

Hacia una agenda de cambios consensuados inmediatos a la Constitución de 1999 para la profundización de la democracia

Carlos M. Ayala Corao

Introducción

La Constitución venezolana de 1999 es en términos generales, un texto fundamental que contiene valores e instituciones democráticas. En este sentido, la Constitución consagra un régimen de derechos humanos –al cual muchos contribuimos con nuestros aportes– que recoge las más avanzadas tendencias universales. Asimismo, la Constitución contiene un amplio esquema de democracia de representación participativa que incluye –además de las formas de democracia representativa llamada en el texto “electiva”– diversas modalidades de democracia directa mediante iniciativas, consultas y referendos, entre otros; y además, creó modernas instituciones constitucionales como son la Defensoría del Pueblo y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, así como importantes regulaciones sobre la protección de la Constitución y los estados de excepción.

Esta Constitución fue el producto de un momento político determinado, en el cual, una vez que la Corte Suprema de Justicia dio la pauta, el Ejecuti-

...la Constitución de 1999, a pesar de contener elementos positivos y ampliamente aceptados por los diversos sectores del país en aquel momento y ahora, los cuales no deben ser abandonados, contiene otra serie de elementos de dudoso carácter democrático que fueron producto de la "unanimitad" aparente de la mayoría de turno en aquel momento, pero que hoy en día no son necesariamente aceptados de manera generalizada (por las mayorías y las minorías de antes y de las de ahora) como valores de un pacto político fundamental para un proyecto nacional popular incluyente de los diversos sectores del país.

Es indudable que frente a la crisis política actual la primera tarea consiste en identificar los actores políticos reales (y no solamente los formales) que deben dialogar y negociar los acuerdos de cambios constitucionales, para luego someterlos a la instancia formal (Asamblea Nacional) y a la consulta popular aprobatoria (referendo).

vo Nacional inició el proceso de su convocatoria tras una consulta popular inicial y un proceso electoral, el cual dio como resultado que más del 90% de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) estuviera controlada por diputados de la entonces coalición oficial ("Polo Patriótico": MVR, MAS, PPT, PC y otros), a pesar de que los candidatos de la oposición obtuvieron en total más del 40% de los votos. Ello generó el efecto de una "unanimitad" aparente en el seno de la ANC, que la llevó en algunos casos a imponer tesis no respaldadas o ni siquiera consultadas con las entonces minorías políticas y sociales del país, por el solo argumento de contar con el mandato popular mayoritario, el cual fue en aquel entonces reiterado por el referendo aprobatorio del texto constitucional, aprobado por una amplia mayoría pero en medio de una gran abstención electoral.

El hecho es que la Constitución de 1999, a pesar de contener elementos positivos y ampliamente aceptados por los diversos sectores del país en aquel momento y ahora, los cuales no deben ser abandonados, contiene otra serie de elementos de dudoso carácter democrático que fueron producto de la "unanimitad" aparente de la mayoría de turno en aquel momento, pero que hoy en día no son necesariamente aceptados de manera generalizada (por las mayorías y las minorías de antes y de las de ahora) como valores de un pacto político fundamental para un proyecto nacional popular incluyente de los diversos sectores del país.

Frente a este hecho sería una torpeza pretender oponer la simple "legalidad constitucional formal" para impedir la discusión sobre los cambios democráticos, pues ello nos conduciría sin lugar a dudas a una crisis constitucional que sería resuelta por reacción, una vez que las mayorías cambien su correlación de fuerzas en el poder.

Se trata entonces de rescatar a la Constitución como norma jurídico-política fundamental que recoge los valores históricos y fundamentales de un proyecto nacional de Estado de Derecho Democrático y Social; (y de Justicia) de unas reglas básicas comunes para la convivencia y la disidencia democrática; del instrumento necesario para construir una sociedad incluyente que se incorpore activamente a la inversión, al trabajo y a la producción; de un Estado de Derecho que garantice la independencia de los poderes públicos y la plena vigencia de los derechos humanos; y de un Estado Social para la superación de la pobreza, que redistribuya la riqueza y que garantice reglas claras y transparentes en el manejo de los dineros públi-

cos. En fin, de una Constitución que sea la "norma de las normas" de y para todos los venezolanos y no sólo de la mayoría de turno. Recordemos que en una democracia las mayorías de hoy suelen convertirse en las minorías del mañana y viceversa. Frente a la crisis política que viene atravesando el país en la última década y, particularmente en los últimos años, es necesario profundizar el modelo democrático venezolano, es decir, su democracia constitucional. El propósito de esta tarea consiste en identificar los principales obstáculos en la Constitución de 1999 que deben ser superados mediante cambios inmediatos consensuados para facilitar un modelo democrático incluyente y nacional, que garantice los cambios pacíficos hacia la profundización de la democracia y el bienestar de amplios sectores de la vida nacional que siguen siendo excluidos e ignorados por el Estado y el resto de la sociedad. Es indudable que frente a la crisis política actual la primera tarea consiste en identificar los actores políticos reales (y no solamente los formales) que deben dialogar y negociar los acuerdos de cambios constitucionales, para luego someterlos a la instancia formal (Asamblea Nacional) y a la consulta popular aprobatoria (referendo).

Los cambios constitucionales inmediatos

Como ejercicio inicial para fomentar la discusión que permita identificar consensos para los cambios constitucionales inmediatos, con el objetivo de construir un proyecto nacional incluyente, democratizador y modernizante hacia todo el país, es que presentamos a manera de propuesta para su discusión, los temas constitucionales que a continuación abordamos. Ello no excluye que en otro momento "constituyente" se pueda y se deba llevar a cabo una nueva discusión más profunda sobre otros aspectos de la Constitución (por ej. el sistema presidencial, una Corte Constitucional, derecho y libertad a la educación, etc.). En este sentido, hemos identificado los siguientes temas iniciales para la búsqueda de consensos necesarios para los cambios inmediatos a la Constitución:

1. La Fuerza Armada Nacional y la seguridad de la Nación

La Constitución de 1999 ha sido la Constitución más militarista de nuestra historia republicana. Llegó al extremo de crear un Título (VII), equivalente en jerarquía al de los derechos humanos o al del

La Constitución de 1999 ha sido la Constitución más militarista de nuestra historia republicana. Llegó al extremo de crear un Título (VII), equivalente en jerarquía al de los derechos humanos o al del poder público, pero preocupantemente fuera de éste último, para establecer normas sobre la seguridad de la Nación y regular a la Fuerza Armada Nacional. Este Título de la Constitución habría que modificarlo, con el objeto de reubicar en el Título del Poder Público (IV) los Capítulos sobre la Fuerza Armada Nacional y los órganos de seguridad ciudadana con las modificaciones que aquí se discuten, y excluir o modificar profundamente varias normas de los Capítulos sobre los principios de seguridad de la Nación y las disposiciones generales.

poder público, pero preocupantemente fuera de éste último, para establecer normas sobre la seguridad de la Nación y regular a la Fuerza Armada Nacional. Este Título de la Constitución habría que modificarlo, con el objeto de reubicar en el Título del Poder Público (IV) los Capítulos sobre la Fuerza Armada Nacional y los órganos de seguridad ciudadana con las modificaciones que aquí se discuten, y excluir o modificar profundamente varias normas de los Capítulos sobre los principios de seguridad de la Nación y las disposiciones generales.

En todo caso, nunca antes se había logrado incorporar en nuestra Constitución una concepción orgánica y funcional de la Fuerza Armada con privilegios y beneficios exorbitantes para sus integrantes, eliminando además su carácter "no deliberante". Este esquema lejos de favorecer la doctrina militar democrática o incluso a sus integrantes, ha debilitado el esquema institucional de la Fuerza Armada dentro del Estado de Derecho Democrático en Venezuela.

Las figuras constitucionales que deben ser eliminadas para fortalecer la institucionalidad de la fuerza armada y la democracia venezolana, son las siguientes:

A. El restablecimiento del carácter "no deliberante" de la Fuerza Armada Nacional

En el constitucionalismo democrático venezolano se había incorporado la fórmula definitoria de las fuerzas armadas como una institución "no deliberante", a los fines de fortalecer su organización jerárquica interna y su sujeción al poder civil establecido. La eliminación de este principio (art.328) conjuntamente con la prédica presidencial de que los militares debían exteriorizar sus desacuerdos, devino en excesos que llegaron hasta fundamentar pronunciamientos de militares contra sus superiores y el propio Presidente de la República. Ello ocasionó la entrada de la Fuerza Armada en el debate político nacional de los diversos sectores en pugna. Un militar con armas no debe deliberar abiertamente frente al poder civil legítimamente establecido. Ello no tiene nada en contra del derecho al sufragio de los militares, el cual puede preservarse. Las disidencias y problemas que existan deben ser manejados conforme a los trámites y procedimientos propios de la institución armada en el marco de una sociedad democrática. Una de las características de un gobierno democrático es el sometimiento de los militares al poder civil. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana establece "la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil

legalmente constituida" como uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (art.4). De allí la necesidad de reincorporar constitucionalmente el principio sobre el carácter "no deliberante" de la Fuerza Armada.

B. La eliminación del rango constitucional de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional La Constitución de 1999 consagró expresamente en la Constitución a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional (art.291), para la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes afectos a la Fuerza Armada Nacional, sin menoscabo de la competencia de la Contraloría General de la República. Este reconocimiento de instituciones internas de la Fuerza Armada Nacional a nivel constitucional no hace más que traer confusiones e interpretaciones erradas y encontradas. La Fuerza Armada Nacional es una institución del Estado y por tanto sometida a éste y al conjunto de sus instituciones, por lo que no escapa del control ni de la Contraloría General de la República ni del resto de la propia Constitución. De allí lo innecesario e inconveniente de otorgarle rango constitucional a instituciones internas de la Fuerza Armada Nacional como es el caso de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, la cual deberá ser creada a nivel legislativo por la ley orgánica respectiva. En consecuencia, dicha norma (art.291) deberá ser eliminada para evitar los inconvenientes señalados que representa para nuestro Estado Democrático.

C. La eliminación del rango constitucional de la seguridad social de la Fuerza Armada Nacional La Constitución de 1999 consagra expresamente que la Fuerza Armada Nacional funciona con un "régimen de seguridad social integral propio..." (art.328); mientras que el resto de los venezolanos tienen derecho a otra seguridad social común (art.86). De nuevo, este reconocimiento de instituciones internas de la Fuerza Armada Nacional a nivel constitucional no hace más que traer confusiones e interpretaciones erradas y encontradas, que incluyen la idea de una sociedad cerrada y privilegiada, no integrada al resto del país. Pero lo que es peor, dadas las condiciones de la seguridad social "civil" en Venezuela, pareciera que esta es de segunda clase, mientras que la "militar", ahora con rango constitucional, es la de primera clase. De allí lo innecesario e inconveniente de otorgarle rango constitucional a instituciones internas de la Fuerza Armada Nacional como es el caso del "régimen de seguridad social integral propio" de la Fuerza Armada Nacional, la cual es en

Particularmente en un régimen que permita la reelección inmediata como estableció la nueva Constitución, la duración del mandato debe ser razonable. La tendencia en el mundo sobre estos casos ha sido a establecer un mandato entre cuatro y cinco años, como es el caso de USA (cuatro años) e incluso de la reciente reforma en Francia que lo redujo de siete a cinco años. Entre nosotros convendría modificar el período presidencial para reducirlo de seis a cuatro años (en todo caso nunca pasar de un máximo de cinco años), lo cual permitiría un plazo razonablemente largo para ejecutar programas de gobierno e igualmente razonablemente corto para convocar a nuevas elecciones en casos de crisis de legitimidad o pérdidas de apoyo popular extremas.

Un aspecto vinculado

todo caso un tema de la ley respectiva. En consecuencia, dicha norma (art.328) deberá ser eliminada para evitar los inconvenientes señalados que representa para nuestro Estado Democrático.

D. La eliminación del privilegio del antejuiicio de mérito

Nunca antes en nuestra historia republicana y constitucional, los oficiales de nuestra Fuerza Armada Nacional habían contado con el privilegio de no poder ser sometidos a juicio penal, sin que antes el más alto Tribunal de la República declarase que existen méritos para ello. Este privilegio del antejuiicio de mérito –antipático a la igualdad ciudadana pero entendible para algunas altas magistraturas republicanas– fue otorgado en la Constitución de 1999 a los altos oficiales de la Fuerza Armada Nacional sin justificación alguna (art.266, numeral 3). Además de ello lo que lo hace aún más grave, es que este injustificado privilegio, otorgado por la ANC en la versión original de la Constitución aprobada por el referendo, a los “oficiales u oficiales generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional”, en la cuarta y última versión de la Constitución aparecida en Gaceta Oficial el 24 de marzo de 2000 con el objeto de supuestamente para corregir “errores de gramática, sintaxis y estilo” se pretendió inexplicablemente expandir por esta insólita vía inconstitucional a (¿todos?) los “oficiales,” (en pocas ocasiones observamos la importancia jurídica de una coma) además de mencionarse de seguidas y ahora si sólo en género masculino a los “generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional”. Pero independientemente de esta insólita disparidad de versiones de los textos constitucionales, lo verdaderamente insólito es que los militares, aún los oficiales con el grado de general, gozan en una democracia de un privilegio que no gozan los demás ciudadanos, como es el de no poder ser enjuiciado sin antes el Tribunal Supremo de Justicia haber declarado que existen méritos para ello. Ello puede llevar al extremo de que si dos venezolanos ejercen por ejemplo un cargo equivalente en un ministerio y uno de ellos es civil y el otro un oficial general, el primero podrá ser sometido a juicio por la vía ordinaria, mientras que el segundo gozará del privilegio de no ser sometido a juicio hasta que el Tribunal Supremo declare que hay mérito para ello.

En virtud de lo anterior, a los fines de fortalecer el Estado Democrático en Venezuela, es necesario modificar la Constitución para excluir del privilegio del antejuiicio de mérito a los militares (art.266, num.3).

E. La seguridad democrática de la Nación

Pocas constituciones democráticas del mundo con-

tienen títulos o capítulos completos dedicados a la seguridad de la Nación. Los ejemplos que existen no son los más halagadores ni los más democráticos: la Constitución chilena redactada por el régimen dictatorial de Pinochet y la Constitución peruana redactada por el régimen autoritario de Fujimori y Montesinos. La Constitución de 1999 incorporó en el Título VII de la Seguridad de la Nación, dos Capítulos sobre los Principios de Seguridad de la Nación y sobre las Disposiciones Generales, que contienen disposiciones polémicas para una concepción democrática de la seguridad y defensa.

Entre los aspectos objetables a esta normativa está en primer lugar, la propia concepción de los principios de la seguridad, ya que la norma establece que ésta se fundamenta en la “*corresponsabilidad* entre el Estado y la sociedad civil” (art.326). Lo cierto es que la seguridad es una obligación en cabeza del propio Estado, quien no puede pretender “desestatizarla” en la sociedad civil ni tampoco colocar a ésta en un plano de igualdad frente a su deber de garantizarla a toda la Nación. La seguridad de un Estado en una concepción democrática se fundamenta en valores –precisamente como los de paz, los derechos humanos y la democracia contenidos en la propia norma–, pero ello no puede llevar a colocar a la sociedad civil en el mismo nivel de responsabilidad que el propio Estado, quien cuenta con los recursos necesarios para garantizarla y está sometido a un régimen de responsabilidad interior e internacional no aplicable a los particulares.

Por otro lado, la Constitución extiende el principio de la *corresponsabilidad* en materia de seguridad, no sólo al ámbito propiamente militar, sino además, a los ámbitos cultural, social, económico y político, entre otros. Ciertamente resulta peligroso en el marco de una sociedad democrática, extender la concepción de la Seguridad de la Nación más allá de las esferas propias que son necesarias como es precisamente la militar, ya que ello lleva a deformar los valores propios de la cultura, la política y lo social, máxime si esos asuntos conciernen a operaciones de la seguridad y el Ejecutivo Nacional se reserva su “*clasificación y divulgación*” (art.325). No puede condicionarse por tanto los ámbitos propios de la sociedad, la cultura y la política a las concepciones propias de la seguridad, sin correr el peligro de deformar sus contenidos propios. Por ello, esta noción más propia de regímenes autoritarios que desarrollaron doctrinas sobre la seguridad nacional en todos los ámbitos y el desarrollo nacional, resulta contraria a los límites aceptables en una sociedad democrática.

con la elección presidencial que convendría modificar es el relativo a la elección de un nuevo presidente en caso de falta absoluta del presidente durante los primeros cuatro años del período constitucional. En este supuesto la Constitución obliga a que la nueva elección se lleve a cabo dentro de los treinta días consecutivos siguientes, lo cual resulta a todas luces exageradamente corto para seleccionar candidatos entre los partidos políticos y movimientos de electores, preparar las alianzas y las bases programáticas y ejecutar una campaña electoral. Por lo cual, en estos casos sería recomendable extender este período a uno entre sesenta y noventa días, para lo cual deberá modificarse en este sentido la norma constitucional (art.233).

...resulta no sólo con-

No resulta tampoco aceptable en un Estado Democrático y de orientación pacifista como por demás lo proclama la Constitución de 1999, crear a nivel constitucional un cuerpo como el *Consejo de Defensa de la Nación*, como el "máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación...", a quien le corresponde "establecer el concepto estratégico de la Nación, máxime cuando en este extraño órgano se incluyen por mandato constitucional expreso a poderes que gozan de independencia y autonomía respecto al Poder Ejecutivo y al Presidente de la República quien lo preside, como son el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y el Presidente del Consejo Moral Republicano (art.323). Se trata de un peligroso mecanismo con facultades sospechosas, el cual es dominado en su mayoría por representantes del Poder Ejecutivo y presidido por el Presidente de la República, y que puede llegar a imponer un concepto estratégico nacional sobre la defensa nacional a los demás poderes públicos, a quienes en el ejercicio de sus funciones constitucionales propias les es ajeno ese concepto, independientemente de que estén obligados a formar parte de dicho organismo. Por lo cual, resulta impertinente e inapropiada la incorporación en la Constitución de 1999 de la figura del Consejo de Defensa de la Nación, tan peligrosa para la democracia en las funciones asignadas y tan contraria a los principios del Estado de derecho –como es la separación e independencia de los poderes públicos– en su integración.

2. La elección del Presidente de la República por mayoría y la racionalización de la duración del mandato

Se trata de establecer un mecanismo que garantice que los venezolanos no vamos a tener un Presidente electo por la minoría de los electores. Los sistemas mayoritarios permiten garantizar una legitimidad mayoritaria de origen a quien resulta electo presidente. Sin embargo, esta modalidad no resuelve por sí sola todos los problemas de gobernabilidad democrática propios del sistema presidencial, como es entre otros el apoyo parlamentario mayoritario.

Las democracias contemporáneas tanto en Latinoamérica como en Europa han venido adoptando los sistemas mayoritarios, a fin de fortalecer el mandato presidencial y su legitimidad mayoritaria indiscutible para toda la nación. En este sentido, es importante rescatar los diversos estudios

que se han realizado en Venezuela fuera del contexto electoral coyuntural y que han concluido recomendando la adopción del sistema electoral mayoritario entre nosotros.

Este sistema electoral en sus diversas modalidades consiste en exigir un porcentaje mayoritario de los votos válidos emitidos en la primera votación para que resulte electo en ella el presidente (ej. normalmente este porcentaje varía entre más del 40 o el 50%); y en caso de que ningún candidato logre ese porcentaje en la primera votación, se va a una segunda vuelta entre los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera vuelta. Y en este último caso resultará electo presidente el candidato que obtenga el mayor número de votos entre estos dos.

Es importante reseñar que en la propuesta de Constitución enviado por el presidente Chávez a la ANC (*ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de Venezuela*, 5-8-1999), se proponía este sistema mayoritario o de doble vuelta en la elección presidencial. Sin embargo, al calor de la conveniencia y los fríos cálculos de la mayoría de turno se optó por desechar dicha propuesta y dejar el sistema de la Constitución de 1961 de elección presidencial por mayoría (simple) (art.228). A los fines de diseñar un esquema constitucional democrático, para mejorar la gobernabilidad y ayudar a superar las crisis políticas derivadas de las discusiones de los mandatos presidenciales poco claros de las primeras minorías, es necesario introducir cambios en la Constitución para incorporar el sistema de elección presidencial mayoritario o de doble vuelta.

Un segundo aspecto relacionado con la elección presidencial es la *duración del mandato*, el cual quedó establecido en la Constitución de 1999 en seis años (art.230). Particularmente en un régimen que permita la reelección inmediata como estableció la nueva Constitución, la duración del mandato debe ser razonable. La tendencia en el mundo sobre estos casos ha sido a establecer un mandato entre cuatro y cinco años, como es el caso de USA (cuatro años) e incluso de la reciente reforma en Francia que lo redujo de siete a cinco años. Entre nosotros convendría modificar el período presidencial para reducirlo de seis a cuatro años (en todo caso nunca pasar de un máximo de cinco años), lo cual permitiría un plazo razonablemente largo para ejecutar programas de gobierno e igualmente razonablemente corto para convocar a nuevas elecciones en casos de crisis de legitimidad o pérdidas de apoyo popular extremas.

trario a los principios del constitucionalismo democrático, sino a los límites impuestos por los tratados sobre derechos humanos, que la facultad constitucional del Ejecutivo Nacional para dictar decretos con rango y valor de leyes, no contenga límites expresos sobre estas materias en las cuales no puede operar este tipo de legislación (art.203). Ello ha permitido la adopción de decretos leyes (con base en leyes habilitantes del poder legislativo) que no sólo establecen límites y restricciones a los derechos fundamentales, sino que incluso han llegado hasta crear penas y delitos. Por lo cual, a los fines de garantizar una legislación ejecutiva democrática es necesario imponer como materias expresamente reservadas por la Constitución al legislador aquellas relativas al establecimiento de límites y restricciones a los derechos fundamentales, la creación de tributos y la creación de delitos y penas (sanciones en general).

Un tercer aspecto vinculado con la elección presidencial que convendría modificar es el relativo a la *elección de un nuevo presidente en caso de falta absoluta del presidente* durante los primeros cuatro años del período constitucional. En este supuesto la Constitución obliga a que la nueva elección se lleve a cabo dentro de los treinta días consecutivos siguientes, lo cual resulta a todas luces exageradamente corto para seleccionar candidatos entre los partidos políticos y movimientos de electores, preparar las alianzas y las bases programáticas y ejecutar una campaña electoral. Por lo cual, en estos casos sería recomendable extender este período a uno entre sesenta y noventa días, para lo cual deberá modificarse en este sentido la norma constitucional (art.233).

3. Los límites democráticos a las facultades ilimitadas del Presidente de la República para legislar

El derecho constitucional contemporáneo reconoce la necesidad y la conveniencia de dotar a los presidentes de facultades legislativas extraordinarias, a fin de garantizar la aprobación oportuna de leyes requeridas para el desarrollo económico, así como para superar determinados mecanismos de entramamiento parlamentario.

Esta técnica legislativa a cargo del Ejecutivo Nacional ha sido reconocida entre nosotros, particularmente en su modalidad de los decretos-leyes con base en leyes habilitantes en materia económica y social desde 1945.

Sin embargo, esta modalidad de legislación ejecutiva debe diseñarse dentro de un esquema democrático, de manera que no afecte el resto del esquema de derechos y garantías ciudadanas. En este sentido, una interdicción tradicional impuesta a esta legislación ejecutiva es en las materias de reserva al legislador formal y material (poder legislativo) como son entre otras: la imposición de límites y restricciones a los derechos fundamentales, la creación de delitos y penas, y –salvo excepciones– la creación de tributos.

Por ello resulta no sólo contrario a los principios del constitucionalismo democrático, sino a los límites impuestos por los tratados sobre derechos humanos, que la facultad constitucional del Ejecutivo Nacional para dictar decretos con rango y valor de leyes, no contenga límites expresos sobre estas materias en las cuales no puede operar este tipo de legislación (art.203). Ello ha permitido la adopción de decretos leyes (con base en leyes habilitantes

del poder legislativo) que no sólo establecen límites y restricciones a los derechos fundamentales, sino que incluso han llegado hasta crear penas y delitos. Por lo cual, a los fines de garantizar una legislación ejecutiva democrática es necesario imponer como materias expresamente reservadas por la Constitución al legislador aquellas relativas al establecimiento de límites y restricciones a los derechos fundamentales, la creación de tributos y la creación de delitos y penas (sanciones en general).

4. El nombramiento por mayoría calificada y la eliminación de la remoción política de lo(a)s magistrado(a)s del Tribunal Supremo de Justicia

En términos prioritarios el problema principal de Estado de Derecho Democrático en Venezuela consiste en la elección de magistrados y magistradas del Tribunal Supremo de Justicia aplicando el mecanismo de selección de los candidato(a)s mediante los Comité de Postulaciones Judiciales integrados por representantes de los diferentes "sectores de la sociedad" como lo establece la Constitución (arts. 264 y 270). Sin embargo, a los fines de fortalecer nuestro Estado de Derecho Democrático, a nivel constitucional es necesario en primer lugar, establecer una mayoría parlamentaria calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional (art.264), igual a la establecida para los titulares de los órganos del Poder Ciudadano (art.279). Esta mayoría calificada impide que el partido mayoritario de turno se preste para imponer los candidatos de su conveniencia sin estar sujeto a control del resto de las fuerzas parlamentarias.

En segundo lugar, las experiencias comparadas con relación a la destitución de los magistrado(a)s por el poder legislativo (ej. Perú) nos han enseñado la inconveniencia de la figura de la remoción de los magistrados por un órgano político (poder legislativo), y por el contrario, la pertinencia de los mecanismos de responsabilidad civil, penal y disciplinaria.

En consecuencia, dentro de los cambios constitucionales requeridos para democratizar nuestro Estado de Derecho Democrático debe incluirse el establecimiento de la mayoría parlamentaria calificada para el nombramiento de los magistrado(a)s (dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo Nacional); y la eliminación del sistema de remoción de ésto(a)s por la Asamblea Nacional (art.265), y su sustitución por mecanismos legales de responsabilidad civil, penal y disciplinaria.

Desafortunadamente, a última hora y bajo la presión del reloj y la amenaza de ser acusado de "contra-revolucionario" si no se la apoyaba, se impuso por escasos votos en la ANC una propuesta de eliminar el Senado (acusándolo de ser una institución "oligarca", cara e innecesaria), la cual no fue suficientemente discutida ni pensada y que ni siquiera el propio Presidente Chávez había presentado en su proyecto. Esta eliminación del Senado en nuestro Poder Legislativo Nacional resulta altamente inconveniente y desarticuladora de nuestro Estado de Derecho Democrático y Federal, motivo por el cual resultan necesarios los cambios constitucionales requeridos para su inmediata reincorporación en nuestra Constitución

5. El restablecimiento del Poder Legislativo "bicameral"

Desde nuestro nacimiento como República independiente y soberana, el Poder Legislativo Nacional siempre (se ha denominado "Congreso") y ha estado integrado por dos cámaras: la de Diputados (otrora de Representantes) y la del Senado. Esa bicameralidad, y en particular la cámara del Senado se ha fundamentado en distintos motivos, entre otros, la representación igualitaria del pueblo de todas las entidades federales (Estados) y el Distrito Federal, al contrario de la de Diputados que está compuesta por un número de diputados únicamente en proporción a la población de cada una de ellas. Esta razón es considerada como la esencia de la igualdad de las entidades federales, la cual debe reflejarse en la representación igualitaria de éstas en al menos una de las cámaras del Poder Legislativo Nacional.

Además de ello, la bicameralidad es una técnica de separación y control dentro del propio Poder Legislativo a fin de evitar los abusos de las mayorías en una de las cámaras; sirve además de técnica para especializar el trabajo parlamentario de cada una de las cámaras (ej. Senado en asuntos internacionales, asuntos federales y control de decisiones del Ejecutivo Nacional; y Diputados en debate político, interpelaciones, presupuesto, impuestos); y para mejorar la productividad y la técnica legislativa. Desafortunadamente, a última hora y bajo la presión del reloj y la amenaza de ser acusado de "contra-revolucionario" si no se la apoyaba, se impuso por escasos votos en la ANC una propuesta de eliminar el Senado (acusándolo de ser una institución "oligarca", cara e innecesaria), la cual no fue suficientemente discutida ni pensada y que ni siquiera el propio Presidente Chávez había presentado en su proyecto.

Esta eliminación del Senado en nuestro Poder Legislativo Nacional resulta altamente inconveniente y desarticuladora de nuestro Estado de Derecho Democrático y Federal, motivo por el cual resultan necesarios los cambios constitucionales requeridos para su inmediata reincorporación en nuestra Constitución, modernizándolo mediante una revisión integral para especializar y agilizar el trabajo parlamentario de cada una de las cámaras legislativas.

6. La eliminación de las restricciones a la descentralización

La Constitución de 1999 a pesar de denominar la forma de Estado como "federal descentralizado",

contiene una serie de restricciones a la forma federal. Así por ejemplo, el régimen de los legisladores o diputados de los Consejos Legislativos así como el correspondiente a su organización y funcionamiento fue centralizado por primera vez en nuestra historia (art.162), lo mismo que de manera dudosa el régimen de la Contraloría de los Estados (art.163), lo cual ha dado lugar a la aprobación de leyes centralizadoras por parte de la Asamblea Nacional, que han venido ahogando nuestro régimen federal supuestamente descentralizado. En este sentido, la propuesta consiste en revitalizar el esquema federal venezolano como fórmula democrática y de participación ciudadana, fortaleciendo éstas instancias y su gestión de políticas públicas mediante políticas y decisiones descentralizadoras desde el nivel central como un proyecto nacional (art.158). Para ello es necesario eliminar esas normas constitucionales que han servido de fundamento para controles centralizantes, innecesarios e inconvenientes para nuestro Estado Democrático en los poderes legislativos y las contralorías de los estados.

7. La eliminación del régimen constitucional "transitorio"

Una de las causas más importantes que ha impedido el desarrollo y la aplicación plena del ordenamiento constitucional de 1999 ha sido el régimen transitorio, a raíz del Régimen de Transición del Poder Público dictado el 22 de diciembre de 1999, fuera de la Constitución y sin haber sido aprobado por el pueblo en el referendo popular del 15-12-99. Pero más grave aún ha resultado la tesis jurisprudencial de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que ha permitido validar las leyes inconstitucionales (ej. régimen electoral y nombramiento de miembros del CNE, régimen de nombramiento de magistrados del TSJ y Poder Ciudadano) bajo el argumento de que mientras se apruebe todo el régimen legal para el desarrollo de la Constitución, ésta se encuentra en un régimen de transitoriedad. Este salto al vacío de una dimensión desconocida, nos coloca en una situación de incertidumbre de un verdadero círculo vicioso, ya que mientras ese ordenamiento legal no se dicte, pueden dictarse leyes inconstitucionales válidas y la Sala Constitucional las valida como parte de un tal régimen de transición, sin imponer(se) siquiera límites temporales. Esta tesis jurisprudencial ha significado en definitiva una burla abierta y la destrucción de la propia Constitución. Por lo tanto, uno de los cambios esenciales para lograr un ver-

La Constitución de 1999 a pesar de denominar la forma de Estado como "federal descentralizado", contiene una serie de restricciones a la forma federal. ...En este sentido, la propuesta consiste en revitalizar el esquema federal venezolano como fórmula democrática y de participación ciudadana, fortaleciendo éstas instancias y su gestión de políticas públicas mediante políticas y decisiones descentralizadoras desde el nivel central como un proyecto nacional (art.158).

...la Constitución no debe ser nunca más objeto de aprobación por la sola mayoría de turno (tanto política como electoral). La Constitución para garantizar que sea de todos, debe ser elaborada participativamente por todos, y lograr previamente altos niveles de acuerdo nacional.

dadero Estado Democrático en Venezuela, es regular a nivel constitucional la única transitoriedad posible, estableciendo expresamente límites temporales y de contenido, más allá de los cuales la Constitución siempre regirá como norma suprema del ordenamiento jurídico, estando sujetas a ella todas las personas y los órganos que ejercen el poder público.

El mecanismo para la aprobación de los cambios constitucionales inmediatos: El acuerdo nacional y la enmienda constitucional

Los cambios o modificaciones constitucionales inmediatas para democratizar el Estado venezolano que hemos sometido a la discusión el presente documento de trabajo, deben ser en primer lugar, objeto de discusión, diálogo y negociación entre los diversos actores políticos y sociales del país, a fin de lograr los acuerdos necesarios. No debemos aspirar a que todos éstos sean los únicos cambios, por lo que los cambios podrán incluir otras propuestas que se consideren democratizadoras en el corto plazo. Pero la Constitución no debe ser nunca más objeto de aprobación por la sola mayoría de turno (tanto política como electoral). La Constitución para garantizar que sea de todos, debe ser elaborada participativamente por todos, y lograr previamente altos niveles de acuerdo nacional. En segundo lugar, para hacer posible los cambios inmediatos a la Constitución de 1999 como los propuestos a discusión que sean requeridos para democratizar el Estado venezolano, debe seguirse el procedimiento pautado en la propia Constitución para la aprobación de las enmiendas. En efecto, la enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de esta Constitución, sin alterar su estructura fundamental (art.340). Las enmiendas a la Constitución de 1999 se tramitan en la forma siguiente (art.341):

1. Iniciativa: podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de treinta por ciento de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. Sin embargo, dada la naturaleza política y de consenso nacional de las propuestas de enmienda discutidas en este documento, es conveniente que sólo luego de logradas las negociaciones participativas previas (en al ámbito no formal), el proyecto de enmienda sea presentado ante la Asamblea nacional.

2. Procedimiento parlamentario: cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes (consultas obligatorias y dos discusiones).

3. Referendo aprobatorio: el Poder Electoral (CNE) someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal.

4. Aprobación por referendo: se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en la Constitución (y en la ley relativa al referendo aprobatorio, la cual aún no ha sido sancionada). En este sentido, la Constitución establece como requisito para que el referendo resulte aprobado, que concluya en un sí aprobatorio (mayoría simple) siempre que concorra el veinticinco por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral (art.73).

5. Numeración de las enmiendas: las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.

6. Promulgación de las enmiendas: El Presidente de la República está obligado a promulgar las enmiendas dentro de los diez días siguientes a su aprobación (art.346). Si no lo hiciere así, el Presidente y los dos Vicepresidentes de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación (art.216).

Carlos M. Ayala Corao

Profesor de Derecho Constitucional. UCAB, UCV