

La reforma general de la Constitución

y sus aspectos más resaltantes

Ricardo Combellas

Director, Instituto de Estudios Políticos,
Universidad Central de Venezuela.
Asesor de la Comisión Bicameral Especial
de Revisión de la Constitución

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 84.
Universidad Central de Venezuela.
Caracas, 1992.

I. El proceso de revisión de la Constitución de 1961 se inicia en el mes de junio de 1989, con la designación por parte del Congreso de la República, de una Comisión Bicameral Especial presidida por el senador vitalicio Rafael Caldera.

Luego de una larga y fructífera jornada de trabajo, en la cual fueron consultados altos funcionarios del Estado (*eg.* Fiscal General de la República, Ministro de Justicia, Ministro de Estado, Presidente de la COPRE y especialistas de Derecho Constitucional, así como se recibieron demandas de proposiciones de sectores relevantes de la sociedad civil (*eg.* agrupaciones femeninas, asociaciones de vecinos, grupos ecológicos, el Colegio Nacional de Periodistas, organizaciones de venezolanos por naturalización), la Comisión aprobó su informe para la consideración del Congreso, el día 20 de marzo de 1992.

Si bien en principio la Comisión Bicameral había adoptado el procedimiento de enmiendas contemplado en el artículo 245 C.N., la amplitud de proposiciones aprobadas, como la profundidad de las mismas, llevó a la Comisión a proponer al Congreso el procedimiento de reforma general contemplado en el artículo 246 C.N.

La reforma general implica un mecanismo más rápido que el de las enmiendas, y ofrece la ventaja de consultar directamente al pueblo a través de un referéndum la decisión, la cual si es aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República, tiene como consecuencia la sanción de un nuevo texto constitucional. Así, como lo destaca la Exposición de Motivos al Proyecto de la Constitución promulgada en 1961: "La reforma sería por el contrario (de la enmienda) un cambio en lo más profundo del contenido de la carta, modificaciones del espíritu mismo del constituyente, en fin, derogación de la Constitución y su sustitución por otra nueva".

No obstante, como un reconocimiento a la larga vigencia de la Constitución de 1961, excepcional en nuestra turbulenta historia política, a su depurada técnica y su avanzada carta de derechos, fundamentalmente los sociales y económicos, así como el espíritu de consenso en su elaboración y aprobación, algo también inusual en el constituciona-

lismo venezolano, la Comisión Bicameral aprobó unánimemente proponer al Congreso en las disposiciones finales de la nueva Constitución, considerar el 23 de enero de cada año como el Día de la Constitución, en homenaje a la Constitución del 23 de Enero de 1961.

II. Los aspectos, a mi entender, más relevantes de la reforma, son los siguientes:

1. El establecimiento como un principio fundamental del orden constitucional venezolano del carácter no sólo representativo sino también participativo de nuestro sistema democrático, lo cual tiene como consecuencia el reconocimiento del ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, y no a través exclusivamente de los representantes elegidos, como lo contempla la Constitución de 1961.

Tal principio se desarrolla principalmente en la institución del referéndum, la cual tiene un alcance tan vasto en el proyecto de reforma elaborado por la Comisión Bicameral, que constituye una verdadera pieza original del Derecho Constitucional Contemporáneo. En efecto, la reforma comprende:

- a) El referéndum aprobatorio de proyectos de ley sometidos por el Congreso a consulta popular;
- b) El referéndum aprobatorio de tratados y convenios internacionales, antes de su ratificación;
- c) El referéndum abrogatorio de leyes y de decretos vigentes;
- d) El referéndum revocatorio del mandato de altos funcionarios del Estado, como son los casos del Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso, los Gobernadores de Estado, los Diputados de las Asambleas Legislativas, los Alcaldes y los Concejales;
- e) El referéndum consultivo de las decisiones de especial trascendencia del Ejecutivo Nacional;
- f) El referéndum constitucional, para aprobar enmiendas a la Constitución; y
- g) El referéndum constituyente, es decir, el que aprueba la convocatoria de una Asamblea Constituyente y ratifica la nueva Constitución aprobada por la Asamblea.

Además de la amplitud de temas de decisión pública que pueden someterse a referéndum, la reforma tiene la virtud de incluir la modalidad de la iniciativa popular como la preponderante para convocar las

diversas modalidades de referéndum, como el valor decisorio que éste asume.

2. Otro conjunto de proposiciones, todas ellas de la mayor importancia, conforman la reforma judicial. La obligada concisión de este pequeño ensayo nos obliga a destacar sólo sus aspectos más sobresalientes. Así:

a) La prescripción de la independencia y autonomía de los jueces, garantizada gracias a la expresa incompatibilidad del ejercicio de las funciones judiciales con actividades políticas, gremiales y sindicales, entre las cuales se incluyen la de no pertenecer a partidos políticos, organismos empresariales y sindicatos;

b) La prescripción del concurso de oposición como el único mecanismo de ingreso de los jueces en la carrera judicial;

c) El reconocimiento constitucional de la justicia de paz para la mediación de los conflictos interpersonales que requieran solución;

d) El establecimiento de la oralidad en los juicios en que fuera aplicable;

e) La responsabilidad del Estado en el error judicial o retardo u omisión injustificados en perjuicio de las personas naturales o jurídicas;

f) El establecimiento de una jurisdicción especial que contempla el régimen disciplinario de los jueces;

g) La fijación constitucional de requisitos y condiciones que deben reunir los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia; y

h) La creación de una institución, el Consejo de la Magistratura (aunque Caldera se reservó el derecho de plantear al Congreso la creación de la Alta Comisión de Justicia con atribuciones mayores, como la destitución de magistrados, jueces y funcionarios judiciales, incluidos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en su libre convicción, y presidida por el Fiscal General de la República) encabezada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia e integrada por veinticuatro miembros escogidos con participación de las instituciones jurídicas, docentes, profesionales y académicas, y de otros sectores de la sociedad civil, con atribuciones de promoción ante el Consejo de la Judicatura de la reorganización total o parcial del Poder Judicial y la elaboración de la lista de candidatos para la elección de magistrados y jueces, incluido el Fiscal General de la República y el Defensor de los Derechos Humanos.

3. La carta de derechos constituye uno de los aspectos más y mejor desarrollados por la Constitución vigente. No obstante, el proyecto de reforma general la orienta a derroteros más profundos. Así:

a) La consagración constitucional del postulado que establece que los derechos y garantías establecidos por los tratados, convenciones y pactos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Venezuela tendrán aplicación preferente sobre cualquier disposición legal o reglamentaria del orden jurídico interno.

Esta disposición sin duda es trascendente y constituye una interesante innovación del Derecho Constitucional venezolano. Significa sencillamente el reconocimiento formal de que un conjunto importante de derechos y garantías consagrados por tratados ratificados por Venezuela (piénsese a título ilustrativo en el derecho de rectificación o respuesta, y en la protección especial de los derechos humanos en los estados de excepción) asumen rango constitucional, protegidos por la acción de amparo, de aplicación inmediata y de rango superior a la ley. Además, la moderna interpretación progresiva de los derechos humanos conlleva la adecuación permanente y preferente del derecho venezolano a los avances sobre derechos humanos en el orden internacional;

b) El reconocimiento explícito de la igualdad entre los sexos dentro del moderno principio de la igualdad de oportunidades que no se agota en la mera formalidad del postulado liberal, pues implica el cometido estatal, a desarrollar por la legislación, de remover todos los obstáculos que impidan situaciones discriminatorias, directa, sutil o veladamente, en perjuicio de la mujer;

c) La jerarquización del derecho a la información veraz y oportuna, como complemento y ampliación de la libertad de expresión consagrada en el artículo 66 C.N. La incorporación de este novedoso derecho a la nueva Constitución, que incluye dos dimensiones, el derecho a comunicar y el derecho a recibir información, modifica profundamente la temática de la comunicación social en Venezuela;

d) Otra novedad en materia de derechos colectivos (también llamados derechos de la "tercera generación", para distinguirlos de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales) es el reconocimiento a todos del derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber correlativo del Estado de proteger la diversidad biológica, genética y humanas, así como el patrimonio natural y cultural de la nación;

e) Protección especial en el proyecto de reforma general se concede a las comunidades indígenas, al reconocérseles el derecho a la conservación de su cultura e identidad, y la obligación del Estado de proteger su habitat natural. Igualmente, las comunidades indígenas tienen derecho a que la educación que se les imparta sea en idioma castellano y en su propia lengua;

f) Dentro de los derechos políticos, destaca en el proyecto de reforma general la ampliación de los derechos políticos de los venezolanos por naturalización, pues de aprobarse la reforma, podrán ser elegidos diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas, siempre que tengan por lo menos quince años de residencia ininterrumpidos en el país y hubiesen renunciado expresamente a su nacionalidad de origen;

g) También, dentro de los derechos políticos, se le da más amplitud y precisión al tema de partidos políticos, pues se garantiza a los militantes el derecho a elegir y ser elegidos en la selección de sus autoridades; se garantizan los principios democráticos a que deben obedecer los partidos en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento e igualdad ante la ley; se prescriben los principios del financiamiento público y privado de los partidos, y en el caso del primer supuesto, se les impone la obligación de ejecutar programas de capacitación política de los militantes y educación cívica del pueblo;

h) Por último, se incorpora al constitucionalismo venezolano, la institución del *ombudsman*, el Defensor de los Derechos Humanos, con precisas y contundentes atribuciones en la defensa y protección de los derechos humanos, como son los casos, a título ilustrativo, de ordenar la suspensión de los actos de la Administración Pública manifiestamente contrarios a los derechos humanos, y solicitar la suspensión de sus cargos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública, cuando ello fuese necesario para el cumplimiento de sus funciones.

4. En lo que se refiere al sistema de gobierno, la innovación más destacada del proyecto de reforma general lo constituye la creación de la figura del Primer Ministro, y la consiguiente transformación del sistema presidencialista venezolano en una variedad del semipresidencialismo. Resumidamente, el Primer Ministro asume tareas de colaboración con el Presidente en las funciones de gobierno (orientación política del gobierno y coordinación de la Administración Pública Nacional), propone y refrenda el nombramiento de los demás ministros, puede presidir el Consejo de Ministros, y es responsable políticamente ante el Congreso, que por el voto de las tres quinta partes de los presentes en la sesión

conjunta de las Cámaras, aprueba su remoción y la consiguiente obligación del Presidente de reorganizar el gabinete.

5. Una aportación particularmente original del proyecto es la posibilidad que se abre, sin romper el hilo constitucional, y por tanto dentro del principio del Estado de Derecho, de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la cual como expresión del poder constituyente originario, asume de forma todopoderosa e ilimitada los poderes del Estado y decide aprobar una nueva Constitución. La iniciativa para su convocatoria es popular (el cinco por ciento de los electores inscritos) y el proyecto tiene la inteligencia de encauzar el proceso constituyente, y no de entorpecerlo ni mediatizarlo.

III. En conclusión, la reforma propuesta es novedosa y avanzada; con ella nuestro sistema constitucional sufre un interesante proceso de *aggiornamento*, y posibilita entrar en una dinámica (de la cual forma parte la misma reforma) interesante de reformulación del sistema político venezolano que coadyuva a su urgente relegitimación. No obstante, el contexto político, las posibilidades del Congreso y la interrogante del referéndum popular (algo inusual en nuestra experiencia excesivamente representativa y, por añadidura, mediatizada por los partidos), abren un camino plagado de incertidumbres, pero también de infinitas posibilidades, que si sortea y salva los obstáculos que se interpongan en su marcha, confluirá en un robustecimiento y perfeccionamiento de nuestra aún frágil experiencia democrática.