audaz, la convocatoria de una asamblea nacional constituyente.

#### **RIESGO Y NOVEDAD DE UNA CONSTITUYENTE**

Es conveniente recordar que donde por primera vez se analizó la posibilidad de incorporar al texto constitucional la asamblea constituyente fue precisamente en la Comisión Bicameral Especial de Revisión Constitucional que presidió Rafael Caldera. Así, en las Jornadas de Revisión

constitucional realizadas en honor de Jóvito Villalba, que tuvieron lugar en Caracas los días 2, 3 y 4 de octubre de 1991, y donde se debatieron de cara al país las propuestas de la Comisión, se le

***Las Constituciones de 1936 y 1961 han marcado, por muchos respectos, una huella positiva en el desarrollo del país: se consideró que la incorporación a la Carta Magna de la Constituyente resultaba conveniente, siempre que quedara nítidamente establecida su base popular, tanto en la iniciativa de convocatoria, como en su jerarquía superior respecto a los poderes constituidos y la necesaria ratificación del texto aprobado en la asamblea, por el referéndum popular***

dedicó suficiente estudio al tema. En su informe final al Congreso, el 20 de marzo de 1992, la Bicameral incorporó esta singular institución al proyecto de Reforma. Constituyó una aportación particular-

mente original que abre la posibilidad, sin romper el hilo constitucional, y por tanto, dentro del Estado de Derecho, de la Convocatoria de una asamblea constituyente.

Si bien la historia constitucional de Venezuela es pródiga en constituyentes frustradas, fracasadas, que la mayoría de las veces han desunido más que unido, pese a sus proclamados propósitos al pueblo venezolano (al contrario de los Congresos constituyentes, sólo dos, repito sólo dos, en la historia de las 25 constituciones que han regido la República y cuyos productos, la Constitución de 1936 y la vigente de 1961, han marcado por muchos respectos, una huella positiva en el desarrollo del país), se consideró en la Bicameral que la incorporación a la Carta Magna de la constituyente resultaba conveniente, siempre que quedara nítidamente establecida su base popular, tanto en la iniciativa de convocatoria, su jerarquía superior respecto a los poderes constituidos y la necesaria ratificación del texto **aprobado** en la asamblea, por el referéndum popular.

Vale el siguiente excursus sobre estos dos últimos temas. En efecto, en ellos el informe de la Bicameral difiere radicalmente del autodenominado «proyecto alternativo, elaborado por el Dr. Allan Brewer Carías y un calificado grupo de juristas, como alternativa al proyecto de la Comisión Bicameral» (ver SIC N° 545, junio 92, pp. 242-3).

En primer lugar, la finalidad de la constituyente: Para el proyecto alternativo, elaborar una nueva constitución. Es cierto que la constituyente debe elaborar una nueva Constitución, pero no es menos cierto como lo dejó entrever la Bicameral, que la asamblea constituyente, como representante del poder constituyente, tiene una jerarquía superior a los poderes constituidos (léase Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y por tanto puede entrar en una relación conflictiva con ellos. Tenemos un ejemplo muy reciente, en nuestras narices, en Colombia, donde la constituyente, **motu proprio**, decidió disolver el Congreso colombiano. Yo me pregunté si es conveniente para la estabilidad tan precaria de la democracia venezolana, introducir una potencial e innecesaria conflictividad institucional a partir del año 1994. Tal vez haya pensado el proponente en lo que la profesora Miriam Kornblith denominó en su momento como «consti-

tuyente zanahoria». Me la imagino instalada impecablemente en el Hotel Humboldt, una suerte de casa de cristal, elaborando sosegadamente la nueva Constitución. Pero les confieso, que también atormenta mi imaginación el sólo pensar la decisión de los constituyentes de bajar del Avila, instalarse en la plaza Bolívar, disolver el Congreso, destituir al Presidente de la República y asumir totalidad de los poderes del Estado.

En conclusión, el tema de los alcances y límites de la constituyente y sus relaciones con los poderes constituidos ha sido objeto de encendida discusión, tanto teórica como práctica. Resumidamente, la perspectiva limitativa destaca que la asamblea constituyente reglada en la Constitución constituye un poder de reformar, y por tanto limitado por ella, mientras la perspectiva «revolucionaria» se inscribe dentro de la teoría del poder constituyente, soberano e ilimitado, al cual se subordinan los poderes constituidos.

En segundo lugar, la ratificación del texto constitucional por el referéndum popular. El «proyecto alternativo» prescribe la aprobación definitiva de la nueva constitución por el constituyente y descarta el referéndum popular, mientras que el informe de la Bicameral contempla que la Constitución aprobada por el constituyente deberá someterse al referéndum popular. Este último punto es de la mayor importancia, pues plantea el tema de la conveniencia de la ratificación popular del texto fundamental. La misma revolución francesa constituyó campo fértil de experimentación sobre el particular. En efecto, la primera constitución revolucionaria fue sancionada por la Asamblea Nacional el 3 de abril de 1791, no siendo sometida a consulta popular, lo que originó la discutida tesis de la legitimidad en virtud de la presunción del consentimiento tácito. Como bien señala Martín Kriele, «la legitimación mediante la aclamación tácita es democráticamente insuficiente. Si la asamblea nacional no convocó a elecciones para una asamblea constituyente, ni sometió tampoco su proyecto a la votación popular, entonces esto es una falla democrática. Esta deficiencia democrática se convirtió en la teoría conservadora en esencia de la democracia». Por el contrario, la constitución revolucionaria del 24 de junio de 1793, ratificada por referéndum popular, es una

expresión paradigmática de la tesis del consentimiento expreso sin duda, una tesis de carácter democrático superior a la anterior.

Estas reflexiones no tienen otro objeto que el de ser una contribución al tema de la constituyente. En efecto, si el mandato constituyente del Congreso, la oportunidad que le prescribe la Constitución, no llega a feliz término, la revocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente se convierte en una alternativa ineludible.

***No podemos, en todo caso, aceptar que la Constituyente se maneje de forma irresponsable o ilusa, como un mito o una coartada en función de insospechados objetivos***

Nuestro deber, nuestra responsabilidad, entonces, es la de encauzarla para que cumpla certeramente sus delicadas tareas.

No podemos, en todo caso, aceptar que la Constituyente se maneje de forma irresponsable o ilusa, como un mito o una coartada en función de insospechados objetivos. Así, a título de ejemplo, recientemente el ex comandante Hugo Chávez, en la primera declaración donde intentó aclarar la configuración de la constituyente, planteó su división en una Cámara Obrera, una Cámara Campesina, una Cámara Estudiantil y una Cámara Militar, que nos hizo inmediatamente recordar a muchos el corporativismo fascista y la constitución estamental del Ancien Régime, en otras palabras, una visión premoderna, un significativo salto atrás, desde todo punto de vista negativo para el futuro del país.

He sugerido que se medite sobre los siguientes puntos:

1. Avivar la memoria histórica y sopesar la experiencia constituyente venezolana. Una primera lección salta a la vista: la convocatoria de una constituyente no es una panacea ni una garantía

del éxito de la constitución sancionada. Sin ir muy lejos, compárese la experiencia constituyente de los años 46-47 con la de los años 59-60 y sáquense conclusiones. La primera Constitución sólo duró 17 meses, la segunda acaba de cumplir 33 años.

2. Estudiar las recientes experiencias constituyentes en países hermanados por la historia y la vocación integracionista. La constituyente colombiana se reunió dentro de grandes expectativas, pero generó también grandes frustraciones. No más basta citar estas palabras desencantadas de uno de sus más destacados promotores, el presidente Gaviria: «...el proceso constituyente llenó a la gente de expectativas y finalmente tuvieron que enfrentarse a la realidad de la violencia, de la guerrilla, del narcotráfico... En el año 1992 se sumaron estos tropiezos a todo el proceso de desinflar de las expectativas generadas por la Asamblea Constituyente». Por su parte, Brasil se debate hoy en un mar de contradicciones e incertidumbre, que multiplicó, en vez de reducir el proceso constituyente de 1988, con lo que se abre nuevamente la posibilidad de la revisión general del texto fundamental.

3. No perder el rumbo y norte certero de un proceso constituyente viable y eficaz: la gobernabilidad. La Constitución debe sentar las bases y prescribir el cauce de la gobernabilidad, por tanto debe acrisolar las instituciones de gobierno en un fino y acertado mecanismo de ingeniería constitucional, que canalice y desarticule los bloqueos e impases desencadenados por las crisis políticas.

4. La experiencia venezolana, latinoamericana y mundial, demuestran palmaria mente que las constituciones duraderas son las que recogen adecuadamente, son las más acabada expresión del consenso nacional. Las constituciones producto del disenso y la imposición de circunstancias mayorías, no sólo fenecen al poco tiempo, sino que arrastran consigo graves y dolorosos costos, que termina padeciendo el pueblo en su totalidad.

En resumen, el mito, la coartada y la manipulación son cánceres que corroen los procesos constituyentes. Evitémoslos, la salud y el bienestar de la República es lo que está en juego.