

## Reforma o enmienda: un tema que debe interesarnos a todos

Manuel Riera Domínguez<sup>1</sup>

### Sumario

*En un momento en el que los poderes del Estado debaten sobre la modificación de la Constitución, la ciudadanía debe involucrarse sin lugar a dudas. Los mecanismos de enmienda o reforma constitucional tienen no sólo diferencias normativas, como si fueran un tema propiamente jurídico; sino que tienen, además, una tremenda composición política, no sólo en los procedimientos que pueden ser utilizados, sino en los efectos y alcances que pueden generar cada uno de ellos. En tal sentido, es imperativo inmiscuirse en el debate y generar ideas y discusiones más ricas y profundas en torno al tema. Resulta un deber cívico ineludible auscultar las razones que motivan la discusión y es una tarea ciudadana exigir a los actores políticos responsables de las decisiones que justifiquen, no sólo sus posturas, sino las visiones y los proyectos que tienen respecto de lo que dicen. Este artículo transita este momento. Parte de la observación de una coyuntura actual, repasa los aspectos instrumentales de la enmienda y la reforma como vías de modificación constitucional, critica el enfoque del debate público planteado por los actores políticos actuales, señala las contradicciones y muestra la necesidad, que a su vez es una invitación, de que los ciudadanos nos involucremos en un tema que debería interesarnos a todos.*

Palabras clave: constitución, reforma, enmienda, modificación, reelección, constituyente, debate, senadores, diputados, ciudadanía, ciudadano, político.

No quisiera generalizar. Pero ronda en el ambiente ciudadano el tema de la reforma —o de la enmienda— constitucional. El tema está instalado, en mayor o en menor medida, en las diferentes esferas de la sociedad. Cualquier persona mínimamente interesada en corroborar esta proposición encontrará, donde busque, comentarios, conversaciones, artículos, encuestas, discusiones; tanto profesionales como académicas, políticas o coloquiales, sobre si se debe reformar o enmendar nuestra Constitución.

La caja de mayor resonancia hoy por hoy es la Asociación Nacional Republicana. El Partido Colorado, el partido *oficialista* —desde el punto de vista de quien ejerce la Presidencia de turno y cuenta con mayorías parlamentarias— se yergue como punta de lanza interesado en la reelección del Presidente. A esta línea argumental, se suman los ministros del Poder Ejecutivo, algunos intendentes, gobernadores, presidentes de seccionales. Sin embargo, no es el único. La asociación de los fiscales del Ministerio Público, no sólo habla y discute del tema, sino que propone e impulsa puntualmente la reforma y apunta a modificar la composición del Consejo de la Magistratura del cual plantea ser parte. Parlamentarios de ambas cámaras manifiestan sus posturas, a favor o en contra, dependiendo del partido al que pertenecen o de la viabilidad del acuerdo al cual condicionan sus opiniones o intereses. Analistas políticos plasman sus argumentos recorriendo tópicos que van desde la oportunidad, la falta de proyectos hasta la falta de consensos entre los actores políticos. Los ciudadanos convencionales son entrevistados. Comparten sus recuerdos, sus puntos de vista y, mediante ellos, llega hasta nosotros el *espíritu* de la Constitución vigente. Los profesionales especializados dictaminan de igual manera, sobre pedido o *motu proprio*, abarcando mayores o menores aspectos de la constitucionalidad de lo que se les solicita o les interesa. Los periodistas organizan las entrevistas, las encuestas y las publican; las universidades y las asociaciones civiles organizan paneles y debates; las redes sociales *viralizan* o marcan tendencias; la ciudadanía se suma o se aparta a la *oferta de información* dependiendo del interés o del exiguo tiempo con el

---

<sup>1</sup> Abogado y docente.

que cuenta dentro del ajetreo diario. La propia Revista Jurídica del CENTRO DE ESTUDIANTES DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA “*Nuestra Señora de la Asunción*” congrega a sus autores, justamente bajo esta temática, a una nueva edición y en el 25º aniversario de su publicación ininterrumpida.

Abarcar el tema de reformar o enmendar la Constitución es relevante. Es significativo, primero, por lo oportuno. Oportuno porque resulta adecuado sumarse a la discusión en el momento en que el país lo hace y se interesa en ello. Es importante por la extensión potencial que puede adquirir el debate, como consecuencia de la acumulación de opiniones y la naturaleza y el ámbito al que se lleva la discusión. Y, por último, es interesante por el *contraste* mismo de esas opiniones, cuya diversidad, en la medida que aumenta y abarca distintos aspectos, ofrece una mayor cantera de ideas para que la ciudadanía forme –desde allí– sus propias ideas. De ello se trata el civismo. Como ciudadanos que somos, lo ideal es que nos interese en estos temas y no sucumbamos a la comodidad del pasotismo. Esa es la intención del presente artículo.

Leí y escuché bastante. Y, aunque peque de reduccionista, la principal causa que motiva la discusión sobre si se debe o no modificar la Constitución, a través de una reforma o a través de una enmienda, reposa en la *reelección* presidencial. Si el debate público está instalado en reformar o enmendar la Constitución, se espera que una u otra sea la forma de permitir –en su caso– que un presidente pueda presidir el país nuevamente. Como más de uno sabrá, embarcarse en la discusión implica definirse y tomar posiciones. Pues, en la coyuntura actual, solo un puñado de presidentes está afectado por una eventual posibilidad de ser nuevamente elegido. El resto, ora falleció o no le interesa, ora quedó fuera de la ecuación por falta de popularidad. Cualquiera sea el caso, el eje de la discusión está puesto en el presidente y en si podemos elegirlo de nuevo. Y desde ahí, se analiza la inconstitucionalidad de la enmienda como una opción de modificar el impedimento actual o la constitucionalidad de la reforma como la única vía para lograrlo. Se especula sobre el alcance del texto y aquí adquieren relevancia los ciudadanos convencionales que afanosamente siguen aportando razones, con mayor o menor eco. La interpretación va desde lo *literal* hasta lo *histórico*, rescatando el significado de la letra o la reminiscencia de las desgracias de una dictadura que, aunque nos duela, significa –como mucho– unas cuantas páginas de manuales para toda una generación (de eventuales electores). El debate gira, además, sobre los costos de elegir una convención constituyente, sobre los tiempos que restan para hacerlo, dada la época de elecciones que se avecina, sobre la oportunidad de llevar adelante la cuestión en atención en que el presidente actual ha recorrido más tiempo de su mandato del que le queda. Y, con todo esto, creo que el principal problema no pasa, sin embargo, por enmendar o reformar la Constitución, sino por discutir *qué cosa se modificará* una vez que optemos por la herramienta adecuada para hacerlo.

Me gustaría centrar primero la atención en las herramientas con las que contamos para la *modificación* de la Constitución. Cuando la Constitución actual entró en vigencia quedó claro para los constituyentes que el proceso de elaboración, sanción, promulgación así como sus disposiciones no estarían sujetas a revisión jurisdiccional ni a modificación alguna. Esta fue la primera *disposición final*. Es natural que una norma de tal jerarquía requiera, como todas las normas, cierto tiempo para acomodarse en la sociedad, así como la sociedad misma para acomodar su modo de vivir bajo la luz de nuevas disposiciones. Pero el Poder Consti-

tuyente dejó en claro que la regla reconocía la *salvedad*, conforme lo estableció en los procedimientos para su reforma o su enmienda. A veinticuatro años de su sanción, ambos medios de modificación son viables. Han pasado los diez años mínimos requeridos para una reforma y los tres años mínimos requeridos para una o más enmiendas. El tiempo o plazo no es, pues, un inconveniente a estas alturas. Hay una suerte de *prescripción inversa* que, trascurridos los plazos, ahora sí pueden plantearse las modificaciones. Por su parte, si ampliare la reflexión y abordare el tiempo transcurrido (24 años) en sí mismo, también podría sostener con bastante razonabilidad que éste es suficiente para considerar y analizar el funcionamiento de la Constitución, de sus instituciones, de los organismos y órganos que estructuran el Estado y, sobre todo, para poner a prueba esta reflexión con la participación de toda una nueva generación de ciudadanos.

Al ser dos los únicos medios posibles a ser utilizados para una eventual modificación, creo que compararlos es una buena manera de empezar. Atenderé primero la cuestión de *quién solicita* una modificación constitucional. La *solicitud* de reforma puede provenir únicamente en tres supuestos. Del 25% de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso. Es decir, 11,25 de los 45 senadores o 20 de los 80 diputados; el Presidente de la República o, por último y cuanto menos, 30.000 electores en petición firmada. Dicho de otra manera, pueden *solicitar* la reforma de la Constitución 30.032 personas, de las cuales sólo una es una constante y alguien a quien conocemos. Las demás son variables en un universo mayor de parlamentarios y electores. El 0,42% de la población actual, redondeada su cifra en siete millones, es el quorum mínimo potencial requerido para obtener una solicitud eficaz. Un quorum que ni siquiera llega al 1% de la población electoral actualmente habilitada. La cuestión de *quién solicita* la reforma también se extiende a la enmienda en los mismos términos. El requisito es idéntico.

Si se reunieren los requisitos mínimos exigidos, se debe afrontar la cuestión de *quién aprueba* la solicitud de modificación. Para aprobar la solicitud de reforma se requiere mínimamente una mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Es decir, 30 de 45 senadores y 53,33 de 80 diputados. Por *mayoría absoluta de dos tercios* debe entenderse las dos terceras partes del número total de miembros de cada cámara, conforme lo establece el artículo 185 para las sesiones conjuntas. Por su parte, para aprobar la solicitud de enmienda, se requiere mínimamente la mayoría absoluta en la Cámara de origen y, luego, en la Cámara revisora. Es decir, 23,5 de 45 senadores y 41 de 80 diputados. Por *mayoría absoluta* debe entenderse *quorum legal*. El quorum legal equivale a *la mitad más uno* del total de cada Cámara, conforme lo establece el artículo 185 para las sesiones conjuntas. Por *cámara de origen* debe entenderse aquella en la cual se gestó el nacimiento, la iniciativa, estuvo la raíz o la causa de la solicitud de la enmienda. Por *cámara revisora* debe entenderse aquella que revisa o examina lo aprobado en la de origen. El origen puede estar en cualquier cámara y la revisión, consecuentemente, también. En principio, cuando la solicitud de modificación se realiza vía reforma o vía enmienda, la principal diferencia en la cuestión de *quién aprueba* radica en la mayoría requerida para la aprobación. En la reforma es “absoluta de dos tercios” y en la enmienda es “absoluta” a secas. La mayoría absoluta de dos tercios es más calificada, pues requiere mayor cantidad de legisladores. Si se pudiere, por último, agregar una digresión en esta cuestión, que en la práctica actual ya no es un problema, está el tema del quorum legal. El quorum legal, según la Constitución, es “*la mitad más uno*”. Cualquier matemático alertará que la frase no es equivalente a decir “*más de la mitad*” o “*la mitad más dos*”. Sobre todo, en el cálculo de los senadores, en donde la composición de la cámara es impar (45) y su mitad

de 22,5 miembros. La norma exige de manera literal “la mitad más uno”. Es decir, 22,5 senadores + 1 senador = 23,5 senadores. ¿Puede considerarse que el quorum legal (23,5) debe ser de 23 senadores o se precisa uno más para llegar a 24? ¿Y si se sumaren 25 o 26? ¿Cuál es el criterio para redondear la cifra *hacia arriba* o *hacia abajo*? Puesto que no hay cercanías a los números enteros, ya que simplemente se ha sumado “1” a la mitad, la cuestión no parece –al menos matemáticamente– clara. Si la redacción fuere “*más de la mitad*”, estaría clarísimo que el quorum legal sería de 23 senadores o cualquier número mayor, que simplemente superaría la mitad de la composición de la Cámara. Ambas cámaras del Congreso poseen reglamentos internos y cada una de ellas regula esta cuestión a su manera. Existe también una suerte de “*costumbre parlamentaria*”, como me explicaba el ex diputado SEBASTIÁN ACHA, para aceptar que son 23 los senadores necesarios. Puede, pues, considerarse como un tema menor. Pero quien vive en este país sabe que los criterios, las costumbres y los reglamentos cambian con los vientos políticos y en cualquier momento estas brisas de tregua pueden convertirse en tormentas mayores. Por lo tanto, advertirlo no viene mal, por aquello de que lo que abunda no daña.

Con una solicitud eficazmente presentada y válidamente aprobada, se puede pasar a considerar la cuestión de lo que llamaré *el alcance de lo que se aprueba*. En el pedido de reforma lo que se aprueba tiene el alcance de una “*declaración de la necesidad*” de reformar la Constitución. En el pedido de enmienda, por su parte, lo que se aprueba tiene el alcance de un “*texto íntegro*”. Ambas frases son textualmente utilizadas en la Constitución. Ello da la pauta de que el alcance de la modificación es mayor en la reforma, puesto que una “*declaración de la necesidad*” implica una exhortación en sentido genérico y un “*texto íntegro*” refiere una modificación de un texto específico y propuesto de antemano. De ahí que se hable de cámara de origen y de cámara revisora en la vía de la enmienda, en tanto en la primera se origina el texto –que discutido y aprobado– pasa luego a ser examinado por la cámara revisora para que también lo apruebe, en su caso. Se discute siempre un proyecto determinado, que justamente por su especificidad, tiene siempre un alcance menor.

Aprobada *la declaración de la necesidad* de reformar la Constitución o el *texto íntegro* a enmendar en la Constitución, se puede considerar lo que llamaré *el efecto de lo que se aprueba*. Cada vía de modificación constitucional, aprobada según sus procedimientos, tiene un efecto distinto. En el caso de la reforma, el Tribunal Superior de Justicia Electoral debe convocar *elecciones generales*; en el caso de la enmienda, debe convocar un *referéndum*. En ambos casos, la convocatoria se realiza dentro de los ciento ochenta días de aprobadas las solicitudes. Lo relevante aquí es que los efectos de una reforma o de una enmienda, en torno a lo que se busca modificar, pueden variar enormemente en unas elecciones generales o en un referéndum. Desde el punto de vista normativo, el elemento determinante pasará por el *sufragio* en tanto este es el derecho, deber y función pública que habilita al elector a participar en la constitución de las autoridades electivas y en los referendos. Pero desde el punto de vista empírico, la participación en elecciones generales o en el propio referéndum se realiza, siempre según la ley y nuestro sistema democrático representativo, por intermedio de los partidos, de los movimientos políticos o de las alianzas. Puesto esto en términos actuales, si la modificación se hiciera vía *reforma*, el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocará la elección de los próximos ciudadanos convencionales que compondrán una Convención Nacional Constituyente. Si la modificación se hiciera vía *enmienda*, convocará al electorado para realizar una *consulta* popular, mediante la cual, la ciudadanía deberá votar la aprobación o el rechazo

del texto íntegro aprobado en el Congreso. Esta consulta es, en rigor, un referéndum *constitucional*, aludido en el artículo 290 de la Constitución, distinto del referéndum *legislativo*, aludido en el artículo 121. La disgregación entre ambas formas se replica en las leyes electorales reglamentarias. No hay incoherencia normativa sobre el tema.

Allende la cuestión normativa, creo que la práctica o la operativa de las eventuales convocatorias, es un tópico que el ciudadano debe considerar al formar su opinión. En la modificación vía enmienda, no hay *elección* propiamente, en el sentido de que el ciudadano no tiene la opción de elegir candidatos. Hay una *consulta* acerca de la aceptación o del rechazo de un único texto que ya proviene aprobado del Congreso. Es una consulta directa a la ciudadanía. ¿Desea usted ciudadano aprobar –si o no– el texto íntegro a enmendarse que aprobó el Congreso? Un lacónico sí. Un lacónico no. Nada más. La modificación vía reforma, en cambio, tiene otras aristas. Pues aquí sí habrá elección de candidatos a ciudadanos convencionales. Esto implicará que los candidatos sean propuestos, por intermedio de los partidos, de los movimientos políticos o de las alianzas señaladas. Lo que conlleva, además, que habrán, primero, elecciones internas y luego generales y, por sobre todo, que serán elegidos de las *nóminas cerradas* presentadas por aquellos. Es decir, así como en otras elecciones generales elegimos senadores o diputados, aquí también se elegirán ciudadanos convencionales desde *listas bloqueadas*, más conocidas como “listas sábanas”. Por ende, la elección de ciudadanos convencionales se reducirá, en realidad, a un *menú* que podrá contener personas que sean del agrado –o no– del elector, aunque no por ese desagrado podrá separarlos en votos personales o individuales. La elección del eventual miembro de una Constituyente incluirá, necesariamente, personas que nos gusten o no nos gusten, amalgamados en la misma lista de uno o más partidos políticos, aunque el elector no esté afiliado a ninguno. Este modo de elegir, vigente a la fecha, públicamente vilipendiado, afectará la elección de los ciudadanos convencionales y permitirá que entren a la discusión en el seno de la Convención personas que no serán realmente elegidas por los electores, lo que afectará, naturalmente las decisiones de lo que se reformará constitucionalmente. Asimismo, no debe olvidarse que, para la distribución de escaños en los cuerpos colegiados como una Convención Nacional Constituyente, se aplicará el sistema D'Hont, para los partidos, movimientos políticos, alianzas o concertaciones, como luego para la determinación de quienes fueron electos dentro de las listas respectivas. Ello garantizará el mayor número de convencionales a los partidos políticos principales y mayoritarios. Un tema no menor, sobre todo para quienes forman parte de los grupos minoritarios o minorías.

Modificar la Constitución por la vía de la *reforma* nos permitirá contar, como máximo, con 125 miembros en la nueva Convención Nacional Constituyente. Esta, totalmente independiente de los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se volverá –como lo establece su nombre– un *Poder Constituyente*. Establecerá, compondrá, dirá y erigirá una nueva Constitución para el país. Muchos autores escriben sobre lo que implicaría una reforma *parcial* o *total*, considerando que sean algunas partes o la totalidad de la Constitución la reformada. Sin embargo, la digresión es más bien académica, pues, aunque la Constitución vigente se reformare sólo en parte, el resultado será una nueva Constitución, no la vieja parcialmente reformada. Ergo, tendremos siempre una nueva Constitución, que mantendrá textos similares a la anterior derogada. La *independencia* del Poder Constituyente es un tema que también se debe considerar con mucha atención. Pues la modificación por esta vía permitirá y facultará un número determinado de ciudadanos a que modifiquen lo que quieran. A diferencia de la enmienda, la modificación no estará enmarcada en un texto único que,

luego de ser debatido o discutido, podrá o no ser incorporado. Se refiere, como se señalaba más arriba, a una *exhortación genérica*, una expresión de voluntad colectiva, manifestada a través del procedimiento de reforma, que permitirá, al final, que un grupo de ciudadanos reforme lo que quiera de la manera que quiera. No habrá limitación alguna al sentido común que tengan. No habrá norma alguna que vincule, limite o encauce la visión política, filosófica, social, económica y jurídica que tengan. La ciudadanía que elige los convencionales no elige el contenido a ser reformado como ocurre en la enmienda. El mismo Congreso, al aprobar la necesidad de reformar, no aprueba el contenido a ser reformado. Esto es exclusivo del Poder Constituyente. Su soberanía es absoluta. Guiarán los designios de este país, a través de nuevas disposiciones constitucionales, conforme reaccione la inercia de sus discusiones a las presiones sociales que pudieren ejercerse. Por eso, a mi modo de ver, este tema –si bien es siempre político–, en su más pura esencia es un tema eminentemente cívico. Es un tema que nos pertenece a todos; que nos incumbe a todos. Así lo advierte el profesor FRANCISCO CENTURIÓN al señalar que *las constituciones son las más sensibles al clamor popular de cambio*.

Hasta aquí, podría señalarse que hemos enfatizado los aspectos *instrumentales* de la modificación de la Constitución. A partir de aquí, quisiera entrar a la cuestión sustancial, considerando *qué cosa puede modificarse* y porqué debemos interesarnos en ello. Como quedara visto, el ambiente que se vive referente a la modificación de la Constitución gira en torno a si podremos –o no– reelegir el presidente. Mucho se ha dicho y se continúa diciendo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una vía u otra para lograr este cometido. Pero ¿por qué todo ello? Para comenzar, los artículos 289 y 290 de la Constitución no son solo disposiciones de contenido meramente instrumental, que enfatizan plazos, mayorías, procedimientos u organismos competentes. Si no, además, disponen aspectos de carácter *sustancial*. Específicamente en lo referente a la enmienda, en tanto se establece que no se utilizará su procedimiento, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten *el modo de elección, la composición, la duración de mandatos a las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I* (DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS – DE LA VIDA Y DEL AMBIENTE; DE LA LIBERTAD; DE LA IGUALDAD; y DE LA FAMILIA). La disposición, como puede notarse, tiene una redacción negativa. Señala lo que no puede enmendarse. La redacción permite extraer dos reglas generales. Una regla *absoluta* y una regla *relativa*. La regla absoluta diría: “todo puede reformarse en la Constitución”. La regla relativa diría: “casi todo puede enmendarse en la Constitución, menos las disposiciones por ella misma establecidas”. Estas reglas –absoluta y relativa– coinciden con los alcances de las vías de modificación propuestos. La modificación por vía de reforma permitirá que se modifique todo y lo que los convencionales quieran. La *exhortación genérica* o expresión de voluntad colectiva manifestada en la reforma es coherente con la regla: *todo puede reformarse*. Esto también coincide con la digresión meramente académica de reforma parcial o absoluta. Siempre se obtiene una nueva Constitución, no una parcialmente nueva que mantiene lo parcialmente viejo. En sentido contrario, las enmiendas serán siempre parciales. Es decir, tienen procedimientos distintos y también difieren en la sustancia de lo que puede enmendarse, pues la Constitución prohíbe que todo pueda enmendarse. No existe la enmienda absoluta.

El ex senador HUGO ESTIGARRIBIA, quien fuera un miembro de la Constituyente de 1992, sostiene que la vía de obtener la reelección es únicamente la reforma. Más de la mitad de los 45 presidentes de las seccionales coloradas y algunos gobernadores e intendentes del país solicitan la reelección del presidente actual, cualquiera sea la vía. El senador ENRIQUE

BACCHETTA plantea una posición ecléctica, supeditada a las conversaciones o acuerdos que se pudieran lograr en la Cámara de Senadores. El diputado OSCAR TUMA impulsó directamente un proyecto de ley solicitando la enmienda constitucional que permita la reelección del presidente actual. El ex senador RODRIGO CAMPOS CERVERA, quien también fuera miembro de la Constituyente de 1992, considera que la reelección no es posible con el texto constitucional vigente, salvo que sea modificado, lo que sí puede —a su criterio— lograrse por la enmienda. El senador HUGO RICHER descarta diálogos con el partido oficialista sobre la posible reelección vía enmienda. Sin embargo, la posición de su partido el Frente Guazú es también ecléctica, en el sentido de que el senador FERNANDO LUGO, es un eventual candidato a la reelección presidencial y, por ende, potencial partidario —el Partido— de una enmienda. Algunos actores políticos son partidarios de la reelección presidencial, pero con el agregado del revocatorio del mandato, que permita la separación de un presidente que ejerza mal sus funciones. Otros actores políticos son partidarios, no sólo de la reelección, sino de la radical idea en la cual la reelección es actualmente viable. El texto actual no requiere ni enmienda ni reforma, puesto que la redacción de la Constitución permite a candidatos como FERNANDO LUGO, postularse directamente. Otras agrupaciones políticas o partidos menores toman postura a favor o en contra, por una vía o por otra. El partido liberal, principal actor de oposición, no sólo busca evitar la reelección, sino que busca castigar a los miembros de su partido que la propugnen o apoyen. El ex senador MIGUEL CARRIZOSA, representante del Partido Patria Querida, manifestó que su asociación se opone a la reelección, no así a la discusión y aclara que la vía, en su caso, es la reforma. Este contexto social y político, sintetizado aquí, permite apreciar cómo las variopintas opiniones flotan de un lado para otro en un mar de intereses políticos que cambia día a día. Pero este caleidoscópico contexto tiene algo en común y que ya fuera adelantado: sólo discute la posibilidad de reelección.

Por si fuera poco, el contexto recién enunciado, sintetiza meses de opiniones que fueron y vinieron en uno y otro sentido. Sin embargo, en lo que algunos consideran una jugada magistral de ajedrez, la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 25 de agosto de 2016, sacudió el tablero político en cuanto al tema de la *reelección* vía enmienda. Con la agilidad de un lince y el pulso de un cirujano, se incorporó al orden del día un proyecto de ley que solicitaba la *enmienda constitucional* para modificar la duración del mandato presidencial y llevar adelante la reelección. Sin embargo, de 45 senadores, 22 abandonaron la sesión, intentando con su ausencia eliminar el quorum, mientras que los 23 restantes permanecieron en la sesión y votaron el rechazo sobre tablas. La composición de estas mayorías es llamativa por dos razones. La primera, porque la que votó el rechazo es una mayoría opositora compuesta por senadores que se suponían interesados en la enmienda, y la segunda, es que miembros de esa misma mayoría fueron senadores que proyectaron la ley que ellos mismos rechazaron. Es decir, hubo un enroque de intereses por motivos aún no claros y una situación absurda de proyectar y, al mismo tiempo, rechazar la enmienda por la misma gente. El proyecto fue presentado sorpresivamente por 12 senadores. Los firmantes fueron CARLOS AMARILLA; ARNALDO GIUZZIO; DESIRÉE MASI; PEDRO SANTA CRUZ; MIGUEL LÓPEZ PERITO; ADOLFO FERREIRO; MARIO ABDO BENÍTEZ; SILVIO OVELAR; BLANCA OVELAR; ÓSCAR SALOMÓN; ARNOLDO WIENS; y LUIS ALBERTO WAGNER y cada uno de ellos votó el rechazo. Queda claro que Senadores previó convertirse en la Cámara de *origen* y con el rechazo del proyecto, buscaron evitar que se trate la enmienda por un año más o definitivamente, en su caso.

A diferencia de la Constitución anterior, una eventual reforma de la actual, no contempla ningún debate real ni de fondo. Y como quedara dicho arriba, tampoco la enmienda. La reflexión sobre la que gira la cuestión es paupérrima en atención a cómo fueron considerados en el pasado para la elaboración de la Constitución vigente. Opiniones como la del senador ADOLFO FERREIRO, por ejemplo, que tratan de “mamotreto” a la Constitución, no construyen absolutamente nada. Su opinión no pone un solo ladrillo en la construcción de ideas. ¿Por qué generalizar de tal manera lo que tiene también sus lados positivos? ¿Cómo puede ser un mamotreto el derecho a la vida, a la libertad, a la educación, a la intimidad? Son los intelectuales como él quienes deberían guiar el debate hacia aguas profundas y no dejarlas en la superficie de las opiniones englobantes y vacías. El propio OSCAR FACUNDO YNSFRAN, presidente de la Convención Nacional Constituyente de 1992, iniciaba su discurso en la Ceremonia de Clausura diciendo: “*Hemos redactado una Constitución, que quizá no sea la gran Constitución que hubiéramos querido, pero que es la Constitución que las circunstancias han hecho posible y, como tal, refleja nuestros ideales y logros pero, a su vez, nuestras limitaciones*”. ¡Claro que hay limitaciones! Nadie es perfecto. Sin embargo, esa Constitución imperfecta fue producto del consenso y de un momento histórico en que el escenario era más claro. Fue, además, síntesis de proyectos que fueron presentando y debatiendo diversos actores como la Asamblea por el Derecho a la Vida, el Partido Liberal Radical Auténtico, Constitución para Todos, el Partido Humanista, el Partido Revolucionario Febrerista, la Asociación Nacional Republicana, el Instituto Desarrollo y Libertad, la Comisión Ad Hoc y los diferentes ciudadanos convencionales. Fue también producto de las fuentes utilizadas de anteriores constituciones y de constituciones de otros países. Hoy por hoy ¿Dónde están esos debates? ¿Dónde están esos proyectos? Cualquiera que lea las noticias o escuche las opiniones, no sólo ya sobre su postura, sino sobre lo que ocurrió en el senado, notará que se habla de traiciones, de intereses sectarios, de intentos amañados por obstaculizar un buen gobierno, o lo que fuere; todo, menos por una visión país.

Si modificar la Constitución es un tema que nos debe interesar a todos, no podemos anclar nuestras opiniones en el marco del contexto actual descrito. Un marco pobre, vacío, sin proyectos, sin consensos o, en su caso, a partir de consensos que provienen de negociaciones privadas que la ciudadanía desconoce. Pues eso sí es reduccionista. En ese sentido, sí es conducente, no sólo sumarse al debate sobre si se puede o no reelegir el presidente y cuál es la vía, sino agregar diversidad y profundidad al debate; algo que hasta ahora, desde lo político y la opinión pública, nos han privado. Al respecto, el profesor JUAN CARLOS MENDONÇA, con la lucidez y la sabiduría a la que nos tiene acostumbrados, está un paso delante. Como pionero en estos temas y baqueano para los que somos más jóvenes, en territorios desconocidos, sus esfuerzos son siempre una guía. Si bien no fue un miembro de la Convención Nacional Constituyente, tiene realizados dos trabajos que merecieron mi atención y servirán –sin duda– a quienes los lean. Un trabajo sobre la duración de mandato y la reelección presidencial; por una parte y, un trabajo sobre la reforma constitucional; por otra parte. Ambos plasmados un libro titulado “*Sobre Derecho, temas polémicos*”, recientemente lanzado<sup>2</sup>. En el primer trabajo, dictamina sobre la posibilidad de modificar vía enmienda la duración del mandato presidencial, y en su segundo trabajo, profundiza mucho más la modificación de la Constitución, tocando temas que pasan por la necesidad de reformarla, la oportunidad para hacerlo y, creo lo más importante en este momento, el contenido. Es decir, considerando la sustancia del tema: *qué cosa puede modificarse*. Lo interesante, además, es que

---

<sup>2</sup> Intercontinental editora. Asunción, Paraguay. Año 2015.

este trabajo compila lo que los profesores EMILIO CAMACHO, BERNARDINO CANO RADIL, JUAN CARLOS MENDONÇA BONNET, LUIS LEZCANO CLAUDE y RODRIGO CAMPOS CERVERA, opinaron también sobre *qué cosa puede modificarse*. Los puntos propuestos por estos señores van desde el sistema de selección de ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados hasta temas que tienen que ver con la reelección presidencial, de gobernadores, de la presidencia del Congreso o la eliminación misma del Consejo de la Magistratura, de las listas bloqueadas (sábanas), de la senaduría vitalicia y del propio Vicepresidente. Los temas recorren también aspectos más técnicos y profundos como la instauración de un Tribunal Constitucional, considerar la composición bicameral del Congreso actual, la inamovilidad de los magistrados o de devolverle a una Constituyente la facultad misma de enmendar la Constitución. Sin embargo, todos estos temas están hoy en día dejados de lado. Están omitidos, relegados y marginados a un ida y venida de intereses muy superficiales que nada tienen que ver con la definición de una visión país. Si el tema se planteara como aquí se proclama, el debate podría ser exquisito. Implicará la definición política, filosófica, ideológica, social de quienes defiendan unas y otras posturas, dentro de un –ahora sí– debate que despertará la polémica en temas sensibles que sí le interesan a la sociedad. Relegar estos temas y centrar el contexto meramente en la reelección, sobre la base si podremos elegir a un presidente o a otro, es *personalizar* una cuestión, abandonando la idea misma de institución que debería guiar al país, trascendiendo la insoslayable temporalidad de las personas que en poco tiempo más ya no estarán con nosotros.

A modo de colofón, este artículo debería concluir en lo que creo podrá intuir el lector a estas alturas. El propósito no es sentar una postura sobre la reelección, sobre su viabilidad vía enmienda o reforma, sino en señalar la vacuidad del debate actual, si es que de debate pudiéramos hablar. No se trata de saber si reelegiremos o no el presidente actual, sino de considerar que la modificación de un tema como ese, de instrumentarse vía reforma, implicará la facultad de que cientos de cosas también puedan modificarse, sin siquiera haberse tratado. Se trata de saber de antemano, que texto único implicará una modificación vía enmienda. ¿La reelección será por un período más o por dos o sin fin? ¿Será sucesivo o alternado? ¿Por otros cinco años, por ocho o por diez? ¿No sería preferible en pensar ya en un presidente que por una única vez que dure todo este tiempo? ¿Por qué cabría pensar en la reelección de una persona cuando la historia del Paraguay independiente enseña que el poder no tiene límites y que hemos tenido no sólo la Dictadura de STROESSNER sino también dictaduras temporales o perpetuas como la de FRANCIA? ¿No era eso lo que pretendía ESTIGARRIBIA cuando modificó la Constitución del 40? La mera observación de nuestra historia nos enseña que, en más de 200 años de vida independiente, 100 de esos años estuvieron en manos de un puñado de hombres, como FRANCIA, los LÓPEZ, ESTIGARRIBIA, MORINIGO y STROESSNER. En fin, temas que podrían enseñarnos tanto y aportar tanto a la construcción de nuestra propia identidad, a la *constitución de nuestra identidad*. Si de alguna manera pudiere lograr que esta idea trascienda, el éxito sería suficiente. Pues apuntar la vacuidad del debate sin el esfuerzo mínimo de aportar a ello, es incoherente. Creo firmemente que esta es una gran oportunidad. Así como la Revista Jurídica del CENTRO DE ESTUDIANTES DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA “*Nuestra Señora de la Asunción*” celebra el 25° aniversario de su publicación ininterrumpida, los ciudadanos de este país celebramos 24 años de Democracia bajo las luces y las sombras de una Constitución libertaria. La mejor manera de celebrarla es apuntalando el perfeccionamiento de sus postulados. Y será mejor que lo hagamos participando todos, sobre todo la nueva generación que se incorpora, pues una nueva Constitución que sea el fruto de una participación cívica real, será un éxito, no

porque sean mayores sus bondades a sus defectos, sino porque en la participación cívica radicaré su principal legitimidad.