

Capítulo 13

Introducción	439
El proceso constituyente de 1999	440
El momento constituyente de 1999	440
Signos de continuidad y de ruptura en la Constitución de 1999	445
Reformas necesarias a la Constitución de 1999	449
Organización y atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional	450
Organización y funcionamiento del Poder Legislativo Nacional	456
Organización y funcionamiento del Poder Judicial	462
La existencia de un Poder Ciudadano	465
El desarrollo del federalismo	467
La noción de seguridad de la Nación y el papel de las fuerzas armadas	468
Las organizaciones políticas y su financiamiento	470
La reforma de la Constitución	471
Reflexión final	472



Reformas constitucionales para el fortalecimiento institucional

Jesús M. Casal H.

INTRODUCCIÓN

En el contexto de un acuerdo social para el desarrollo y la superación de la pobreza, no debe faltar una reflexión sobre los parámetros constitucionales que han de guiar la actuación de los organismos públicos, en la medida en que éstos pueden favorecer o dificultar la aplicación de las propuestas contenidas en los diversos estudios sectoriales que componen esta obra. Más allá de los condicionamientos jurídicos propios de cada área examinada, existen pautas constitucionales fundamentales para el adecuado funcionamiento del Estado en sus diversos niveles político-territoriales y para la preservación de la institucionalidad democrática.

Hoy resulta indudable el efecto de las variables institucionales sobre el desarrollo de los pueblos y sobre las posibilidades de ejecutar con eficacia y sostenibilidad proyectos de reforma social. La fortaleza de las instituciones democráticas es primordial para la recta orientación y aplicación de tales proyectos, pues implica la participación de actores diversos, particularmente de los grupos que reclaman una atención especial, en su diseño, así como el ejercicio de controles sobre el uso de los recursos materiales y humanos destinados a su realización. Principios como la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la deliberación plural y abierta sobre los grandes temas de relevancia social y económica, entre otros, establecen una plataforma desde la cual es bastante probable obtener éxito en la implementación de políticas públicas de mediano y largo plazo. Además, la aceptación de las consecuencias de la alternancia y del pluralismo democráticos coloca a la política social del Estado por encima de la acción partidista y propicia su continuidad. Igualmente, el reparto del poder público de manera cónsona con la definición federal del Estado venezolano y, por tanto, en conformidad con la descentralización, contribuye a la pertinencia de los planes de reforma social y a la eficiencia en la gestión pública.

Las Constituciones no son instrumentos capaces por sí solos de lograr los propósitos enunciados, pero su formulación puede obstaculizar o facilitar significativamente su consecución. Asimismo, el espíritu de consenso o de colaboración que ha de caracterizar los momentos constituyentes¹ permite el asentamiento de pilares sólidos que sustenten la contienda democrática, por cuanto las reglas y principios consagrados en la Constitución, como fruto de los acuerdos alcanzados, representan un denominador común dentro de la lucha partidista y ponen de esta forma límites al debate y al conflicto político. Conviene apreciar estas dos facetas de las Constituciones: el tejido normativo que establecen y su proceso de gestación, cuya estela se extiende a la dinámica política que dentro de aquel se desenvuelve.

En el presente estudio se examinará el ánimo que impulsó el proceso constituyente de 1999, y se pondrán de relieve las deficiencias que lo distinguieron y que hacen preciso replantear en la vida nacional un momento cooperativo de amplia trascendencia político-institucional. Luego se propondrán las reformas constitucionales que se estiman más importantes con miras al fortalecimiento de la institucionalidad en el país, fortalecimiento que ha de ser entendido en clave de Democracia y de Estado de Derecho, lo que implica propugnar aquello que coadyuve al robustecimiento de la división de los poderes, a la existencia de pesos y contrapesos, a la alternancia democrática y al adecuado funcionamiento de los órganos del poder público. Ello conduce también a respaldar lo que propicie la realización de los principios definitorios de la organización territorial del Estado venezolano, particularmente en lo que atañe a su forma federal o compuesta.

EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999

No es propósito de este trabajo hacer un relato de los acontecimientos que dieron vida a la Constitución de 1999. El centro de atención reside más bien en los factores que explican el momento constituyente que entonces cristalizó y en el talante que predominó durante su desarrollo. Ello comprende un análisis de los signos de continuidad y de ruptura entre el orden político-constitucional de 1958-1961 y el de 1999.

EL MOMENTO CONSTITUYENTE DE 1999

Suele señalarse que las Constituciones democráticas se originan en un “momento cooperativo”, el cual se distingue por la voluntad de anteponer los intereses permanentes y colectivos a los de carácter coyun-

¹ Vid. Casal H., Jesús M. (1998). Reflexiones sobre la Asamblea y el Poder Constituyente. *Constituyente, aportes al debate*. Caracas: COPRE, pp. 10 y 22.

tural o individual. Es la hora de la búsqueda de los puntos de coincidencia en medio de las discrepancias inherentes al pluralismo. Al respecto, es ilustrativa la opinión de Zagrebelsky:

*“En los momentos constituyentes, las voluntades políticas de los sujetos políticos se coordinan para la consecución de un objetivo común: dictar principios que, estando por encima de los intereses particulares de cada uno, permitan la convivencia de todos. Aunque en el proceder de las asambleas constituyentes no falten claro está, los acentos partidistas, los principios de las constituciones pluralistas, para posibilitar un pacto común en el que cada parte pueda reconocerse (y en vista del cual esté dispuesta a renunciar a algo de sí y a reconocer algo de los otros), se asemejan en su formulación universalista y abstracta, a los principios de derecho natural. La confirmación política de la naturaleza de estas normas está en el hecho de que, por lo general, las Constituciones se aprueban, si no por unanimidad, al menos por amplísima mayoría”.*²

Con las excepciones que la experiencia histórica puede revelar, de la naturaleza de la Constitución dentro de una Democracia se sigue que su perdurabilidad depende en gran medida de la solidez y amplitud de los acuerdos logrados para su elaboración. Así lo demuestra la prolongada vigencia de la Constitución de 1961, basada en el Pacto de Punto Fijo y en el conjunto de acuerdos generados en el país tras la caída de la dictadura o, en el siglo XIX, la de la Constitución de 1830. Más allá de nuestras fronteras, prueba de ello es la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Constitución española de 1978.

La evolución política de Venezuela enseña también que una Constitución nacida de procesos democráticos puede naufragar rápidamente si el momento constituyente, cuyos efectos no se circunscriben a la redacción del Texto Constitucional, adopta un talante de sectarismo o prepotencia, como sucedió con la Constitución de 1947. Igualmente, tal evolución sugiere que la pervivencia de una Constitución puede obedecer a factores no democráticos, cuando tampoco lo es el régimen que se sirve de la Constitución.

La Constitución de la Democracia ha de ser, por tanto, un fruto de la deliberación racional orientada principalmente a la identificación de un denominador común. Ello permite que la vida política transite por cauces concertados de manera colectiva, lo cual coloca límites a la diatriba partidista y hace posible el reconocimiento de un hogar compartido por

² Zagrebelsky, Gustavo (1995). *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta, p. 115.

los diversos factores enfrentados. De esta manera se preserva el sentido de comunidad política y se mantiene la cohesión necesaria para el avance ordenado de la sociedad. De allí la importancia de examinar si el proceso constituyente de 1999 se avino a estos postulados.

Por múltiples causas políticas y económicas, el orden instaurado en 1958 tras la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez hacía aguas cuando Hugo Chávez irrumpió en la escena política. El esquema bipartidista que terminó imponiéndose dejó atrás el riesgo de las dictaduras militares nacidas de un hecho de fuerza, y logró significativos avances en el campo educativo, sanitario y en otros ámbitos del desarrollo humano. Sin embargo, los partidos políticos se distanciaron paulatinamente de los requerimientos de la población y se enfrascaron en círculos clientelares y en sus aspiraciones electorales.

Los ajustes institucionales requeridos para la modernización del Estado y la consolidación de la Democracia llegaron un poco tarde, y muchas propuestas naufragaron ante la resistencia al cambio, por lo que éste suponía de pérdida de espacios de poder. Las instituciones públicas perdieron su credibilidad, sobre todo a causa de la hegemonía de los partidos mayoritarios en las diversas ramas del poder público, en detrimento de la división y del equilibrio entre los poderes.

Como ocurrió en la última etapa del antiguo régimen, antes de la Revolución Francesa, los intentos de reforma institucional que se intensificaron desde finales de la década de los 80 eran sólo un síntoma de la decadencia del orden imperante y el anticipo de una grave crisis política. Estas circunstancias favorecieron un discurso y un liderazgo como el de Hugo Chávez, que invitaban a la ruptura con el sistema instaurado en 1958, cuyos vicios pesaban mucho en el ánimo colectivo. El éxito del mensaje del entonces candidato Hugo Chávez se debió, en gran medida, a su promesa de demoler ese orden político y a la convocatoria, al margen de la legalidad vigente (*extra ordinem*), de una Asamblea Nacional Constituyente.

Una oferta de ruptura política como ésta difícilmente iba a estar exenta de una dosis de rechazo respecto de las fuerzas del pasado, pero los pasos conducentes a la Asamblea Nacional Constituyente desembocaron en un proceso muy hegemónico y excluyente, en el que quedaron desplazadas no sólo las élites partidistas del llamado puntofijismo, sino también factores sociales y políticos que coincidían en la urgencia de un cambio institucional profundo pero que no se sometieron al liderazgo personalista de Chávez.

La conciencia del deterioro de la institucionalidad prevista en la Constitución de 1961 y de la perentoriedad de la reforma política propició el liderazgo de Chávez y creó las condiciones para un momento constituyente, al menos en lo que atañe a la aspiración de fundar un orden polí-

tico nuevo. Pero sólo una parte de los que compartían esa convicción fueron incluidos de manera efectiva en el diseño y funcionamiento de la institucionalidad emergente. Hubo cierta apertura a organizaciones de la sociedad civil, pero el punto de gravedad en la elaboración de la Constitución residió en las directrices políticas trazadas desde la Presidencia de la República. Por eso, la Constitución de 1999 representa para una parte no despreciable del país una Constitución impuesta.

A ello contribuyó el sistema aprobado para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, propuesto por el Presidente de la República y ratificado por el pueblo. Dicho sistema, aunado a la campaña política organizada por el partido de gobierno, se tradujo en una sobrerrepresentación de la mayoría política que el chavismo detentaba y, correlativamente, en una minusrepresentación de la oposición. Contrariando el principio de la representación proporcional, tradicional en nuestro país desde 1946, se perfiló y apuntaló un sistema que dejó a las fuerzas opositoras con menos del 5% de los miembros de la Asamblea, a pesar de que sus candidatos obtuvieron más del 35% de los sufragios.

El espíritu hegemónico de dicha Asamblea quedó evidenciado en el conjunto de medidas que, con base en un supuesto carácter soberano o plenipotenciario, adoptó desde su instalación, dirigidas a reorganizar los poderes constituidos, salvo la rama ejecutiva del Poder Público Nacional. Esto se hizo visible también en el desarrollo de los debates, en los que muchos temas capitales de la estructura constitucional —el período y la reelección presidencial, el bicameralismo, el papel de las Fuerzas Armadas— o relevantes para la simbología nacional —el nombre de la República— fueron definidos con base en criterios interesados o coyunturales y dando exigua cabida a las proposiciones de la minoría.

Por eso estimamos que una tarea aún pendiente en el país, y cada vez más urgente, es la de retomar el momento constituyente de 1999 para llevarlo a su verdadera realización democrática, lo que implica asumirlo con apertura y tolerancia política y con coherencia con los propósitos que lo justificaron: el rechazo al secuestro de la institucionalidad y de cuerpos sociales intermedios por las cúpulas de los partidos políticos, así como a la corrupción y al clientelismo; la necesidad de fortalecer los equilibrios y controles democráticos, sobre todo de tener un Poder Judicial robusto e independiente; el reclamo de definir políticas permanentes de Estado orientadas a la superación de la pobreza y la exclusión en todas sus modalidades, entre otros.

Esa tarea no ha de concretarse forzosamente en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, ni ha de significar necesariamente, al menos en una primera fase, la introducción de reformas a la Constitución. Lo esencial es comenzar por el establecimiento de las bases de un acuerdo para la convivencia política que se oponga a las formas ex-

plícitas o encubiertas de aprovechamiento de posiciones de poder para bloquear la acción legítima de la oposición o impedir que participe, en condiciones de igualdad, en la contienda democrática. Esto presupone la aceptación de la Constitución y de los controles institucionales que ella contempla como límites efectivos del ejercicio del poder, lo cual habría de reflejarse en la regularización de la situación en que se encuentran los máximos órganos judiciales, electorales y contralores previstos en la Constitución. En particular, sería preciso elegir a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, a los supremos titulares de los órganos del Poder Ciudadano –Fiscal General de la República, Contralor General de la República y Defensor del Pueblo– y a los miembros del Consejo Nacional Electoral conforme al procedimiento y a los requisitos establecidos constitucionalmente, incluyendo el respeto a los espacios de participación previstos en la Carta Magna, con la voluntad firme de colocar dichas instancias por encima de las posiciones partidistas y al servicio de los intereses superiores del Estado y de los ciudadanos.

Es del conocimiento público que la Asamblea Nacional Constituyente designó de manera opaca y unilateral a las máximas autoridades del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral, para lo cual se invocó el argumento de la transitoriedad, dada la ausencia de una Asamblea Nacional que pudiera efectuar regularmente las designaciones. Sin embargo, dicho argumento fue más bien un pretexto para soslayar los principios constitucionales, por cuanto era perfectamente posible prever en las disposiciones transitorias de la Constitución –o en el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, si se admite su licitud– un procedimiento especial, acorde con los principios de participación y transparencia, mediante el cual la Asamblea Nacional Constituyente eligiera provisionalmente a los titulares de esos poderes.

La situación adquirió en todo caso mayor gravedad cuando la Asamblea Nacional, ya instalada, en lugar de dedicarse a elaborar la Ley Orgánica del Poder Ciudadano y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, para proceder luego a realizar las designaciones definitivas en dichos órganos, dictó una ley especial a finales del año 2000 para llevar a cabo estas designaciones,³ prescindiendo del procedimiento y en parte de los requisitos establecidos en la Constitución, pues no fueron convocados ni el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano ni el Comité de Postulaciones Judiciales y, por sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,⁴ se eximió a

³ Con razón se ha dicho que en este caso la Asamblea Nacional procedió a "legislar, para no legislar" (Brewer-Carias, Allan (2005). La progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del poder judicial en Venezuela. *Estado de Derecho, Administración de Justicia y Derechos Humanos, XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar*. Barquisimeto: IEJEL, pp. 33 y ss.), o sea, dictó una ley especial y provisional en vez de desarrollar de manera permanente y cabal las disposiciones constitucionales, con la finalidad de no quedar sometida estrictamente a ellas.

⁴ Sentencia N° 1562, del 12 de diciembre de 2000.

los Magistrados que aspiraban a la ratificación del cumplimiento de las exigencias constitucionales. Algo similar ocurrió en el año 2004 con la elección de los actuales Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, pues el Comité de Postulaciones Judiciales no estuvo integrado exclusivamente por representantes de la sociedad organizada sino que funcionó como una comisión parlamentaria ampliada, en la cual de hecho sólo participó un sector social y político.

En cuanto al Consejo Nacional Electoral, la intervención de la Sala Constitucional el año 2003 para colmar la omisión de la Asamblea Nacional, al designar provisionalmente a los miembros de dicho Consejo, unida a una actitud poco democrática de los partidos progubernamentales, se ha traducido en la perpetuación de la transitoriedad en el Poder Electoral.

La reconstrucción del tejido constitucional, tantas veces resquebrajado, resulta esencial para establecer un clima de equilibrio político, de moderación en el ejercicio del poder y de sujeción al Derecho. Ello permitiría que emergiera el sentido profundo de toda Constitución, en la visión del constitucionalismo, como instrumento que a través de la división de poderes y de controles institucionales y sociales protege los derechos fundamentales de la persona, entre los que se encuentran los derechos de participación.

Un acuerdo nacional sustentado en el respeto al Estado de Derecho y a las libertades democráticas y derechos humanos en general, acompañado de las medidas arriba indicadas, reduciría la conflictividad o división aún latente en el país y propiciaría un clima de confianza institucional, lo cual podría conducir a que la Constitución de 1999, frecuentemente invocada por fuerzas de oposición, fuere aceptada por todos como conjunto de reglas de juego de la Democracia y como expresión de puntos significativos de encuentro. A partir de allí sería posible abordar en colectivo una reflexión sobre los temas constitucionales capitales en los que el consenso ha de ser construido y plasmado en la Constitución. Es relevante, pues, identificar los aspectos de la Constitución de 1999 que implicaron una continuación o una ruptura respecto de las ideas dominantes en la sociedad venezolana al iniciarse el proceso constituyente.

SIGNOS DE CONTINUIDAD Y DE RUPTURA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Pese a su intención de ruptura política, la cual se vio reflejada de manera determinante en los hechos, el proceso constituyente de 1999 ofrece señales de continuidad con el orden jurídico-político precedente. En particular, la regulación contenida en la Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente y luego aprobada mediante referendo, recoge muchas de las propuestas de reforma a la Constitución de 1961 que habían sido planteadas desde finales de la década de los ochenta.

Esto se explica porque el momento constituyente, aunque al comienzo en una magnitud mucho menor a la que finalmente alcanzó, venía gestándose antes de que Hugo Chávez llegara a la presidencia, y se nutría de corrientes diversas, algunas completamente ajenas a su movimiento político. La discusión sobre la necesidad de introducir ajustes en la Constitución de 1961 y, como telón de fondo, de modernizar el Estado, de renovar y repartir el liderazgo político, de abrir nuevos cauces de participación y de atender seriamente la problemática de la pobreza es anterior incluso a la irrupción de Chávez en la escena pública en 1992. Importa recordar que la propia convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, realizada al margen de los procedimientos de reforma previstos en la Constitución de 1961, fue facilitada por la normativa legal que incorporó el referendo consultivo como instrumento de participación (art. 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política). En suma, los constituyentes de 1999 no actuaron en el vacío ni como pioneros, sino con apoyo en un conjunto de reflexiones y proyectos provenientes de varios sectores, dentro de los cuales cabe destacar la labor desempeñada por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

Prueba de lo afirmado se encuentra en las normas constitucionales relativas al carácter participativo de la República y a la posibilidad del ejercicio directo de la soberanía; a las distintas modalidades de referendo; al valor de los tratados sobre derechos humanos en el Derecho interno; a la consagración de derechos relacionados con el ambiente y con los pueblos indígenas; a la reducción del ámbito de las leyes orgánicas; a la creación, dentro del Poder Ejecutivo, de una figura cercana a lo que la COPRE había llamado un Primer Ministro Ejecutivo,⁵ que colaborara con el Presidente en la dirección del gobierno y en la coordinación de la Administración Pública Nacional; al establecimiento de una Defensoría del Pueblo o de los Derechos Humanos, y de una Sala Constitucional dentro del Máximo Tribunal; a la asignación de la función disciplinaria sobre los jueces a un orden jurisdiccional especial, y a la incorporación de la Asamblea Nacional Constituyente como vía para el cambio constitucional. Todas estas modificaciones estaban contempladas en el Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961 propuesto en 1992, después de largas deliberaciones, por la Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución, que sufrió algunos ajustes durante su discusión en la Cámara de Diputados y que después pasó al olvido en el Senado.

En estos y otros temas, como la restricción de las competencias de la jurisdicción militar, la Constitución de 1999 recogió consensos que se habían formado en el país con miras a la reforma institucional. En otras

⁵ Con relación a esta propuesta *vid.* Ayala Corao, Carlos (1992). *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma*. Caracas: EJV, pp. 86 y ss.

materias plasmó avances obtenidos por vía legislativa desde 1988-1989, como ocurrió con la elección popular de los Gobernadores y Alcaldes, y la asignación de nuevas competencias a los Estados.

Pero la ruptura política en la que se inscribía la Constitución de 1999 se hizo patente en aspectos neurálgicos de la estructura y de la filosofía constitucional, en los cuales se quebrantaron consensos fundamentales de la sociedad venezolana. Así sucedió con la eliminación del bicameralismo, que ha sido tradicional en nuestro constitucionalismo y cuya justificación se robustecía a la vista de los progresos de la descentralización.

Lo mismo cabe decir de la previsión de la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República después de un mandato de seis años, pues las reservas que habían tenido las Constituciones de talante democrático del siglo XX frente a la reelección presidencial (Constituciones de 1936, 1945, 1947 y 1961) no eran gratuitas, sino fruto de la experiencia de caudillismo y continuismo político que había devastado institucionalmente la República durante el siglo XIX. Esta fue, sin embargo, una de las reformas constitucionales cuya segura aprobación era conocida con anterioridad a la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Los riesgos de la reelección presidencial se llevaron a su máxima expresión, ya que no sólo se permitió la reelección inmediata, sino que el período presidencial se extendió a seis años. Como mecanismo compensatorio se previó el referendo revocatorio desde la mitad del período, pero el carácter excepcional y complejo de esta figura ha quedado evidenciado por los hechos.

Otro campo en el que fueron soslayados consensos históricos de la sociedad venezolana es el de la fuerza armada y la seguridad de la nación. La larga y férrea dictadura de Pérez Jiménez, cuyo acceso al poder había sido alentado por el acuerdo cívico-militar que defenestró al gobierno constitucional de Medina Angarita, enseñó a la dirigencia política que la única forma de instaurar un sistema democrático duradero era mediante una recta definición del papel que han de jugar las fuerzas armadas. Era imprescindible sujetarlas al principio de obediencia al poder civil, a la no deliberancia política y al respeto a la Constitución. Se trataba pues de consolidar a las Fuerzas Armadas Nacionales como institución al servicio de la Democracia, que presta una valiosa contribución a la Nación mediante la defensa exterior, como función más relevante. Ello cristalizó en la regulación de la Constitución de 1961, que enfatizó el carácter apolítico y no deliberante de las Fuerzas Armadas y previó suficientes controles del poder civil en esta esfera. Por otra parte, el recelo hacia la acción política de los militares condujo a la prohibición legal del voto militar.

La aplicación de la normativa al respecto contemplada en la Constitución de 1961 produjo algunas desviaciones, sobre todo en materia del

control parlamentario sobre los ascensos militares, pero los principios básicos contenidos en la Constitución eran plausibles y compatibles con las exigencias de las Democracias contemporáneas, que proclaman la clara subordinación del poder militar al poder civil, hoy consagrada en la Carta Democrática Interamericana (art. 4).

Apartándose de estos postulados, el proceso constituyente de 1999 alentó la participación de los militares en la vida política y enarboló la bandera del rescate de la dignidad de la profesión militar y de la contribución de las fuerzas armadas al desarrollo nacional. Bajo estas premisas se formuló el articulado constitucional concerniente a la Fuerza Armada Nacional, que suprimió la prohibición expresa de deliberancia de la institución militar e incluyó la participación activa en el desarrollo nacional dentro de la definición de su misión. La extensión del sufragio activo a los militares, que como medida aislada podía considerarse justificada, formaba parte de un contexto inquietante. A esto se añade el reconocimiento de una prerrogativa procesal y de un fuero especial para el juzgamiento de generales o almirantes, la previsión de una Contraloría y de un régimen de seguridad social propios de la Fuerza Armada Nacional, la eliminación del control parlamentario sobre los ascensos militares y de la incompatibilidad entre el mando o autoridad civil y el militar. La genérica enunciación de la función de la Fuerza Armada Nacional de cooperar en el mantenimiento del orden interno es también una señal de la ausencia de una conciencia integral sobre los límites de las atribuciones de los militares en una sociedad democrática.

En lo que atañe a la seguridad de la nación, ésta era concebida, antes de 1999, como un cometido más del Estado, encomendado primordialmente aunque sin exclusividad a las Fuerzas Armadas Nacionales. En el plano legislativo se dictaron normas poco cónsonas con los principios constitucionales, formuladas en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa e inspiradas en las doctrinas de la seguridad nacional surgidas en países del cono sur. Pero se formó una opinión mayoritaria contraria a los excesos de esta ley, que esperaba por una profunda revisión. La Constitución de 1999 procedió, en cambio, a sobredimensionar el valor de la seguridad de la nación, al cual se dedica un título completo y en el cual se acude a un concepto omnicompreensivo o totalizante de la seguridad de la nación, que parece erigirse en el eje transversal o valor preferente de la Constitución.

Estas evidencias de ruptura con el orden institucional anterior, a las que hay que sumar la modificación del nombre de la República y la instrumentación política del mismo y de la figura de Bolívar, bastan para apreciar que el sesgo excluyente del proceso constituyente de 1999 repercutió en la normativa constitucional, que en temas capitales dio la espalda a la experiencia histórica acumulada y a los consensos obteni-

dos. Ello confirma que la voluntad constituyente de 1999, repartida entre diversos sectores sociales y políticos, en parte fue traicionada y exige retomar el debate de las reformas constitucionales con una mayor atención a nuestra evolución política y a nuestras potencialidades para el progreso institucional.

REFORMAS NECESARIAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La celeridad con que se desarrollaron las deliberaciones sobre el texto constitucional que sería sometido a aprobación popular incidió desfavorablemente en la formulación de la nueva Constitución. Esta celeridad obedeció a que la Asamblea Nacional Constituyente, después de su instalación en agosto de 1999, consumió mucho tiempo en la discusión y adopción de medidas extrañas a su función constituyente propiamente dicha, cuyas secuelas también distrajeron la atención de ese órgano, tal como sucedió con el conflicto que se suscitó con el Congreso de la República. A partir de la segunda quincena de septiembre de 1999, el trabajo de elaboración del nuevo texto sí estuvo en el centro de la actividad de la Asamblea, pero luego fue emitida la directriz política de someterlo a referendo en diciembre de 1999, aunque entonces no vencía el lapso de seis meses previsto en las bases comiciales, lo que precipitó las deliberaciones.

Ello, sumado a factores como la escasa articulación entre las Comisiones creadas por la Asamblea para adelantar la preparación de las normas correspondientes a cada una de las materias definidas, hizo de la Constitución un documento inacabado, que sufrió sucesivos ajustes, de forma y contenido, después de su sanción por la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente e incluso de su aprobación popular mediante referendo, hasta llegar a su reimpresión “por error material del ente emisor” el 24 de marzo de 2000.

Los aspectos más objetables de la Constitución son aquellos relativos a la estructura institucional y a la filosofía constitucional, especialmente cuando han significado una negación de los avances obtenidos en nuestra cultura político-constitucional. Aquí residirán las principales proposiciones de reforma constitucional que serán expuestas, a las cuales se añaden otras de suma importancia para mejorar la regulación contenida en la Constitución, que se nutren de la experiencia acumulada después de haber transcurrido más de cinco años de su entrada en vigor. Serán formuladas con arreglo a sus respectivos ámbitos temáticos.

La vía que deba ser seguida para introducir las modificaciones planteadas dependerá de la amplitud y profundidad de las reformas que las circunstancias políticas permitan promover. La incorporación de las aquí señaladas en principio no exigiría de una Asamblea Na-

cional Constituyente, si prevalece una interpretación restrictiva de los límites que el artículo 342 de la Constitución impone al procedimiento de la reforma constitucional, según el cual la misma no puede alterar “la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”. A nuestro juicio, ninguna de las reformas que a continuación serán esbozadas afecta los principios fundamentales de la Constitución, frase que ha de entenderse referida a los enunciados en su Título I. Al contrario, en ocasiones conducen a su plena realización y a una mayor coherencia del texto constitucional con esos principios capitales. Así, por ejemplo, el restablecimiento del bicameralismo salvaría la contradicción en que incurrió el constituyente al suprimir el Senado —en lugar de reformarlo—, después de haber proclamado, en uno de los principios fundamentales de la Constitución, el carácter federal del Estado (art. 4). Igualmente, la previsión expresa de la prohibición de deliberancia de la Fuerza Armada Nacional propendería a la plena vigencia del principio democrático que la Constitución, en su Título I y a lo largo de su articulado, reconoce.

El concepto de “estructura fundamental”, que se erige como otra barrera para los cauces ordinarios de reforma —la enmienda o la reforma propiamente dicha—, ha de interpretarse que se circunscribe a la clasificación de las ramas del poder público que establece y, tal vez, a la división general del documento constitucional. Ello impediría quizá la supresión del Poder Ciudadano como rama específica del Poder Público Nacional, por lo que sólo la realización de esta modificación estaría reservada a una Asamblea Nacional Constituyente.

ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL PERÍODO PRESIDENCIAL Y LA REELECCIÓN

Un tema bastante debatido con motivo del proceso constituyente fue la conveniencia de exigir una mayoría absoluta o especial para acceder a la Presidencia de la República. La regla corriente en nuestro sistema ha sido la de la mayoría relativa como requisito suficiente para la elección, lo cual había dado lugar a situaciones en que un candidato obtenía la Presidencia con cerca del 30% de los sufragios.

Con el fin de dotar al Presidente de mayor legitimidad y autoridad democrática para la gestión gubernamental se había planteado la posibilidad de adoptar fórmulas empleadas en otros ordenamientos, que prevén la doble vuelta electoral en caso de que ninguno de los candidatos alcance en la primera la mayoría absoluta de los votos emitidos, u otra mayoría especial, superior a la relativa, con el objeto de asegurar que la elección evidencie un amplio apoyo, y sobre todo, un nivel de recha-

zo no tan alto del electorado.⁶ La modalidad más extendida es la del *ballotage* francés, en la que de no obtener ningún aspirante la mayoría absoluta de los sufragios, compiten en la segunda vuelta los dos candidatos con mayor votación en la primera. Pero algunos países latinoamericanos, como Argentina, Nicaragua, Costa Rica y Ecuador, exigen una mayoría superior a la relativa pero inferior a la absoluta para ganar la Presidencia en la primera vuelta. En Argentina, por ejemplo, se requiere de una mayoría del 45% de los votos válidos, o del 40% si existe un 10% o más de diferencia respecto del segundo candidato más votado. En la primera discusión del proyecto de Constitución se incorporó una fórmula cercana a esta última, pero luego fue abandonada, por razones “estrictamente electorales y circunstanciales de la fuerza política mayoritaria”.⁷

Es aconsejable, pues, retomar la discusión sobre la mayoría exigida para la elección del Presidente, a fin de dar mayor solidez a la legitimidad popular del candidato electo y para evitar situaciones de inestabilidad derivadas de la ocupación de la primera magistratura ejecutiva por una persona que cuente con un fuerte rechazo de una porción elevada del electorado.

Mayor trascendencia que la anterior tiene a nuestro juicio la regulación de la duración del período presidencial y de la reelección. Tal como antes se afirmó, la Constitución de 1999 quebrantó consensos básicos al extender el período presidencial a seis años y permitir la reelección inmediata.⁸ Para corregir este exceso del constituyente, cabría pensar en volver a la regulación de la Constitución de 1961, con un período de cinco años y la prohibición de la reelección durante los dos períodos siguientes. No obstante, la aplicación de estas reglas durante la vigencia de esa Constitución dejó en evidencia que la propensión histórica al caudillismo y al continuismo político es tan fuerte entre nosotros que ni siquiera el paso de diez años es suficiente para presumir el ocaso del liderazgo de quien fuera Presidente y el ascenso de las figuras de relevo.

Por eso, parece preferible optar por la prohibición absoluta de la reelección, con un período de cinco años, aunque se ha ido extendiendo la opinión de admitir la reelección inmediata, por una sola vez, siempre que el mandato presidencial se reduzca a cuatro años, tal como se establece en los Estados Unidos.⁹ En este último supuesto habría que meditar sobre la conveniencia de mantener la figura del referendo revo-

⁶ Molina Vega, José Enrique (2000). Sistema electoral y proceso constituyente. *El nuevo Derecho constitucional venezolano*. Caracas: UCAB, pp. 623 y ss.

⁷ *Ídem*, p. 625.

⁸ Al respecto *cfr.* Casal H., Jesús M. y Chacón H., Alma (2002). Posibilidades de una Constitución. *SIC, junio, 645, encarte 5*, p. 5.

⁹ *Ibidem*; *cfr.* también Ayala Corao, Carlos (2002). Hacia una agenda de cambios consensuados inmediatos a la Constitución de 1999 para la profundización de la democracia. *SIC, septiembre-octubre, s 648, encarte 8*, p. 5.

catorio, dado que en el término de cuatro años el elector tendría la oportunidad de evaluar la gestión del gobernante y de proceder eventualmente a su sustitución.

LA FIGURA DEL VICEPRESIDENTE EJECUTIVO

Siguiendo parcialmente las recomendaciones surgidas de los estudios de la COPRE, el constituyente optó por introducir mayores elementos de parlamentarismo a los que ya estaban presentes en la Constitución de 1961, pero manteniendo el sistema de gobierno presidencial. Las propuestas formuladas hasta 1999 que apuntaban en esta dirección planteaban la creación de un Primer Ministro o de un Primer Ministro Ejecutivo. Algunas de ellas se inclinaban por la instauración de un sistema semipresidencial (o semiparlamentario), al estilo de la V República francesa después de la reforma constitucional de 1962.

La Asamblea Nacional Constituyente prefirió en cambio incorporar la figura del Vicepresidente Ejecutivo, la cual quedó perfilada como un híbrido en el que se combinan elementos propios de la relación del Presidente con sus más cercanos colaboradores, los Ministros, y elementos del sistema parlamentario. Incluso, se le otorga una atribución característica del Vicepresidente en los sistemas presidenciales, la de suplir las faltas temporales y, en ciertos supuestos, las faltas absolutas del Presidente.

El Vicepresidente Ejecutivo es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, no es electo junto con el Presidente como ocurre en otros regímenes presidenciales. Tampoco se requiere de la confianza del parlamento para su designación, como es usual en los regímenes de corte parlamentario, con relación al Primer Ministro o figura equivalente. De ahí que el Vicepresidente Ejecutivo sea una figura muy próxima a los Ministros de nuestra tradición presidencial, pero se distingue de ellos porque está llamado a ser el de contactos más estrechos con el Presidente, en su condición de “colaborador inmediato” (art. 238), y el coordinador de la Administración Pública Nacional, entre otras atribuciones que la Constitución le confiere (art. 239). Sus funciones, globalmente consideradas, no permiten afirmar que la creación del Vicepresidente Ejecutivo haya implicado un cambio sustancial en nuestro sistema de gobierno ni su transformación en un modelo semipresidencial. El Poder Ejecutivo Nacional sigue siendo monocéfalo, dado que el Presidente de la República es, a la vez, Jefe de Estado y de Gobierno, además de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional.

Un aspecto de la regulación sobre el Vicepresidente Ejecutivo con el cual pareciera que el constituyente quiso dar un paso cualitativo hacia fórmulas semipresidenciales o semiparlamentarias consiste en que después de tres mociones de censura contra el Vicepresidente Ejecu-

tivo que acarreen su remoción, formuladas en un mismo período, el Presidente está facultado para disolver la Asamblea Nacional (art. 240). Sin embargo, esta faceta parlamentaria del Vicepresidente Ejecutivo es básicamente decorativa, pues difícilmente se darán en la práctica los supuestos para la activación de la potestad de disolución, al exigirse una votación de las tres quintas partes de los miembros de la Asamblea Nacional para que tal remoción se produzca. Además, la regulación constitucional está mal concebida, porque el Vicepresidente Ejecutivo depende de la confianza del Presidente de la República y no de la de la Asamblea Nacional, y la potestad de disolución tiene sentido en los regímenes parlamentarios por ser correlativa a la facultad del parlamento de provocar la dimisión del gobierno, mientras que en nuestro sistema la jefatura del gobierno sigue reposando en el Presidente de la República. Conviene no olvidar que el Vicepresidente Ejecutivo carece en nuestro sistema de peso político propio, pues su designación y permanencia en el cargo depende del Presidente, salvo el caso puramente hipotético de la moción de censura, y los planes que desarrolle han de estar dirigidos a cumplir las políticas generales trazadas por el Presidente y han de contar con la anuencia del mismo.

La confusión del constituyente en torno a la naturaleza del Vicepresidente Ejecutivo se hace igualmente patente cuando se dispone que éste puede, hasta por dos años, llenar faltas absolutas del Presidente de la República (art. 233), lo cual hubiera tenido sentido si aquel hubiese sido electo popularmente, como se prevé en otros regímenes presidenciales, pero no si se trata de un alto funcionario de la exclusiva confianza del Presidente. Esta regulación, en sí misma antidemocrática, conduciría a situaciones insostenibles cuando la falta absoluta del Presidente se deba, por ejemplo, a un referendo revocatorio mediante el cual el pueblo haya censurado la gestión gubernamental en la que el Vicepresidente participó.

Es preciso repensar el papel del Vicepresidente Ejecutivo en el sistema constitucional. Es posible mantener la figura, pero equiparándola a los Ministros en lo que atañe a los efectos de la moción de censura, y eliminando su atribución de suplir, hasta por dos años, ausencias absolutas del Presidente. Sólo le correspondería llenar faltas absolutas del Presidente con carácter interino, mientras el pueblo, o la Asamblea si está próximo a concluir el período presidencial, elige a quien deba ejercer la Presidencia. La elección popular del Vicepresidente es una opción digna de consideración, la cual posibilitaría que estuviere facultado para cubrir faltas absolutas del Presidente por un período como el señalado. No obstante, en nuestro medio dicha elección popular, que implicaría la supresión de la potestad presidencial de libre remoción, podría desembocar en roces o rivalidades políticas indeseables.

Tampoco nos parece plausible la tesis de avanzar resueltamente hacia el parlamentarismo, mediante el establecimiento de un alto funcionario ejecutivo que dependa de la confianza parlamentaria para su designación y permanencia en el cargo, cuya dimisión a causa de una moción de censura aprobada por una mayoría absoluta del parlamento pudiera desencadenar la disolución del cuerpo. La fortaleza de la tradición presidencial en Venezuela impediría el funcionamiento adecuado de un modelo así, muy cercano al sistema de la V República francesa. Somos partidarios de la racionalización o moderación de nuestro presidencialismo, pero no tanto mediante su adscripción al sistema semipresidencial (o semiparlamentario), sino principalmente por medio de la profundización de la descentralización, y del fortalecimiento de los contrapesos y equilibrios políticos.

LA REGULACIÓN DE LAS FALTAS ABSOLUTAS DEL PRESIDENTE Y DE LA FORMA DE SUPLIRLAS

Como ya adelantamos en el apartado anterior, la suplencia de las faltas absolutas del Presidente adolece de numerosas fallas. La ya mencionada se refiere al contrasentido que significa, en términos democráticos, que un funcionario de libre nombramiento y remoción por el Presidente pueda cubrir sus ausencias absolutas durante los dos últimos años del período correspondiente, si en este lapso se produce la falta absoluta. El contrasentido es aún mayor si pensamos, como antes advertimos, que la falta absoluta del Presidente puede obedecer a un referendo revocatorio, que en principio supone un rechazo popular a la gestión presidencial, en la que el Vicepresidente Ejecutivo generalmente habrá jugado un papel relevante. De ahí que deba preverse, de mantenerse el Vicepresidente Ejecutivo con su actual configuración, que se realicen nuevas elecciones, a menos que la falta presidencial ocurra en el último año del período, correspondiendo en este caso a la Asamblea Nacional hacer la elección de quien deba ejercer la Presidencia hasta la finalización del período.

Por otro lado, nada dice la Constitución sobre la forma de llenar la falta absoluta del Presidente cuando el Vicepresidente Ejecutivo también está ausente. Por ello, la Constitución debe prever una cadena en la sucesión más completa, como lo hacía la de 1961, determinando que en ausencia del Vicepresidente Ejecutivo la falta del Presidente ha de cubrirla el Presidente de la Asamblea Nacional o, en su defecto, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, mientras se procede a suplir la falta absoluta.

LAS FACULTADES NORMATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La Constitución de 1999 amplió de manera exorbitante los poderes normativos del Presidente de la República fundados en la aprobación por el órgano legislativo nacional de una ley habilitante. Ciertamente, el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución faculta al Presidente para

dictar, en Consejo de Ministros, decretos con fuerza de ley, cuando haya sido autorizado mediante ley habilitante. Complementando este precepto, el artículo 203 de la Constitución determina los contenidos necesarios de toda ley habilitante y contempla la mayoría calificada requerida para su sanción. Sin embargo, no se establece el ámbito material de dichas leyes, a diferencia de la Constitución de 1961 que las circunscribía a la materia económica y financiera.

La praxis institucional evidenció, durante la vigencia de la Carta Fundamental de 1961, que a menudo las leyes habilitantes y los decretos-leyes respectivos sobrepasaron la esfera de lo estrictamente económico o financiero, pero ello no desvirtúa el sentido de la delimitación constitucional, a nuestro juicio acertada, pues es en tales materias que puede justificarse una autorización o delegación de la Asamblea Nacional a favor del Presidente. La Constitución de 1999 fue en cualquier caso demasiado lejos al suprimir todo condicionamiento relativo a la materia regulada. Algunas restricciones a la delegación legislativa pueden ser fijadas por vía interpretativa, pues hay esferas en las que la Constitución exige la intervención normativa de la Asamblea Nacional: la aprobación de la ley de presupuesto o de una ley de amnistía. Pero fuera de estos supuestos u otros análogos existe una enorme indeterminación.

La imposición de límites materiales a los decretos-leyes es un corolario del principio democrático. No debe olvidarse que los decretos emitidos con fundamento en una ley habilitante tienen un carácter extraordinario, por cuanto suponen una delegación que efectúa el legislador sobre la principal facultad que la Constitución le otorga: la de legislar. Tal extraordinariedad resulta aún mayor cuando dichos decretos pretenden imponer limitaciones al goce o ejercicio de derechos constitucionales o derechos humanos, pues ello está en principio reservado al cuerpo plural, deliberante y representativo competente para legislar. En este sentido apuntan diversos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰

Por tanto, debe restablecerse la limitación de las leyes habilitantes al campo económico o financiero, y prohibirse su utilización para la restricción de derechos humanos, lo cual comprende la previsión de delitos o penas privativas de la libertad. Adicionalmente, ha de excluirse de manera expresa la posibilidad de que las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en ellas regulen materias reservadas a las leyes orgánicas, lo que ha sido lamentablemente admitido por la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,¹¹ desnaturalizándose así esa categoría de leyes.

¹⁰ Cfr., por todos, la Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986, relativa a *La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*; vid., igualmente, Ayala Corao, *idem*, p. 6.

¹¹ Cfr. la sentencia N° 1716, del 19 de septiembre de 2001.

LA ESTRUCTURA DEL ÓRGANO LEGISLATIVO NACIONAL

Un gran desacierto de la Constitución de 1999 fue haber eliminado la estructura bicameral del parlamento. Contrariando nuestra tradición constitucional y la de las principales democracias occidentales, el constituyente optó por una asamblea unicameral, sin mayor fundamentación y apoyándose irreflexivamente en simples lugares comunes como la necesidad de reducir el costo derivado del funcionamiento de una institución frecuentemente calificada de ineficiente, o de acelerar el procedimiento de aprobación de las leyes.

Esa decisión fue regresiva en clave democrática y federal. La historia enseña que generalmente han sido regímenes de signo personalista o autocrático los que se inclinan por parlamentos unicamerales, a pesar de los antecedentes de bicameralismo de los respectivos países. Ello se explica porque tales parlamentos son con frecuencia más fáciles de controlar por el poder ejecutivo. Así lo demuestra la supresión del bicameralismo en la Constitución francesa de 1848, tras el ascenso al poder de Luis Napoleón –luego coronado como Napoleón III–, al igual que, para citar una experiencia más cercana, la irrupción de Fujimori en Perú y la instauración de un parlamento unicameral en la Constitución peruana de 1993. Junto al factor señalado, la instauración de un parlamento unicameral obedece a menudo a situaciones de desgaste o deterioro de la institucionalidad democrática, en las cuales la instancia democrática por excelencia pierde fuerza o legitimidad frente a liderazgos carismáticos emergentes.

Aunque el surgimiento del bicameralismo en Inglaterra respondió más a circunstancias históricas que a planteamientos conceptuales, la generalización del modelo se debe a razones de distinta índole. La primera es que permite una revisión más completa de los proyectos de ley,¹² lo cual se refiere no sólo al número total de lecturas o discusiones a las que quedan sometidos, sino también a la diversidad de las ópticas

¹² Tovar, Orlando (1973). *Derecho Parlamentario*. Caracas: UCV, p. 18; Biscaretti di Ruffia (1987). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, p. 298.

¹³ Alexis de Tocqueville, al referirse a los debates preparatorios de la Constitución francesa de 1848, que estableció un parlamento unicameral, supo plantear certeramente los términos de la cuestión: "Hubo, sin embargo, una gran discusión. Se centró en el sistema de la cámara única. En realidad, los dos bandos en que secretamente se dividía la Comisión no se enfrentaron ni se atacaron más que aquella única vez. Y no se trató tanto de las dos cámaras como del carácter general que debía darse a la nueva gobernación: ¿se deseaba perseverar en el sistema práctico y un poco complicado de los contrapesos, y colocar a la cabeza de la república unos poderes contenidos y moderados, y, por lo tanto, prudentes y reflexivos, o se debía emprender el camino contrario y adoptar la teoría más simple, según la cual se entregan los asuntos públicos a un solo poder, homogéneo en todas sus partes, sin diques, y, por consiguiente, impetuoso en su andadura, e irresistible? Ese fue el fondo del debate. Aquella cuestión general habría podido presentarse a propósito de muchos otros artículos, pero se había centrado, mejor que en ninguna otra parte, en la cuestión particular de las dos cámaras". *Recuerdos de la Revolución de 1848*. (1994). Madrid: Trotta, p. 184.

desde las que son examinados, ello en virtud de las diferencias a menudo existentes en cuanto a las condiciones requeridas para la integración de cada Cámara, siendo normalmente la Cámara alta o Senado un cuerpo que reúne mayor madurez y en el que se atemperan muchos de los encarnizados debates de la Cámara baja.

La segunda radica en que el funcionamiento de dos Cámaras propicia ciertos controles o equilibrios interorgánicos¹³ acordes con la idea de pesos y contrapesos que nutre al Estado de Derecho, sobre todo cuando las Cámaras, en lugar de ser gemelas o simétricas, responden a reglas o períodos de integración no coincidentes. Los parlamentos unicamerales son en cambio más vulnerables a eventuales intentos gubernamentales de subyugarlos, cuando no se colocan, a causa de su composición, espontáneamente en una postura servil respecto del poder ejecutivo. Los contrapesos que el bicameralismo es capaz de propiciar se aplican no sólo respecto del poder ejecutivo, sino también dentro del mismo poder legislativo, ya que históricamente el parlamento unicameral puede degenerar más fácilmente en un gobierno de asamblea, igualmente indeseable en la Democracia constitucional. Por otro lado, el bicameralismo ofrece más posibilidades de control social sobre la tarea legislativa y de participación en la formación de las leyes.¹⁴

Finalmente, en el caso de los Estados federales o compuestos, el bicameralismo permite que en una de las Cámaras estén representados los Estados en igualdad de condiciones, mientras que la otra representa al pueblo en su conjunto y, en consecuencia, las regiones más pobladas tienen mayor presencia y peso político.

En Venezuela la adopción del bicameralismo desde la primera de nuestras Constituciones, en 1811, obedeció principalmente a la forma federal del Estado, que estuvo a su vez influenciada por la Constitución de los Estados Unidos de América y por la propia realidad sociológica y política entonces imperante, dadas las peculiares relaciones entre las Provincias que integraron la República, las cuales sólo desde 1777 ha-

¹⁴ Al respecto, Juan Francisco Lloan ha sostenido con acierto: "Puntal esencial de la democracia ha sido la segunda cámara al permitir la protección de la democracia alertando al pueblo contra los peligros que amenazan sus libertades. La existencia de una segunda cámara puede impedir que las leyes sean sancionadas sin el control de la opinión pública. Es aquí donde aparece el inconveniente mayor y más categórico al unicameralismo o monocameralismo: este sistema permite la adopción de una ley en algunas horas sin ningún control de la opinión pública durante los debates parlamentarios. La 'segunda' discusión no garantiza nada; es un saludo a la bandera. Si el gobierno y la cámara única están entendidos, toda democracia puede ser suprimida en una sola jornada por el voto de un solo texto antes de que el pueblo soberano haya comenzado a estar informado al respecto. Obviamente, toda mayoría puede abusar de su poder y ser llevada a adoptar en algunos instantes textos extremadamente delicados o peligrosos para la democracia. Al contrario, si existe una segunda cámara, aunque sus poderes sean extremadamente reducidos, no es posible no darle un término de por lo menos algunos días para examinar cada texto, y es precisamente este término que permite que sea advertida la opinión pública de alguna amenaza que se pueda cernir sobre las libertades fundamentales. Así las diferentes organizaciones por las cuales se expresa la opinión pública de la sociedad civil podrán manifestar su acuerdo o desacuerdo". *Bicameralismo y Democracia*, trabajo inédito.

bían formado una unidad político-militar. En la evolución de nuestro constitucionalismo a esta justificación original se han sumado otras semejantes a las antes señaladas.

Consideramos fundamental restablecer la fórmula bicameral,¹⁵ para ser coherentes con la definición del Estado como federal. La Constitución de 1961, pese a que para algunos no pasaba de ser centro-federal, aseguraba a los Estados igual presencia en el Senado y, con ello, les garantizaba una participación en el proceso de formación de las leyes, en la elección de altas autoridades e incluso en la reforma de la Constitución. Nada de esto ocurre en la Constitución vigente, que pretende perfilar a la Asamblea Nacional como un cuerpo de representación del pueblo y de los Estados en su conjunto (art. 201, en concordancia con el 186), pero sin conservar la igualdad entre los Estados, pues en los de mayor población se eligen más Diputados. Adicionalmente, el bicameralismo es importante para mejorar la elaboración de las leyes y dar mayores oportunidades para la participación ciudadana en su procedimiento de formación, y propicia los pesos y contrapesos indispensables en un Estado democrático de Derecho.

Para que los objetivos indicados puedan alcanzarse cabalmente es preciso que la Constitución refleje diferencias entre las Cámaras, evitando que el Senado sea una simple reproducción de la Cámara de Diputados. La sola existencia de un número igual de representantes, generalmente de dos Senadores, que sean elegidos en cada Estado marca una diferencia desde el punto de vista de la integración y de los efectos del sistema electoral, a lo cual se añadía, en la Constitución anterior, la exigencia de haber alcanzado los treinta años de edad, frente a los veintinueve requeridos para integrar la Cámara baja.

Pero a nuestro juicio han de agregarse otras, cónsonas con las finalidades antes enunciadas. En primer lugar, conviene que el período de los miembros de la Cámara de Diputados y de los del Senado, cuyos integrantes serían elegidos por sufragio directo, no sea coincidente. El período presidencial, de cuatro o cinco años, coincidiría con el de la Cámara de Diputados, pero el de los Senadores sería más largo, de seis u ocho años, previéndose la renovación parcial del cuerpo. Esto procura que el Senado pueda tener una composición política distinta a la de la otra Cámara, fomentándose así los equilibrios políticos y la cultura de la deliberación democrática y de la búsqueda de acuerdos. Esta solución no debería suscitar un particular temor de inestabilidad o ingobernabilidad, como lo demuestra el Derecho comparado. Tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales los Senadores, o los miembros de la Cámara de representación territorial, tienen con frecuencia

¹⁵ Vid. Casal y Chacón, *op. cit.*, p. 5; Ayala, Carlos, "Hacia una agenda de cambios...", p. 7.

un período más prolongado que el de los miembros de la Cámara de Diputados y la renovación del cuerpo se produce generalmente de manera parcial, mientras que esta Cámara se renueva casi siempre integralmente.¹⁶

Además, para evitar eventuales situaciones de bloqueo institucional, podría introducirse una norma similar a la prevista en la Constitución de 1961 (art. 167), según la cual las discrepancias entre las Cámaras surgidas en el procedimiento de formación de las leyes, tras la devolución del proyecto a la Cámara de origen con modificaciones, desembocan en una sesión conjunta, en la cual se resuelven las diferencias por mayoría de votos. Que el Senado no ostente en este caso un poder absoluto de veto no desvirtúa su razón de ser como factor de contrapeso.¹⁷ Adicionalmente, si corresponde al Senado iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos al federalismo o la descentralización se reforzaría, en estos ámbitos, su posición institucional.

En segundo término, el Senado podría ostentar atribuciones especiales vinculadas al desarrollo del proceso de descentralización, tales como ser la Cámara en que debe iniciarse la discusión de los proyectos de ley relativos a esta materia y en la que deben realizarse debates periódicos sobre la situación del federalismo y la descentralización en el país.

LA FORMACIÓN DE LAS LEYES

Recogiendo una figura que exhibió importantes logros durante la vigencia de la Constitución de 1961, en el marco de un Congreso bicameral, es recomendable crear una Comisión Legislativa dentro del parlamento, que pueda ser facultada por las Cámaras en sesión conjunta para discutir y aprobar determinados proyectos de ley, los cuales deberán ser sometidos a la consideración final de las Cámaras reunidas en sesión conjunta, a las que correspondería acordar su sanción. Este mecanismo resultó provechoso para la elaboración de textos legales de gran extensión o complejidad técnica.

LOS PODERES DE CONTROL

La regulación de la Constitución y del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional con relación a las facultades de control e investigación es en términos generales adecuada y suficiente. No obstante, una mejora sustancial que es aconsejable incorporar es la de permitir que una minoría significativa de la Cámara pueda crear comisiones de investigación sobre la actuación del Poder Ejecutivo Nacional,

¹⁶ Como ejemplos de parlamentos bicamerales con períodos distintos para los integrantes de cada Cámara *vid.* las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Francia y México. Esta es en parte la situación de Alemania y Austria, en virtud de la peculiar composición del Consejo o Cámara Federal.

¹⁷ Burdeau, Georges, Hamon, Francis y Troper, Michel (1995). *Droit Constitutionnel*. París: LGDJ, p. 132.

o acordar que sean adelantadas tales investigaciones por las Comisiones Permanentes, lo cual comprende la aplicación de los medios de control o información correlativos, tales como las convocatorias, interrelaciones o preguntas.

Es sobradamente conocida la resistencia de las mayorías progubernamentales, de ayer y de hoy, a autorizar comisiones o medios de investigación sobre temas que toquen aspectos sensibles de la gestión oficial, lo cual ha conducido en ocasiones a obstaculizar el funcionamiento del parlamento, en menoscabo de la transparencia que ha de presidir el manejo de los asuntos públicos y en detrimento del control democrático que los ciudadanos ejercen a través de sus representantes. De ahí que se proponga incluir en la Constitución una norma similar a las existentes en la Constitución alemana (art. 44) y en el Reglamento del Congreso peruano (art. 88), según las cuales una porción significativa pero no mayoritaria de los miembros de la Cámara —la cuarta parte o un 35% de sus integrantes, respectivamente—, puede obligar a ésta a la creación de comisiones de investigación.

LA REGULACIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS

Una materia que exige una revisión profunda es la regulación de las leyes orgánicas. La Constitución de 1961, inspirándose en la de la V República francesa, adoptó el tipo normativo de la ley orgánica, y distinguió entre las que lo eran por determinarlo una disposición constitucional (denominación constitucional) y las que lo eran por haber sido calificadas así por cada una de las Cámaras (investidura parlamentaria). Algunos tratadistas advirtieron sobre lo confuso de la regulación constitucional, que fue más allá de lo establecido en la normativa que le sirvió de modelo, especialmente en lo que atañe a las leyes orgánicas por investidura parlamentaria. En la práctica legislativa se abusó de la categoría de la ley orgánica, que terminó perdiendo un contenido definido, pues su existencia dependía simplemente de la voluntad del Congreso y no de criterios materiales, a pesar de que la doctrina y la jurisprudencia procuraron introducir límites sustantivos, sin mucho éxito.

Con el objeto de corregir esta desviación, la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución propuso, en 1992, modificar el régimen constitucional de las leyes orgánicas, mediante la introducción de ciertas limitaciones materiales y de un procedimiento más agravado para la calificación de un proyecto de ley como orgánico, además de preverse el control automático u obligatorio de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad de su carácter orgánico.

Basándose en esta propuesta, la Constitución de 1999 circunscribió las leyes orgánicas a las que ella así denomina en disposiciones específicas, a las dictadas para organizar los poderes públicos o para desarrollar derechos constitucionales y a las que sirven de marco normativo

a otras leyes (art. 203). Todas éstas, salvo las primeras, deben ser calificadas como tales por la Asamblea Nacional al admitirse el respectivo proyecto de ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, y quedan sujetas al control previo de la constitucionalidad de su carácter orgánico por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Nada dice la norma, en cambio, sobre el efecto normativo de la condición orgánica de una ley, como sí lo hacían la Constitución de 1961 y el Proyecto de la Comisión Bicameral.

La aplicación de esta regulación constitucional ha puesto de manifiesto sus deficiencias. La primera concierne a las leyes orgánicas por denominación constitucional. Se trata de leyes que, por la importancia de las materias que abordan, son calificadas por el propio constituyente como orgánicas, y a pesar de ello su procedimiento de aprobación y reforma es idéntico al de las leyes ordinarias, lo cual se hizo patente al sancionarse la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Por eso, estimamos que la visión que ha dominado desde 1961 sobre este tipo de leyes debe cambiar, pues su calificación constitucional no debe eximir las del trámite agravado previsto para las otras modalidades de leyes orgánicas. Dicho trámite no iría dirigido a investir tal ley con el carácter orgánico que la Constitución ya contempla, sino a asegurar que una mayoría especial del parlamento esté de acuerdo con su contenido.

Y no sólo en este caso, sino con relación a todas las clases de leyes orgánicas, ha de modificarse su procedimiento de formación. Su carácter agravado ha de manifestarse no en el momento de la admisión, cuando se desconoce la formulación que tendrá la ley, sino en el de la aprobación. De esta manera se evita que un proyecto de ley orgánica sea admitido por una mayoría calificada de los miembros presentes del parlamento para luego ser sancionado por una simple mayoría y con el rechazo de quienes votaron a favor de su admisión, ello a causa de los cambios sufridos durante su discusión. También se evita que una minoría significativa del cuerpo, ante el temor de que lo señalado suceda, simplemente se niegue sistemáticamente a la admisión del proyecto.

Lo más adecuado es, pues, exigir una mayoría absoluta o calificada para la aprobación del proyecto de ley. Así lo enseña el Derecho comparado¹⁸ y lo aconseja el concepto mismo de ley orgánica, pues muchas veces el constituyente reserva a leyes orgánicas materias de cierta entidad o trascendencia constitucional, sobre las cuales no fue posible alcanzar un acuerdo en el proceso de gestación de la Constitución, siendo por tanto lógico que se requiera una expresión de voluntad especial del parlamento favorable al contenido, no sólo al rango o condición, de la ley.

18. Vid. el artículo 81.2 de la Constitución española.

Una solución prudente sería la de exigir el voto de la mayoría absoluta o de las tres quintas partes de los integrantes de cada Cámara para la aprobación del proyecto y la sanción de la ley. Al aprobar el proyecto de ley, cada Cámara tendría que declarar expresamente su carácter orgánico, mediante la mayoría señalada. De suscitarse discrepancias entre las Cámaras tras la devolución del proyecto a la Cámara de origen con modificaciones, las mismas se resolverían en sesión conjunta, por el voto de la mayoría absoluta, o de la mayoría calificada indicada, de los integrantes de ambas Cámaras. El procedimiento anterior regiría tanto para la aprobación como para la reforma de las leyes orgánicas. Sólo las leyes que hayan cumplido con este procedimiento podrían regular materias constitucionalmente reservadas de modo general o específico a las leyes orgánicas.

Otra reforma necesaria en el ámbito de las leyes orgánicas es la supresión de las leyes orgánicas de índole puramente formal, carentes de contenido definido, como lo son las que sirven de marco normativo a otras leyes. Además, se eliminaría el control previo de constitucionalidad del carácter orgánico de la ley, por inconveniente e innecesario, más aún después de la delimitación del concepto de ley orgánica que ha sido propuesto.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Para asegurar que la designación de los integrantes del Máximo Tribunal de la República responda a un amplio consenso entre las fuerzas políticas presentes en el parlamento, es importante prever que su elección la realice una mayoría calificada de este cuerpo, que podría ser de las tres quintas partes de sus miembros. De esta forma se evita que una mayoría progubernamental determine unilateralmente la composición de ese Tribunal,¹⁹ el cual está llamado, entre otras funciones, a controlar la constitucionalidad de las leyes y demás actos de igual rango y la legalidad de la actuación administrativa. La elección de los titulares de esas altas magistraturas por mayoría calificada no es suficiente para impedir que se produzcan acuerdos partidistas destinados a efectuar un simple reparto de cuotas dentro de esa instancia judicial, pero acompañada de otras cautelas, como la participación de la sociedad organizada en la preselección de los aspirantes, en los términos establecidos constitucionalmente, propicia la búsqueda de las personas más calificadas para el desempeño de tales cargos.

¹⁹ Ayala, Carlos, "Hacia una agenda de cambios...", p. 6.

Por otro lado, la Constitución debería exigir la renovación parcial del Tribunal Supremo de Justicia, para evitar que se produzca un cambio abrupto al culminar el período de doce años contemplado constitucionalmente, en lo concerniente a los criterios jurisprudenciales establecidos. Ello permite además que las posibilidades de influir en la designación de los Magistrados de este Tribunal se repartan entre sucesivas legislaturas, en lugar de concentrarse en la mayoría existente en un determinado período en el parlamento.

Adicionalmente, debe suprimirse la facultad de la Asamblea Nacional de remover por mayoría calificada a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en caso de falta grave, por cuanto una condición para la independencia judicial es la estabilidad del juzgador, la cual se ve comprometida cuando un cuerpo político como el parlamento tiene la atribución de remover a los Magistrados que previamente ha elegido, colocándolos en una posición de sujeción. Los controles que dicho Tribunal ha de ejercer sobre la Asamblea Nacional y los demás órganos del poder público pueden dar lugar a decisiones incómodas para los actores políticos, y siempre penderá sobre los Magistrados, cual espada de Damocles, tal facultad de remoción.

EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

En vista de los conflictos que se habían suscitado entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura en la década de los noventa, con relación al tema de la reforma judicial, algunos pensaron que era conveniente concentrar en el Máximo Tribunal la función jurisdiccional en su más elevado grado con la del gobierno y administración del Poder Judicial. La función disciplinaria del Consejo de la Judicatura se trasladaría a un orden especial de tribunales, la jurisdicción disciplinaria judicial.

Estas ideas tuvieron eco en la Asamblea Nacional Constituyente, que suprimió el Consejo de la Judicatura, previó la jurisdicción disciplinaria judicial y atribuyó al Tribunal Supremo de Justicia el gobierno y administración del Poder Judicial. Dicha jurisdicción especial ya estaba contemplada en el Proyecto de la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución, de 1992, el cual sin embargo mantenía al Consejo de la Judicatura pero con potestades limitadas al gobierno y administración del Poder Judicial. Tal jurisdicción aún no ha sido creada, pero los proyectos al respecto existentes indican que la concentración de funciones en cabeza del Tribunal Supremo de Justicia se acrecentaría, dada la competencia que se le reconocería como tribunal de alzada en este ámbito.

La decisión de atribuir al Máximo Tribunal el gobierno y administración del Poder Judicial se ha revelado como sumamente desacertada. La concentración de poderes siempre ha de ser vista con reservas, que

en su oportunidad expresamos, las cuales han quedado confirmadas por las ejecutorias del Tribunal Supremo de Justicia. Dejando de lado los excesos que han representado claras violaciones a la propia regulación constitucional, es indudable que el modelo plasmado en la Constitución ha erigido a dicho Tribunal en un cuerpo que interviene en todos los asuntos vinculados a la selección y designación de los jueces y que, a la vez, es requerido para pronunciarse sobre los recursos interpuestos contra los actos correspondientes, que directa o indirectamente provienen del mismo Tribunal, lo que atenta contra la imparcialidad del juzgador y contra la confiabilidad en la administración de justicia. Esta concentración competencial antes no se presentaba, pues las decisiones que en esa materia adoptaba el Consejo de la Judicatura eran impugnables ante un órgano distinto, la Corte Suprema de Justicia.

Por eso, se propone la creación de un Consejo Superior de la Magistratura,²⁰ que asuma el gobierno y administración del poder judicial, el cual sería una instancia participativa de fijación de políticas en la que tendrían representación las universidades, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y otras organizaciones sociales vinculadas a la administración de la justicia, y en la que también intervendrían voceros de los entes públicos pertenecientes al sistema de justicia, como el Tribunal Supremo de Justicia, el Ministerio Público, y el servicio autónomo de la Defensa Pública, entre otros. Las políticas relativas al gobierno y administración del sistema de justicia formuladas por dicho Consejo serían ejecutadas por las unidades que legal y reglamentariamente le sean adscritas, lo cual comprendería a la Escuela de la Magistratura.

El Consejo Superior de la Magistratura no intentaría replicar al antiguo Consejo de la Judicatura, cuya partidización condujo a su desprestigio, ya que no sería un órgano controlado por las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, ni por los partidos políticos, sino una instancia absolutamente independiente y reforzada por la participación de la sociedad organizada. Además, a este Consejo sólo correspondería la selección y designación de los jueces, no su suspensión o remoción, las cuales, al igual que las restantes sanciones disciplinarias, estarían reservadas a la jurisdicción disciplinaria judicial.

C) LA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Con apoyo en propuestas doctrinales y normativas precedentes, la Constitución de 1999 creó la Sala Constitucional dentro del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de encomendarle las atribuciones que antes ejercía la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia para el con-

²⁰ Vid. Casal H., Jesús, M. y Chacón H., Alma (2003). Evolución del sistema judicial venezolano: ¿Un ciclo de reformas inconclusas? *SIC, diciembre, 660*, p. 448.

trol concentrado de la constitucionalidad de las leyes, así como otras propias de la jurisdicción constitucional en el Derecho comparado.

Ello significó un avance para nuestro sistema de justicia constitucional, al instaurarse en la cúspide de este sistema un órgano judicial especializado en la materia constitucional, dotado de importantes competencias y de la facultad de establecer interpretaciones vinculantes de la Constitución. Algunas de estas competencias propenden además a una ordenación o racionalización de nuestro sistema mixto o integral de control.

Pero la actuación de la Sala Constitucional y, particularmente, el alcance que ha conferido a sus atribuciones, ha suscitado una crisis dentro del modelo plasmado en la Constitución, en el cual la Sala Constitucional ostenta el mismo rango que las demás, aunque sus interpretaciones constitucionales sean obligatorias para las demás. La Sala se ha erigido en un Tribunal Constitucional omnipotente dentro del Tribunal Supremo de Justicia, con todos los conflictos actuales y potenciales que ello implica.

Esta tendencia resulta de momento difícil de revertir, y lo único que está en manos de la academia es la crítica racional de la concentración competencial emprendida por dicha Sala. Sin embargo, en circunstancias distintas a las actuales, que estén dominadas por el principio democrático y por la voluntad de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, será necesario discutir sobre la conveniencia de adoptar definitivamente la figura del Tribunal Constitucional en Venezuela, lo cual permitiría sincerar la regulación constitucional y, a la vez, señalar algunos límites a la actuación de dicho Tribunal. En un contexto, por tanto, diferente, y con apoyo en un amplio debate científico que genere consensos sólidos, la creación de un Tribunal Constitucional podría conducir, aunque luzca paradójico, a una moderación de las potestades y de la inclinación a la acumulación y usurpación de competencias que ha signado el proceder de nuestra máxima instancia de la jurisdicción constitucional.

LA EXISTENCIA DE UN PODER CIUDADANO

Otro tema que debe ser sometido a revisión es la justificación de la existencia del Poder Ciudadano creado por la Constitución de 1999. Junto al Poder Electoral, el Poder Ciudadano fue introducido por la Constitución vigente, rompiendo con la clásica división tripartita de los poderes. Esta división no ha de ser asumida necesariamente como inalterable, mas debe haber buenas razones para añadir nuevas categorías en la clasificación tradicional. Tal vez haya algunas que respalden la previsión de un Poder Electoral, pero son varias las que aconsejan suprimir el llamado Poder Ciudadano.

Al incorporar este Poder, el constituyente de 1999 dice haberse inspirado parcialmente en la idea del Poder Moral propuesta por Bolívar en 1819.²¹ Sin embargo, al margen de esta justificación más retórica que real, se observa que el Poder Ciudadano carece de funciones específicas, cónsonas con un Estado democrático de Derecho, que le brinden fundamento, a lo que se suman las distorsiones que puede ocasionar entre los órganos que han sido agrupados bajo su manto.

Es indudable que es necesaria la existencia de un Ministerio Público, de una Contraloría General de la República y de una Defensoría del Pueblo, como instituciones dotadas de rango y autonomía constitucionales. En cambio, el papel moralizante que la Constitución quiere atribuir al Poder Ciudadano, en el que aquellas se integran y, en particular, al Consejo Moral Republicano, difícilmente es susceptible de hacerse operativo jurídicamente. La sustancia jurídica de las funciones genéricamente conferidas al Poder Ciudadano por el artículo 274 de la Carta Magna²² se encuentra en las atribuciones propias de los tres organismos antes mencionados, no en las del Consejo Moral Republicano. Ello ha sido confirmado por la Ley Orgánica del Poder Ciudadano e incluso por la praxis de este Consejo. Probablemente ello se debe a que las cosas no podían ser de otra forma, pues los hechos merecedores de sanción relacionados con la ética pública, la moralidad administrativa o el uso del patrimonio público representan ilícitos penales o administrativos cuya investigación corresponde al Ministerio Público o a la Contraloría General de la República, por lo que una actuación adicional del Consejo Moral Republicano quebrantaría la prohibición de sancionar dos veces una misma conducta (*non bis in idem*).

A la debilidad anterior se agregan los inconvenientes derivados de la integración forzada o artificial efectuada por la Constitución al crear el Poder Ciudadano, por cuanto la misión y perfil institucional de los organismos mencionados difiere mucho entre sí, lo cual se hace patente al considerar que la Defensoría del Pueblo pudiera estar llamada a oponerse a un proyecto de ley respaldado por el Ministerio Público o por la Contraloría General de la República, dirigido a agravar las sanciones previstas para ciertos delitos o infracciones o a modificar el procedimiento que conduce a su investigación y castigo.

De ahí que se proponga revisar, en un eventual proceso constituyente, la existencia misma de este nuevo Poder Público, pero manteniendo los organismos que lo componen, como instancias con plena autonomía.

²¹ Vid. La Exposición de Motivos de la Constitución.

²² Artículo 274: Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y con la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; e, igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

Tras el avance del proceso de descentralización en el país, que tuvo un decidido impulso con la aprobación de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en 1989, cabía esperar que la Constitución de 1999 diera nuevos pasos hacia la realización de la forma federal del Estado formalmente proclamada.

Sin embargo, la Carta Fundamental de ese año fue muy tímida en esta materia, a pesar de los trabajos adelantados en comisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, que hubieran apuntalado significativamente la descentralización política y financiera pero que luego fueron abortados por la propia Asamblea. La Constitución de 1999 principalmente se limitó a confirmar los logros alcanzados en 1989, en lo que concierne a la elección popular de los Gobernadores y al reconocimiento constitucional de las competencias entonces transferidas. Hizo un aporte al reducir la mayoría exigida para efectuar nuevas transferencias a los Estados o Municipios (art. 157), pero fue conservadora en los temas financieros, pues dejó en manos del poder central la sanción de una legislación sobre la hacienda pública estatal que aún no ha sido dictada, pese a los términos categóricos de la disposición transitoria cuarta, numeral 6, de la Constitución.

La Constitución fue además regresiva en algunos aspectos. Así lo demuestra la eliminación del Senado como Cámara de igual representación de los Estados, que no resulta compensada por la creación del Consejo Federal de Gobierno, cuya naturaleza y limitadas funciones son completamente distintas. Igualmente, causa preocupación que el artículo 16 de la Constitución remita a una ley orgánica –cuya admisión no requiere de mayoría calificada alguna al ser una ley orgánica por denominación constitucional– la división político-territorial de la República, sin que paralelamente se garantice de manera expresa la existencia y límites de los actuales Estados,²³ sin perjuicio de los acuerdos de fusión o de cesión de territorios que éstos voluntariamente pudieran celebrar. Por último, es criticable que los Estados hayan sido privados de la facultad de regular la organización y funcionamiento de sus Consejos Legislativos (art. 162).

En virtud de lo expuesto, una eventual revisión de la Constitución debería fortalecer el federalismo, para lo cual es necesario: el restablecimiento del bicameralismo, con una Cámara alta o Senado orientado al

²³ En nuestra opinión, aun a falta de esa garantía expresa, puede considerarse implícita en la forma federal del Estado. En todo caso, de considerarse admisible la supresión mediante ley nacional de algún Estado y su absorción por otro, tal decisión tendría que someterse cuando menos a una regla similar a la contemplada en el artículo 16 para la creación de territorios federales con parte del territorio de algún Estado, que impone la celebración de un referendo en la entidad correspondiente.

tratamiento preferente de los asuntos vinculados al desarrollo del proceso de descentralización; la previsión expresa de la garantía de la existencia de los Estados; la devolución a los Estados de la atribución de regular uno de sus poderes públicos fundamentales, el legislativo, ejercido por los Consejos Legislativos;²⁴ el establecimiento de nuevas fuentes financieras para los Estados, incluyendo su participación en la administración de tributos nacionales. Además, conviene clarificar el reparto constitucional de competencias entre el Poder Nacional y el de los Estados, que siempre ha generado problemas interpretativos, sobre todo en lo que respecta a las competencias concurrentes o compartidas entre esos dos niveles político-territoriales de gobierno.

LA NOCIÓN DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN Y EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Uno de los asuntos más polémicos dentro de la normativa de la Constitución de 1999 es el relativo a la visión de la seguridad de la Nación que consagra y al régimen de las fuerzas armadas que contempla.

LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN

En lo que respecta a la seguridad de la Nación, la Constitución incurre en un sobredimensionamiento del valor de la seguridad, que se pone de manifiesto en su propia división interna, al destinar un Título completo, su título VII, a la “seguridad de la Nación”. Pero más allá de su estructura formal, la noción de seguridad de la Nación presente en la Constitución peca por imprecisa y totalizante, lo cual puede amparar interpretaciones jurídicas muy riesgosas para los valores democráticos.²⁵ Su artículo 326, al definir los principios de la seguridad de la Nación, integra en este valor el conjunto de los principios constitucionales fundamentales, como la democracia y los derechos humanos, lo cual a primera vista pudiera resultar positivo, pues se estaría descartando una concepción puramente militarista o policial de la seguridad, pero con ello se corre el peligro de diluir dentro del propio concepto de seguridad los principios que deben ser límites infranqueables a las políticas y medidas del Estado en el ámbito de la seguridad de la Nación. En lugar de ser éstos sólidas barreras en la definición y gestión de la seguridad pueden terminar siendo condicionados por las “exigencias”, frecuentemente enunciadas como insoslayables, de la seguridad. Con estas coordenadas normativas, no es extraño que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, al perfilar el concepto de sociedad civil y determinar las organizaciones que pueden representar a la sociedad civil en juicio o en

²⁴ Vid. Ayala, Carlos, “Hacia una agenda de cambios...”, p. 7.

²⁵ Vid. Casal y Chacón, “Posibilidades de...”, pp. 5 y 8; Ayala, Carlos, “Hacia una agenda de cambios...”, p. 4.

cauces constitucionales de participación, haya acudido, como criterio esencial para las distinciones y exclusiones que estableció, a la noción de seguridad de la Nación.

La seguridad de la Nación es, sin duda, un cometido del Estado, que puede tener reflejo en el texto constitucional, pero no hasta el punto y en los términos en que lo hace la Constitución de 1999. La evolución del Estado moderno, y su conformación como Estado constitucional y democrático, más bien aconseja hacer explícitos los límites a los que el fin de la seguridad ha de quedar claramente sometido. La razón de Estado, antes, o la seguridad nacional, después, han sido doctrinas empleadas para desconocer los principios básicos del orden jurídico-político legítimamente establecido y, frecuentemente, para vulnerar los derechos humanos. Sin dar la espalda a esta evidencia histórica, una futura Constitución debería ser modesta y prudente en la consagración de la seguridad de la Nación, al igual que firme y franca en el señalamiento de sus límites.

Adicionalmente se ha planteado, con razón, que la composición y funciones del Consejo de Defensa de la Nación atentan contra la separación de poderes y el manejo democrático y plural que debe tener el tema de la seguridad de la Nación, por lo que este cuerpo debería ser suprimido o modificado.²⁶

EL RÉGIMEN DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL

El tema militar fue uno de los que coparon la discusión pública desde los prolegómenos del proceso constituyente. La condición militar de Hugo Chávez y de los otros líderes de su movimiento dio a este proceso una connotación de reivindicación del sector castrense ante el menosprecio o las maniobras partidistas a las que decía haber sido sometido. En esta línea se inscriben los llamados a una mayor participación militar en la vida política, que también formaban parte de la exhortación a una alianza cívico-militar. Las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente no fueron ajenas a estas ideas, lo cual se explica además por su propia composición.

La Constitución reflejó esta corriente y, junto al sobredimensionamiento de la seguridad de la Nación, prevé un papel más protagónico de los militares y de las fuerzas armadas en la vida política y social. De ahí el reconocimiento del derecho al sufragio a los militares activos, la supresión del carácter apolítico y no deliberante de la Fuerza Armada Nacional y la inclusión de su participación activa en el desarrollo nacional dentro de la misión de la institución armada (arts. 328 y 330). Algunos de estos cambios, considerados aisladamente, lucen acepta-

²⁶ Ayala, Carlos, "Hacia una agenda de cambios...", p. 5.

bles y hasta plausibles, como el voto de los militares, pero vistos globalmente y en su contexto representan un serio riesgo de desplazamiento de los militares hacia un terreno que no les es propio y de politización de la Fuerza Armada Nacional. En particular, la eliminación de la alusión al carácter apolítico y no deliberante de las fuerzas armadas contenida en la Constitución de 1961 puede ser interpretada como una invitación a la deliberancia política de los militares, como ha sucedido, por más que el artículo 328 de la vigente Constitución excluya la militancia política de la Fuerza Armada Nacional.

Por eso, voces diversas han pedido el restablecimiento de la prohibición expresa de la deliberancia militar, tal como lo ha recomendado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²⁷

Por otro lado, la Constitución de 1999 parte de una concepción cerrada o “claustral”²⁸ de la institución militar, que la aparta de los controles de otras ramas del poder público o que los admite pero colocando a algunos de sus miembros en posición privilegiada. Así ocurrió con la supresión del control parlamentario sobre los ascensos militares a partir del grado de coronel o capitán de navío, que si bien había degenerado en una práctica viciosa era sano mantener introduciendo correctivos. Ello también quedó plasmado en la extensión del antejucio de mérito a los oficiales con rango de general o almirante y en el fuero judicial a ellos reconocido (art. 266, num. 3), así como en la creación de una Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional (art. 291). Todos estos signos de enclaustramiento o de privilegios en el régimen de la Fuerza Armada Nacional deben ser evitados en una futura Constitución.

Finalmente, en lo que atañe a la definición de la misión de la Fuerza Armada Nacional y de sus componentes, es preciso circunscribir su acción a la defensa exterior y a la colaboración en la preservación del orden constitucional en situaciones extremas, ya que el mantenimiento del orden interno, al cual se refieren los artículos 328 y 329, es una función de las autoridades civiles y de los cuerpos policiales, sin perjuicio de la cooperación que, a requerimiento de la autoridad civil y bajo su mando, pueda prestar la Guardia Nacional.

LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SU FINANCIAMIENTO

Bajo el influjo del sentimiento antipartidista predominante en la década de los noventa, la Constitución de 1999 suprimió toda referencia a los partidos políticos. La proscripción del término intenta ser explicada por la Exposición de Motivos con el argumento de que era necesario

²⁷ Cfr. el Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, del 24 de octubre de 2003, párr. 281 y ss.; vid. también Casal y Chacón, “Posibilidades de...”, p. 8., y Ayala, Carlos, “Hacia una agenda...”, p. 3.

²⁸ Escobar Salom, Ramón (2000). La Constitución y el poder militar. *La Constitución de 1999*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, p. 238.

romper “con el sistema partidocrático”, y abrir las puertas a la participación mediante otra clase de organizaciones. No obstante, en rigor, el concepto de partido político es el más exacto para referirse a las organizaciones dedicadas a la acción política, que incluyen dentro de sus objetivos la presentación de propuestas programáticas y el acceso al poder a través de elecciones. Nada impide que dicho concepto comprenda formas de asociación distintas a la estructura tradicional de los partidos políticos.

En todo caso, una revisión del Texto Constitucional debería procurar el retorno de ese término a la Constitución, manteniendo los principios contenidos en su artículo 67, que preconizan la democratización de las organizaciones con fines políticos.

Por otra parte, también bajo la impronta de las desviaciones ocurridas en la actuación de los partidos políticos, la Constitución prohibió el financiamiento público de las asociaciones con fines políticos. Esta prohibición puede conducir a resultados poco democráticos, pues dificulta el funcionamiento de organizaciones minoritarias que, precisamente por su distanciamiento respecto de las posiciones de poder, tengan mayores dificultades para obtener recursos de particulares dirigidos a sufragar sus gastos de campaña y de acción política. Esta completa dependencia de los partidos de contribuciones provenientes del sector privado suele, además, fomentar vinculaciones no siempre transparentes, así como crear compromisos para la actuación política ulterior.

Por ello, es recomendable suprimir la prohibición del financiamiento público de los partidos u organizaciones políticas, de manera que sea el legislador el que decida si se adopta un sistema público, privado o mixto para su financiamiento, con la posibilidad de rectificar el modelo escogido a la luz de la experiencia que se acumule. Así se asegura una mayor flexibilidad y adaptabilidad del marco normativo y no se descarta de plano una modalidad o fuente de financiamiento que en el Derecho comparado ha tenido amplia acogida.

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

La regulación de la revisión o cambio de la Constitución contenida en el Texto Constitucional de 1999 requiere también de modificaciones, que se refieren a las tres vías o procedimientos previstos en su Título IX (art. 340 y ss.). En lo que atañe a las enmiendas, es preciso señalar que éstas siempre han de ser aprobadas por la Asamblea Nacional antes de ser sometidas a referendo, lo cual no pareciera exigirle el artículo 341, por cuanto lo más democrático es que antes de la realización del referendo se produzcan procesos de deliberación racional y de búsqueda de acuerdos dentro del cuerpo plural y representativo por excelencia que es el parlamento. Por otra parte, los límites sustantivos de las enmiendas no pueden circunscribirse a la preservación de la es-

estructura fundamental de la Constitución, sino deben comprender sus principios fundamentales.

En cuanto a la reforma constitucional, es sumamente inconveniente que su alcance sea tan reducido que no pueda modificar la “estructura fundamental” de la Constitución, expresión que resulta por lo demás muy ambigua. Mientras los principios contemplados en el Título I de la Constitución –dedicado a los “Principios Fundamentales”– sean respetados, no hay razón de peso para excluir el cauce de las reformas e imponer el de la Asamblea Nacional Constituyente.

Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente tendría que ser perfilada como una institución compatible con el Estado democrático de Derecho y, en consecuencia, habría que suprimir la referencia a todo poder de transformación del Estado y/o de creación de un ordenamiento jurídico situado al margen de la elaboración de la nueva Constitución (art. 347), que es su única misión. En lo que atañe a su convocatoria, debe clarificarse que ésta sólo se produce si el pueblo lo aprueba mediante referendo, lo cual, aunque puede colegirse del artículo 347, que reconoce al pueblo como titular del poder constituyente originario, ha sido objeto de debate. Es necesario, además, establecer expresamente que el texto aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente ha de ser ratificado por el pueblo mediante referendo.

REFLEXIÓN FINAL

El conjunto de reformas propuestas puede contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática en el país. Por sí solas, sin embargo, significarían poco. Lo fundamental es alcanzar un clima de pluralismo político y de respeto mutuo entre las corrientes enfrentadas, al igual que de aceptación de la Constitución, y de los controles en ella establecidos, como límites efectivos al ejercicio del poder. La conciencia de la necesidad de colocar ciertos valores y asuntos por encima de las discrepancias políticas o ideológicas, así como de hallar, mediante la deliberación racional, denominadores comunes dentro de la diversidad, es esencial para la implementación de programas estables dirigidos a la superación de la pobreza y a la consecución de un pleno desarrollo humano.