

Arturo Peraza C.

# En qué consiste la Reforma Constitucional

Después de una larga discusión sobre el modo como se debe superar la actual crisis, los partidos políticos han optado por la vía de la reforma constitucional. Bajo el argumento de que es imposible convocar una constituyente sin una reforma constitucional que prevea esa figura, se ha iniciado la discusión de 70 artículos propuestos por la comisión bicameral del Congreso que estudió esta materia. Uno de esos artículos específicamente el 68 se refiere a la Asamblea Constituyente, pero nos unen a aquél una serie de modificaciones que buscan hacer inútil la convocatoria posteriormente de una Constituyente, más aún si se nos obliga a votar por la totalidad de la reforma.

Aunque se pueda pensar que no es al actual congreso a quien legítimamente le corresponde hacer los cambios, ya que es uno de los órganos más cuestionados, sin duda es importante estudiar las reformas propuestas, pues nos veremos en la obligación de decidir sobre esta materia en un plazo relativamente corto.

En el presente artículo describiré algunas de las nuevas instituciones político-jurídicas que la reforma plantea.

## CAMBIOS EN LA PARTICIPACION POLITICA

En la constitución de 1961 los únicos medios que tenían los ciudadanos que no fuesen miembros de un partido político para participar en la política eran: Las elecciones, las manifestaciones pacíficas, la iniciativa legislativa popular y el referéndum en caso de reforma constitucional. El actual proyecto busca ampliar ese marco. Al leerlo se nota un gran interés por aportar diversos mecanismos a través de los cuales el cuerpo electoral pueda ejercer diversos tipos de controles y a la vez proponer ideas de manera directa.

En el artículo 1º de la reforma se introduce una modificación al artículo 3º de la C.N. que dice:

*El Gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, participativo, responsable y alternativo.*

El artículo 2º insiste en esta búsqueda de la participación al decir:

*La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en las leyes, e indirectamente, mediante el sufragio por los órganos del poder Público.*

## EL REFERENDUM

Uno de los mecanismos que plantea la actual reforma, que sin duda es audaz, se refiere al referéndum. Esta figura está contemplada en el artículo 33 del proyecto de reforma. Hay cuatro tipos de referéndum: Aprobatorio, Revocatorio, Abrogatorio y uno sobre decisiones trascendentales de las autoridades nacionales, estatales o municipales. Se usa este término (referéndum) para referirse a tipos jurídicos distintos, pero con un punto en común a estos y es la convocatoria al cuerpo electoral, para que se pronuncie sobre determinada materia.

El Referéndum propiamente dicho es el "(...) derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias"<sup>1</sup>. Es el llamado Referéndum Aprobatorio en la reforma. Este referéndum es de carácter facultativo, es decir, no es necesario que para que se sancione una ley se deba ir a un referéndum. La iniciativa sólo le corresponde al Poder Legislativo, se convoca sólo si así lo decide la mayoría de los miembros de una de las Cámaras. En caso de ser de un tratado internacional el referéndum puede ser solicitado por acuerdo del Congreso o por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros o por iniciativa del 5% de los electores. Por último existe un único referéndum que es de carácter obligatorio, a saber en caso de reforma constitucional o de nueva Constitución aprobada por una Asamblea Constituyente, es decir que sin dicho referéndum no se puede modificar la Constitución.

El llamado Referendum Abrogatorio, recibe en la doctrina el nombre de Veto. Es la "(...) atribución a una fracción del

cuerpo electoral para exigir, (...), que una ley ya establecida sea sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de ésta, la validez de la ley. Se diferencia del referéndum facultativo (entendido en forma estricta) en que allí se trata de un proyecto de ley, mientras que aquí se refiere a una ley ya establecida."<sup>2</sup>. Pueden solicitarlo el 5% de los electores inscritos o el Presidente de la República en Consejo de Ministro. Son materia de Veto leyes vigentes o decretos leyes en materia financiera cuando el Presidente use la facultad que le confiere el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución. No pueden ser sometidos a este procedimiento: las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público, las que aprueben tratados internacionales y las de amnistía. Para que el Referéndum Abrogatorio o Veto tenga validez, deberá concurrir la mayoría absoluta de los electores.

El tercer tipo de referéndum es aquel que se refiere a decisiones de especial trascendencia del Ejecutivo Nacional o de las autoridades estatales o municipales. Se le denomina en la doctrina Plebiscito y "(...) es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, (...). No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, (...)"<sup>3</sup>. La iniciativa puede partir del Presidente de la República en Consejo de Ministros, del Congreso a través del voto mayoritario en una de las Cámaras o a solicitud de un número no menor del 5% de los electores inscritos. En este caso la reforma no exige una presencia determinada de votantes para que el Plebiscito tenga validez.

Por último tenemos el Referéndum Revocatorio o como lo llama García Pelayo: Revocación. Se refiere al "(...) derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato."<sup>4</sup> El proyecto de reforma regula esta posibilidad exigiendo las siguientes condiciones:

- Que hubiese transcurrido más de la tercera parte del período del mandato.
- Debe ser solicitada por un número no menor del 15% de los electores inscritos del circuito electoral de donde es representante o mandatario quien se desea remover.
- Que más del 50% de los inscritos voten por la destitución del funcionario.

En un universo electoral de 10 millones de votantes, la iniciativa debe ser tomada por 1.500.000 electores y deben votar expresamente por la destitución al menos 5.000.001 electores. Eso sólo si nos referimos al Presidente, pero también son

sujetos de la revocatoria los Senadores y Diputados al Congreso Nacional (cuyo circuito electoral es el estado que representan), los Gobernadores, los Diputados a la Asamblea Legislativa y los Concejales.

**OTRAS MODIFICACIONES SOBRE LA PARTICIPACION**

Se establece de forma definitiva la elección directa de Gobernadores. Se amplía el marco de participación de los Venezolanos Naturalizados quienes cumplidos determinados requisitos pueden ser Diputados al Congreso Nacional. Se mantiene la posibilidad de la iniciativa legislativa popular, pero se agrega la obligación al Congreso de tramitar en ese período dicha iniciativa.

**DERECHOS HUMANOS**

Aproximadamente 11 artículos de la reforma se refieren al tema de los derechos humanos. Vale la pena citar como un logro importante el artículo 16 que concede aplicación preferencial sobre el ordenamiento interno a cualquier tipo de tratado internacional, válidamente suscrito por la República, que verse sobre derechos humanos. Con ello se reconoce el carácter constitucional que tienen dichas declaraciones.

Por otro lado se amplía el reconocimiento formal de ciertos derechos humanos, como es el derecho a un ambiente sano, la igualdad de oportunidades que se le debe dar a la mujer, igualdad de los cultos, se garantiza el derecho a la información, el derecho de los indígenas a conservar su identidad cultural, el derecho de todo ciudadano a exigir reparación por parte del Estado en caso de retraso procesal y por último una declaración en el artículo 22º que simplemente dice:

*Todos tienen derecho a una alimentación suficiente y saludable.*

**DEL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Así se intitulará según el proyecto de reforma el nuevo capítulo que se le agregará al Título III de nuestra Constitución. Esta figura es conocida en Europa bajo el nombre de Ombudsman o Defensor del Pueblo, su función es servir de puente entre los administrados y la administración, es un funcionario del Poder Legislativo, con la facultad de representar ante los diversos órganos y en especial ante el Parlamento las quejas de la población.

El Defensor de los Derechos Humanos es un funcionario electo por el Congreso, cuya función es velar por el respeto a

dichos derechos. Posee las siguientes facultades:

- a) Es competente para investigar actos, hechos o situaciones que violen o menoscaben los derechos humanos o los intereses de las comunidades, pero corresponde al Fiscal General de la República lo referente al procedimiento judicial si este tuviere lugar.
- b) Representa ante los cuerpos deliberantes y los organismos administrativos, los derechos humanos que resulten afectados por personas privadas o por entidades públicas.
- c) Presentar informes periódicos al Congreso dando cuenta de los casos de violaciones a los derechos humanos.
- d) Fomentar el conocimiento de los derechos consagrados en la Constitución, tratados y leyes del país.

e) Puede hacer recomendaciones al funcionario competente para resolver aquellos casos que constituyan violación de un derecho humano o un defectuoso funcionamiento de los servicios públicos.

f) Podrá informar a las cámaras sobre cualquier investigación que realice y el desarrollo de la misma. A este informe se le deberá dar adecuada publicidad.

Todas las facultades antes descritas lo ubican como un funcionario cuyo papel es representar ante los órganos de la administración pública, las diversas situaciones que afecten a los ciudadanos, en particular lo referente a los derechos humanos y los servicios públicos. En ello coincide con la figura del Defensor del Pueblo. Pero la actual reforma le otorga ciertas potestades que lo distancian de ser un órgano con fuerza solamente moral:

a) Puede ordenar la suspensión de los actos de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos por la ley.

b) Puede solicitar la suspensión de sus cargos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Nacional.

El primer caso aparenta ser un prototipo de amparo decretado por este funcionario, El segundo caso pareciese que el Defensor de los Derechos Humanos puede pedir la destitución sin que esa petición sea vinculante para el funcionario que tenga competencia para decidir el caso. Estas dos funciones le dan un mayor margen de poder real que el contemplado en otras legislaciones.

El Defensor de los Derechos Humanos es electo por el Congreso y puede ser destituido por éste si así lo decide las 2/3 partes de sus miembros. Se le ampara con la irresponsabilidad en cuanto a lo afirmado en sus informes, y se le otorga prerrogativas judiciales.

Lo que no aparece con claridad dentro de la reforma es lo relativo a las relaciones entre este órgano y la Fiscalía General de la República. Hasta ahora todas las investigaciones antes mencionadas, las realizaba el Fiscal General, quien igualmente daba informes al Congreso sobre la situación de los derechos humanos en el país. No es claro si este funcionario sustituye al Fiscal en dichos roles o no, si las investigaciones sobre violaciones pasa primeramente por las manos de este funcionario, para luego ir a la Fiscalía con el fin de iniciar el procedimiento correspondiente, o la Fiscalía seguiría estando capacitada para investigar dichas violaciones. En definitiva nos preguntamos ¿A donde deberá acudir la gente en caso de sufrir una violación en sus derechos? ¿A ambos, a cualquiera, o alguno tiene prio-

# ¡Qué riñones!

Desde nuestro punto de vista, ésta es una exclamación de alegría, de optimismo, de independencia, de plenitud, de renovación, de libertad...de vida.

Corte el cordón umbilical de la diálisis, y muchas personas serán bienvenidas a un nuevo mundo. Todos podemos dar a luz nuevas vidas. Eso sí, hay que tener riñones, y un corazón de primera.



**Dé vida después de su vida. Done sus órganos.**

Asociación Venezolana del Riñón y Transplante de Organos. Telfs.: 74.30.50/74.23.87

ridad?. ¿No se tenderá a confundir más a la población con esto? . La reforma sólo nos contesta:

*El Defensor de los Derechos Humanos y el Fiscal General de la República colaborarán entre sí en el cumplimiento de sus funciones.*

## EL PRIMER MINISTRO

Una de las novedades que aporta la actual reforma es la concerniente a la figura del Primer Ministro. Esta figura, propia de los regímenes parlamentarios, no era conocida en nuestra tradición constitucional. En la teoría clásica el Jefe del Estado tiene poderes limitados y se reducen a representar institucionalmente al Estado. Como Jefe del Estado debe nombrar a un ciudadano que asuma la jefatura de gobierno, que es llamado Primer Ministro. Este funcionario es el responsable políticamente ante el parlamento, quién debe ratificarlo junto con su equipo de ministros, a la vez que puede destituirlo al retirarle su confianza. De esta forma sólo se puede nombrar Primer Ministro a aquel que el partido con mayoría en el parlamento designe.

En Venezuela igual que en toda América, la Jefatura de Estado está unida a la jefatura de gobierno, en la figura del Presidente de la República. Este no es responsable políticamente ante ningún órgano y por ende no puede ser destituido ni obligado a renunciar. En este sentido el control que sobre el gobierno puede ejercer el parlamento, en sistemas parlamentarios, es mayor que el que puede ser ejercido en sistemas presidencialistas como el nuestro. Aunque existen ciertos rasgos atenuados de este control legislativo sobre el ejecutivo, pues si bien el Presidente no es responsable políticamente, sí lo son los ministros del tren ejecutivo quienes pueden ser destituidos por la Cámara de Diputados a través del voto de censura. Esto nunca ha ocurrido, por razones de todos conocidas.

Cabría preguntarse si con la aparición de la figura de Primer Ministro se busca implantar algún tipo de régimen parlamentario, y la respuesta es negativa. No se reduce los poderes reales del Presidente de la República, quien continúa siendo Jefe de Gobierno y de Estado. Más bien se busca dotarlo de un colaborador que posea importantes capacidades.

Según el artículo 50 del proyecto de reforma el Primer Ministro es una persona de libre elección y remoción del Presidente que colaborará en la orientación política del Gobierno y en la coordinación de la Administración Pública. Puede proponer el nombramiento y remoción de otros Ministros, pero la designación sólo le com-

pete al Presidente. Debe refrendar el nombramiento de los mismos, y además de los gobernadores de Territorios Federales y Dto. Federal, puede presidir el Consejo de Ministros y tomar decisiones válidas en ellos, recibir cuenta de los mismos, suplir las ausencias temporales del Presidente, aunque no las absolutas.

El Primer Ministro es responsable políticamente ante el Congreso y puede ser destituido por el voto de las tres quintas partes del mismo en sesión conjunta. Con lo que de forma atenuadísima aparece la posibilidad de cierto control del Poder Legislativo sobre este órgano del Poder Ejecutivo. La norma establece que la remoción del Primer Ministro acarrea la reorganización del gabinete, aunque no se especifica qué se quiere decir con ello o cuál es su alcance.

Como se ve por lo antes expuesto, la figura del Primer Ministro es la de un colaborador, un segundo a bordo que entre otras cosas permite descargar al Jefe del Estado de ciertas funciones rutinarias de la administración pública. En ningún caso se varía el fuerte presidencialismo característico de nuestro sistema político.

## LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Sobre este órgano se ha escrito y hablado mucho en el país desde los sucesos del 4-F. La Asamblea Constituyente es según la Real Academia "(...)las Cortes convocadas para reformar la Constitución del Estado"<sup>5</sup>. Parte del principio de que el soberano es el pueblo. Este puede elegir a un grupo, que en representación suya, elabore una nueva constitución. Esta Asamblea por poseer el poder originario, es por definición plenipotenciaria. En principio ella puede exigir la renuncia de todos los poderes constituidos, o realizar las modificaciones que considere necesarias.

Lo importante de una Asamblea Constituyente es el proceso político que desde ella se abre y que al final quedará plasmado en un texto constitucional. Esta Asamblea marca el destino y rumbo fundamental del Estado y de la sociedad. Pero para que ella sea exitosa debe realmente representar a todos los actores sociales. Si ello se logra, entonces este ente se convierte en un verdadero centro de diálogo político, caso contrario no veremos ante un nuevo monólogo de los poderosos con consecuencias impredecibles. Se verá pues que es de suma importancia el establecer un modo de elección que permita esta representación de todos los sectores.

La reforma habla de esta figura en el artículo 68 que establece:

a) Es necesario que un número no menor

al 5% de electores solicite la convocatoria. Dicha iniciativa será consultada al electorado dentro de los 90 días siguientes y su resultado será válido si votan más del 50% de los electores. Así el convocar a una Asamblea Constituyente es privativo de la iniciativa popular.

b) De ser convocada, se llamará a elecciones de representantes a dicha asamblea dentro de los 120 días siguientes. La base poblacional para elegir representantes es el 1% y el sistema electoral será el vigente para elegir Diputados al Congreso. Esta asamblea es unicameral.

c) No pueden ser elegidos ni Senadores, ni Diputados al Congreso Nacional. **Pero si éstos renuncian a sus cargos dentro de los 15 días siguientes a la convocatoria de elecciones, sí podrán ser candidatos.** Es posible que la excepción se constituya en la regla.

No se dice nada sobre si se le reconoce sus plenos poderes o sobre sus atribuciones, entre otras razones (han respondido los redactores del proyecto) porque siendo un órgano plenipotenciario, no puede ser limitado. Pero el no dejar expreso al menos el hecho de que la asamblea es plenipotenciaria, es arriesgarse a una interpretación caprichosa de la Corte, a las cuales ya nos tiene acostumbrados. En cambio es llamativo que se le imponga un plazo de 12 meses para elaborar una nueva constitución.

Muchos se han preguntado si es posible convocar a una Asamblea Constituyente sin tener que aprobar las reformas de este Congreso. Al no establecer expresamente la Constitución del 61 que la reforma ha de ser consultada como una totalidad, se abre un camino para que los venezolanos podamos ser consultados ya sea en torno a toda la reforma o en torno a aspectos particulares de ella. Esto permitiría que elementos controvertidos de la misma puedan ser votados aparte y además nos permitiría aprobar figuras como la Constituyente, sin por ello estar de acuerdo con la reforma general, no tanto porque la reforma en sí misma sea mala, como porque el sujeto que intenta realizarla hoy en día está deslegitimado.

## NOTAS

<sup>1</sup> GARCIA PELAYO Manuel. *Derecho Constitucional*. Editorial Revista de Occidente, 5ª Edición, Madrid. pp 183

<sup>2</sup> Ibid. pp 184

<sup>3</sup> Ibid. pp 184

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> OSSORIO Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta Argentina, 1981. pp 163.