

La forma de Estado prevista en la Constitución de 1999 (¿Un canto de sirenas?)

Rafael J. Chavero Gazdik
Profesor de la UCAB y UCAT

I. Introducción.

Es muy común encontrar en escritos de algunos constitucionalistas estadounidenses la analogía establecida entre el fundamento de una Constitución, vista como un instrumento que intenta autolimitar a la sociedad para de esta forma proteger los valores más preciados que busca tutelar, y la famosa historia mitológica de Ulises y las Sirenas¹.

Según esta leyenda, Ulises para protegerse del seductor e irresistible canto de las Sirenas, el cual le ocasionaba a todos los navegantes la muerte, antes de emprender su viaje se ató al mástil de su barco para protegerse de la tentación de las Sirenas. Adicionalmente, ordenó a todos sus marineros a que se untaran cera en sus oídos para estar inmunes a las Sirenas y a las súplicas que él mismo pudiera hacerles, buscando atender el llamado de las Sirenas y buscando que lo desataran del mástil. Pues bien, a pesar de las súplicas de Ulises por atender el canto seductor, sus marineros siguieron las instrucciones originales e impidieron que Ulises cayera en la tentación y atendiera el llamado de las Sirenas. Por tanto, su vida fue salvada por haber reconocido sus debilidades y haberse protegido de ellas.

Pues bien, para la mayoría de los especialistas del norte, una Constitución implica la intención deliberada de la sociedad de atarse sus propias manos y de esta forma evitar caer en las debilidades y tentaciones que pudieran afectar el régimen democrático de gobierno y sus principios fundamentales. Ello, en virtud de que la historia constitucional de ese país -y la de muchos otros- ha

¹ La historia de Ulises puede encontrarse en la obra *La Odisea* de Homero, Libro XII, mientras que la analogía puede encontrarse en autores como ELSTER, Jon, *Ulysses and the Sirenes: Studies in Rationality and Irrationality* (1979) y en CHEMERINSKY, Erwin, *Constitutional Law, Principles and Policies*, Aspen Law and Business (1997).

mostrado como las pasiones momentáneas o circunstanciales -sobre todo en momentos de crisis- han llevado a que el pueblo sacrifique hasta los más básicos principios de libertad, justicia y seguridad jurídica, en aras de atender un determinado momento histórico. Por tanto, la Constitución es vista como un intento de protegerse contra el soberano mismo.

Precisamente por esta razón es que, entre otras cosas, deliberadamente se estableció, tanto en la Constitución estadounidense como en la de la mayoría de las Constituciones contemporáneas, un conjunto de derechos fundamentales y un sistema de cambios o modificaciones constitucionales difíciles o engorrosos, de modo de evitar la opresión de las minorías por parte de las mayorías. La Constitución se transforma, entonces, en un instrumento capaz de proteger los derechos elementales de las minorías y capaz de garantizar el predominio de la razón.

En los papeles federales puede encontrarse suficientes argumentos que indican que si la estructura de gobierno se estableciere en una simple ley, existiría la irresistible tendencia de crear poderes dictatoriales en épocas de crisis. Si la protección de las libertades individuales se establecieran en una simple ley, un gobierno tiránico sería capaz de obviarlas o pisotearlas. Si el término o plazo de duración en servicio de los principales funcionarios de gobierno (Presidente, Senadores o Diputados) se regulara en una simple ley, los que se encuentran en el poder pudieran alterar fácilmente esas reglas para permanecer en él. Por ello, es necesario salvaguardar estos derechos y principios con normas que sólo puedan ser modificadas luego de un profundo consenso y siempre y cuando ello sea razonable, apropiado y perdurable².

En el caso particular de los sistemas democráticos de gobierno, se ha entendido que la democracia no puede verse reducida al tema del gobierno de las mayorías, con la posibilidad de que éstas, libre y fácilmente, dispongan de los derechos de las minorías, pues como señala TOURAINE la democracia no puede verse simplemente como el triunfo de lo universal sobre los particularismos, sino como el conjunto de garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental con la diversidad de las

² Sobre todo en Madison, *The Federalist Papers* N° 10.

minorías, el intercambio con la libertad. La democracia es una política de reconocimiento del otro³.

El mismo autor citado entiende que la soberanía popular conduce a la democracia “a condición de que dicha soberanía no sea triunfante, que permanezca un principio de oposición al poder establecido, sea éste cual sea. Así, en lugar de dar una legitimidad sin límite a un poder popular, la democracia introduce en la vida política el principio moral de que quienes no ejercen el poder en la vida social disponen de un recurso para defender sus intereses y para mantener sus esperanzas...Sin esta presión social y moral, la democracia se transforma rápidamente en oligarquía, por la asociación del poder político con todas las otras formas de dominación social”⁴.

Por su parte SARTORI, en su trabajo *Teoría de la democracia*, precisa que en los sistemas democráticos no cabe reconocer el supuesto “derecho absoluto de la mayoría de imponer su voluntad sobre la minoría”, pues esto irá “a larga en contra del mismo principio que ensalza. El futuro democrático de una democracia depende de la convertibilidad de mayorías en minorías y, la inversa, de minorías en mayorías; consecuentemente, el principio de la mayoría relativa resulta ser el principio de la democracia que funciona democráticamente”⁵.

Con base en estas motivaciones se justifican muchas de las formalidades y procedimientos establecidos en las Constituciones, pues éstos atienden a la necesidad de instrumentar los cambios de manera plural y racional, buscando canalizar no sólo los intereses de las mayorías, sino también la certeza y la razonabilidad de la gestión pública⁶. Quizás el holocausto sea el mejor ejemplo de que las mayorías no siempre tienen la razón, por lo que siempre se hace necesario un gobierno deliberado que respete las garantías elementales

³ TOURAINE, Alain, *Que es la democracia?*, Editorial Fayard, París, 1994. Este mismo autor señala que “imaginar que el pueblo sea un soberano que reemplaza al rey no es avanzar mucho sobre la vía de la democracia”.

⁴ *Ibíd.*, pp. 37-38

⁵ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia* Alianza, 2 vols., Madrid, 1988. Citado por GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1996.

⁶ El autor estadounidense John Hart Ely ha llegado a afirmar que el verdadero fundamento de la Constitución de los Estados Unidos no es el establecimiento de ideologías, sino el establecimiento de procedimientos legítimos para alcanzar esas ideologías. Véase su trabajo *Democracy and Distrust*, 73-84 (1980).

del ciudadano, garantizando que las voces de las minorías sean escuchadas y que no haya un solo órgano de gobierno tomando todas las decisiones.

La nueva Constitución venezolana de 1999 ha tratado de erradicar el viejo sistema de democracia exclusivamente representativa, la cual se encontraba definida en los artículos 3° y 4° de la Constitución de 1961, según los cuales la soberanía popular se ejercía únicamente a través del sufragio⁷. Ahora, el sistema de gobierno consagra una serie de instrumentos participativos que permiten una mayor y más directa vinculación entre los órganos del Poder Público y el ciudadano, creando un conjunto de normas e instrumentos que permiten una mejor interacción con la voluntad del soberano.

Ahora bien, a pesar de que resultan sumamente positivos estos avances logrados en la nueva Constitución⁸, no podemos dejar de preocuparnos por el peligro de que se incurra en algunos excesos en la interpretación de algunas normas constitucionales, al punto de llegar a entender que los órganos del Poder Público están legitimados para actuar de cualquier forma siempre y cuando cuenten con el aval de las mayorías. La historia ha mostrado que los ajustes a la ligera y sin obstáculos jurídicos han conllevado a peores crisis que las que se pretendían subsanar.

Creemos que los tiempos recientes nos han mostrado una escasa preocupación por las formas y los procedimientos para alcanzar una meta o cambio político y estructural. Lo que pretendemos argumentar aquí es que pesar de lo loable y justo que pueda parecer un fin, siempre es necesario e imprescindible el respeto por las formas y procedimientos, pues son los mecanismos de autolimitación necesarios para la convivencia entre el deseo apasionado y la razonabilidad, entre las mayorías y el derecho de las minorías.

El objeto de las presentes líneas consiste, entonces, en revisar los importantes avances logrados por la Constitución de 1999, en lo que a la depuración del régimen democrático se refiere, sin pasar por alto los principios de

⁷ Sufragio que se refería en la Constitución de 1961, únicamente, a las elecciones de los gobernantes en los tres niveles del Poder Público, pero no incluía la votación de las distintas formas de referendo popular, como lo hace la vigente Constitución.

⁸ Nosotros en varias oportunidades nos habíamos pronunciado por la necesidad de transformar nuestra forma de gobierno, en un sistema más interactivo y plural. Véase nuestro trabajo *La participación ciudadana en la elaboración de actos generales*, en el N° 59-60 de esta Revista.

razonabilidad en la toma de decisiones y el respeto de las formas y los derechos de las minorías. Para ello nos detendremos brevemente en un par de críticas a las teorías que se han manejado y resucitado en la reciente reforma constitucional, las cuales parecen haberse colado en nuestro nuevo Texto Fundamental.

II.- El nuevo sistema de democracia participativa y la soberanía popular.

Como hemos apuntado, uno de los avances más importantes de la nueva Constitución ha sido la consagración de un sistema más directo y atento de control de la gestión pública, es decir, un sistema de democracia participativa. Según los términos de la exposición de motivos de la Constitución se concibe “la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo. Es precisamente este principio consagrado como derecho, el que orienta este Capítulo referido a los derechos políticos”⁹.

Este Capítulo IV del Título III de la Constitución consagra cuatro tipos de referendos: consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio, como formas de acercamiento en la toma de decisiones y como forma de intervención ciudadana capaz de sancionar la indebida gestión de los intereses generales.

Pero además de estas muestras concretas de participación ciudadana, el principio general del nuevo sistema participativo se encuentra recogido en el artículo 6 de la Constitución, el cual establece que “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. Norma que debe influir en toda la actuación de gobierno, con lo cual no se justificaría hoy, entre otras cosas, la elaboración de actos administrativos generales (v.g. Reglamentos) a espaldas de los destinatarios estas normas¹⁰.

⁹ Versión publicada en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000.

¹⁰ *Ibidem*.

Otras normas particulares de la Constitución se refieren a la participación ciudadana en distintos ámbitos de la gestión pública, como por ejemplo: el artículo 55, el cual se refiere a la participación en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias; el artículo 62, el cual establece la obligación del Estado de facilitar la generación de las condiciones más favorables para la participación del pueblo en la gestión pública; el artículo 66, consagratorio del derecho a que los representantes populares rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas a sus electores; los artículos 63, 64, 67 y 68, los cuales se refieren al derecho al sufragio, a ser elegido, a la asociación política y a la manifestación pública; el artículo 79, el cual se refiere al derecho de participación de los jóvenes; artículo 125, referido a la participación política de los indígenas; el artículo 143, referente al derecho a la información administrativa y al acceso a documentos oficiales; los artículos 168 y 173, referidos a la participación ciudadana en el ámbito municipal, parroquial y vecinal; el artículo 186, numeral 4º, referente a la competencia de la Asamblea Nacional para organizar y promover la participación ciudadana; los artículos 205 y 211, referentes a la iniciativa popular de las leyes y consultas legislativas; el artículo 255, el cual garantiza la participación ciudadana en el proceso de selección de los jueces; y los artículos 341, 342, 344, 347 y 348, referentes a las iniciativas ciudadanas para poner en marcha los procesos de modificación constitucional.

Como puede observarse, la participación ciudadana es una de las características elementales de la nueva Constitución, pues se ha abierto al público la posibilidad de intervenir en forma mucho más directa y constante en los asuntos de gestión y gobierno.

Ahora bien, una vez abiertos estos canales de participación surge la duda de si la voluntad que exprese una determinada mayoría, a través de cualquiera de los diversos mecanismos de acceso que señala nuestra Constitución, tiene ya garantizada su inserción, con garantía de permanencia, en el ordenamiento jurídico, independientemente de que se hayan omitido los procedimientos previstos y sin tomar en consideración los derechos de las minorías.

Adelantamos desde ya, nuestra posición sobre la interrogante planteada, ya que no se puede exacerbar la participación ciudadana al punto de legitimar

todo aquello que apoya, avala o le interesa a la mayoría, pues el atropello de los derechos de las minorías o el irrespeto por las formas y procedimientos previamente establecidos constituye una forma de vulnerar o asaltar la esencia misma de la democracia. No se puede olvidar que la libertad de cada uno es también la libertad de todos.

Precisamente por esta razón, pudiera preocupar de la lectura aislada de ciertos artículos de la nueva Constitución, o de una concatenación de algunos otros, la intención por favorecer ciegamente la voluntad de la mayoría, sin reparar en la razonabilidad de estas decisiones, en su adecuación a los derechos fundamentales y en el cumplimiento de las pautas adjetivas necesarias para encaminar la toma de decisiones.

A continuación nos vamos a referir a lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución de 1999 y, de seguidas, haremos algunas reflexiones sobre uno de los métodos de modificación constitucional (la Asamblea Nacional Constituyente), tomando en cuenta el riesgo que corre la seguridad jurídica, la estabilidad del Estado de Derecho y el derecho de las minorías cuando se asume que la soberanía popular puede implicar, sin más, el atropello del ordenamiento jurídico vigente.

Nuestra idea, obviamente, no es agotar estos temas, pero si tratar de alertar sobre algunas interpretaciones que pudieran reducir el concepto de la democracia al gobierno de las mayorías o lo que es lo mismo una tiranía de los grupos preponderantes.

III.- ¿Tiene límites la soberanía popular?

El artículo 5 de la Constitución de 1999 dispone que:

“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e independientemente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.
Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos” (cursivas añadidas).

Como puede observarse, pareciera desprenderse de la norma transcrita que los órganos del Poder Público están sometidos, únicamente, a las decisiones emanadas de la soberanía popular, la cual como hemos visto puede ser expresada a través de un amplio conjunto de mecanismos de participación. Ahora bien, ¿que pasaría si la soberanía popular se expresa y aprueba -a manera de ejemplo- a través de un referendun aprobatorio de ley, una disposición contraria a derechos constitucionales de una clase minoritaria, por ejemplo, una orden religiosa o los homosexuales? ¿Puede la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a pesar de que es uno de los órganos del Estado a que se refiere el artículo 5 de la Constitución, desconocer lo decidido por la soberanía popular?

Una interpretación errada del sistema democrático pudiera entender que las decisiones de las mayorías (soberanía popular) no pueden ser derogadas por órganos constituidos del Estado, ya que éstos están sometidos a las decisiones de la soberanía popular.

Sin embargo, cabe aquí retomar lo que mencionábamos anteriormente, en lo referente a que la idea de la democracia no puede ser separada de los derechos fundamentales y, en consecuencia, no puede ser reducida al tema del gobierno por la mayoría, así ésta haya sido expresada a través de mecanismos cristalinos de participación ciudadana

Precisamente por eso, el Poder Judicial se erige como una pieza central del sistema democrático, el cual -utilizando palabras de GAUCHET- le “recuerda a la acción pública cual es su regla, es un esfuerzo reflexivo para que la acción conducida en nombre del pueblo se remita a los principios, sólo por relación a los cuales toma sentido...Al recordar a los gobernantes y a los representantes el límite del Derecho de sus acciones y, en consecuencia, la fuente de sus poderes, el juez les hace ver la distancia que les separa del colectivo soberano del cual emana su mandato. Hace así visible la separación entre los delegados y el poder de delegación, poder del cual la opinión pública constituye la sombra durante los intervalos del sufragio”¹¹.

¹¹ GAUCHET, Marcel, *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation. 1789-1799*, París, 1995. También citado por GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, op. cit.

Todo ello sin descartar las otras loables funciones de chequeo y control, encomendadas al órgano legislativo, muchas veces conformado por una conjugación de grupos distintos a los del gobierno.

Por eso, el artículo 5 no puede relacionarse únicamente con los artículos que establecen y consagran mecanismos de participación, sino además hay que relacionarlo y hasta subordinarlo a lo dispuesto en el artículo 7 de la propia Constitución (“La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”) y a lo dispuesto en el artículo 335 del mismo texto constitucional (“El Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido y alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”)¹².

El sistema democrático exige, entonces, la vinculación e integración de estas normas constitucionales, las cuales conllevan a que el juez sea el garante del equilibrio entre el deseo -muchas veces desmesurado y arbitrario- de las mayorías y el Derecho. El juez va a ser esa pieza nodal que evite que las premuras de las mayorías exterminen los derechos de las minorías, se transforma en ese “guardián del principio de composición del cuerpo social. Tiene por función la de mantenerlo inalterado, esto es, de preservar las condiciones que hacen su poder soberano, igual a sí mismo en todos los instantes del tiempo...Si se le opone al pueblo, es con el fin de evitarle ponerse en contradicción consigo mismo”¹³.

Vemos entonces como funciona el principio de autolimitación de la soberanía popular en los verdaderos sistemas democráticos, la sociedad se prepara ante el canto de las sirenas consagrando los valores fundamentales en su texto constitucional (derechos constitucionales) y diseñando procesos y mecanismos -generalmente complejos- para alterar este texto fundamental. Adicionalmente, encarga a unos órganos del Estado (jueces), quienes no son

¹² Véase además lo dispuesto en los artículos 2 y 334 de la Constitución.

¹³ GAUCHET, Marcel, op. cit., pág. 46.

electos por votación popular, sino más bien elegidos por méritos y reconocimientos para que ejerzan este poder contralor de los principios elementales del Estado de Derecho.

Por tanto, la soberanía popular tiene límites, los cuales están fijados en la Constitución y no pueden ser desconocidos por las mayorías circunstanciales. Esto no quiere decir que la evolución del Derecho ha de quedar congelada con la consolidación de un texto constitucional, pero es indiscutible que hay principios que no pueden ser alterados en un Estado de Derecho, aún cuando la mayoría más abrumadora esté de acuerdo en ello (v.g. prohibición de esclavitud y torturas, por sólo mencionar los ejemplos más tradicionales). Adicionalmente, estos procesos de cambio se permiten, pero acompañados de trámites que garanticen los debates complejos que una transformación de valores fundamentales requiere y no una simple elección popular.

En conclusión, si bien la participación ciudadana es elemental en un sistema democrático de gobierno, ello no quiere decir que el sistema deba reducirse, únicamente, a lo que digan las mayorías del momento. La democracia es también cordura y razón, y ello se obtiene con debate, discusión y consenso, no simplemente en las urnas electorales.

IV.- ¿Estos límites vinculan a la Asamblea Nacional Constituyente?

La nueva Constitución consagra, ahora sí, el mecanismo de la Asamblea Nacional Constituyente para realizar la transformación del Estado que se juzgen pertinentes (artículo 347). Al hacerlo, se le permite a este órgano especial alterar todo el *status quo*, sin reparar en formas y procedimientos. Sin duda, la tesis de la supraconstitucionalidad, resucitada de siglos anteriores, pretende ahora adquirir rango constitucional y la misma permitiría la instalación de una Asamblea con facultades para modificar no sólo la Constitución sino todo el ordenamiento jurídico, pero además, con potestades de gobierno y hasta de administración de justicia.

La justificación de esta modalidad, entendemos, ha sido producto de la desesperación de la sociedad venezolana por lograr las transformaciones del Estado a través de procedimientos complejos. Con este mecanismo se busca instaurar un camino libre de trabas para modificar cuantos principios, normas

y procesos se juzgue necesario, sin mayor complejidad. El trauma surgido como producto de una clase política ajena a los intereses del ciudadano ha producido un remedio un tanto exagerado, el cual puede aparejar peores males que los que se pretendían subsanar.

Vemos entonces, como la desesperación causada por el Estado de partidos y su crisis de representatividad ha justificado, primero por vía jurisprudencial y ahora en forma expresa en nuestra Constitución, la creación de un órgano autoritario, con poderes ilimitados y exento de controles, capaz de desbaratar -y en el mejor de los casos reorganizar- las reglas de juego existentes. Ello a expensas de la seguridad jurídica y del principio de la separación de poderes.

La reciente experiencia de modificación constitucional en Venezuela nos ha mostrado, precisamente, como una mayoría circunstancial, guiada por algún líder sagaz con apoyo popular, puede aprovechar un momento de crisis y estancamiento para configurar un mecanismo atropellado de transformación y erradicación del *status quo*. Sin duda, se podrá afirmar que la agilidad y celeridad de los cambios son imprescindibles, pero se olvida que es posible que las nuevas transformaciones sean peores que los males que se han pretendido corregir. Por eso, para evitar la tentación voraz de un grupo dominante, los países sensatos atan las modificaciones trascendentes a procesos complejos que requieren de amplios consensos y debates.

Nada más peligroso que esta potestad extraordinaria que ahora parece legitimarse en nuestra nueva Constitución, pues permite la creación de un órgano que no está sujeto a Derecho sino a su sola voluntad¹⁴. Con ello, se obvia los mecanismos de peso y contrapeso, de chequeo y balance, que pueden llevar a cabo las otras ramas del Poder Público. Se deja a un lado la potestad de que el juez corrija los abusos causados por los apuros del soberano, con lo cual se deja afuera una pieza imprescindible del sistema democrático.

Ahora bien, el artículo 350 se establece que “El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los

¹⁴ Fíjese que el artículo 349 de la Constitución señala que “Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Constituyente”.

valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos”, esta norma pareciera no estar enfocada a defender estos valores cuando es la misma Asamblea Nacional Constituyente, pues conforme a una interpretación antidemocrática del artículo 349 del Texto Fundamental, esta Asamblea no estaría subordinada a ningún órgano del poder constituido.

Tenemos muy fresca la primera experiencia de este tipo de cambio radical y sin controles, quizás por ello no podamos ver con claridad las graves consecuencias que conlleva el eliminar el sistema de equilibrio de poderes, creando un órgano de poder absoluto, encargado de manejar, así sea de manera transitoria, todas las funciones del Estado¹⁵. Pero seguramente el tiempo dejará claro que el apuro no justifica la irracionalidad, que no es sano relajar un ordenamiento jurídico con la sola justificación de hacerlo en nombre del soberano, pues ni siquiera éste puede pasar por encima de los valores trascendentales del ciudadano y del régimen democrático de gobierno, entendido no simplemente como el gobierno de las mayorías.

La “revolución” que hemos presenciado recientemente en nuestro país, al igual que muchas otras que carga nuestra historia, se justificó con consignas tradicionales de hambre, corrupción e injusticia. Y me temo que, también al igual que en muchas otras oportunidades pasadas, la “revolución” no ha traído los resultados prometidos, y ello no es por casualidad, sino por la insensata manía de querer actuar cegados por los impulsos de momentos, sin reparar en la razón y en el sano sistema de pugna entre poderes. Pero además, en el camino esta “revolución” se ha llevado de por medio la seguridad jurídica y la confianza en nuestra instituciones, siendo éstas distintas a las personas que las ocupan¹⁶.

No corresponde en estas líneas entrar a analizar la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, pero basta señalar uno de los ejemplos más dramáticos del desconocimiento de los valores trascendentales de la democracia, pero contando con el supuesto apoyo de la soberanía popular,

¹⁵ Precisamente para eliminar todo tipo de consenso entre las diversas fuerzas del Estado, entendemos por qué el Presidente de la República obvió la reforma constitucional canalizada por el Congreso y prefirió dirigir él directamente todo el proceso constituyente.

¹⁶ Quizás por eso, y con mucha razón, señalaba BULWER-LYTTON que una reforma es la corrección de los abusos; una revolución es la transferencia de manos del poder.

para darnos cuenta como las pasiones del momento, sumadas al apoyo popular del líder del momento, han justificado el rompimiento de uno de los más básicos principios democráticos (la representación popular directa), dejándose a un lado cualquier consideración del Poder Judicial y Legislativo.

En efecto, la sola conformación de una Comisión Legislativa Nacional (“Congresillo”)¹⁷, cuyos miembros fueron designados por la Asamblea Nacional Constituyente, y a la cual se le atribuyeron todas las funciones del antiguo Congreso de la República, se vulneró el principio democrático de gobierno. Sin embargo, este acto aberrante para cualquier sistema democrático no fue objetado por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de que ésta consideró que se trataba de un acto supraconstitucional, dictado para garantizar la transición hacia el nuevo régimen previsto en la nueva Constitución aprobada en 1999¹⁸.

Cabe destacar que afirmar que con ello se vulneró el principio democrático de gobierno no es una mera opinión de quien suscribe, sino una posición ratificada por la Comisión Interamericana, la cual concluyó en el Informe N° 137/99, caso 11.863 de Chile, luego de un exhaustivo análisis del principio democrático de gobierno y su vinculación con la protección de los derechos humanos, que mediante el establecimiento de los llamados senadores designados y del senador vitalicio Augusto Pinochet, por mandato del artículo 45 de la Constitución chilena y su aplicación por las autoridades señaladas, se ha vulnerado los derechos humanos de las víctimas en el presente caso a la participación política y a la igualdad sin discriminación (artículos 23 y 24), consagrados en la Convención Americana; y en consecuencia decidió recomendar al Estado chileno adoptar las medidas necesarias para adecuar su ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la Convención Americana, a fin de que se garantice plenamente a todos los ciudadanos chilenos, incluidas las víctimas en el presente caso, el ejercicio de su derecho a elegir y a ser elegidos en condiciones generales de igualdad según los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la composición del Senado

¹⁷ Véase el Decreto dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.859 del 29 de diciembre de 1999.

¹⁸ Tampoco corresponde entrar aquí a revisar en detalle las justificaciones de la Corte Suprema de Justicia en cada uno de los fallos que avalaron el proceso constituyente de 1999, pero si nos atrevemos a afirmar que siempre actuó con la soga al cuello y bajo amenaza de extinción. Baste recordar las declaraciones de su Presidente en una nota de prensa: “La Corte no será el órgano que detenga la revolución constituyente”.

de la República, como órgano legislativo bicameral de representación popular del Congreso de ese país.

Pues bien, si entender que la designación a dedo de un porcentaje mínimo del Senado chileno vulnera el principio democrático de gobierno, lógicamente implica que la designación a dedo de la totalidad del órgano legislativo de un país, así sea por un período transitorio, vulnera también este elemental principio. Obviar esto es, sencillamente, tratar de tapar el sol con un dedo. Pero ello parece no importar si se cuenta con el apoyo de la “mayoría”¹⁹.

Todo este atropello de las formas y de los valores trascendentales del sistema de gobierno parece haber contado con la única justificación del apoyo popular, olvidando que la Constitución obligaba y vinculaba a cualquier órgano -así sea el más popular del mundo- a respetar los procedimientos de reforma y los valores trascendentales de la democracia, precisamente para evitar caer en la tentación de pisotear el ordenamiento jurídico para cobijar los intereses de “la mayoría”.

Pero lo más grave es que ahora con la nueva Constitución de 1999 pareciera quedar abierta la vía para que ello vuelva a suceder, cada vez que decida convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente, conforme a lo dispuesto en los artículos 347 y siguientes del Texto Fundamental. Es decir, pareciera legitimarse ahora los cambios bruscos y autoritarios, con la sola condición que se cuente con un ínfimo apoyo popular.

No sabemos cuantas veces tengamos que soportar en el futuro este mecanismo autoritario de rompimiento constitucional, lo que si es seguro es que nada de confianza inspirará un régimen de esta naturaleza, pues la sociedad requiere estabilidad jurídica y que los cambios sean canalizados a través de procesos eficientes y racionales.

Seguramente para algún sector de la población -incluso suficiente como para poder activar el mecanismo de la Asamblea Nacional Constituyente- la crisis

¹⁹ Utilizamos la palabra entre comillas debido a que ya autores calificados han destacado como la supuesta legitimidad de la Asamblea Nacional Constituyente tuvo el aval de un porcentaje bastante ínfimo de la población venezolana. Sobre este punto puede verse BREWER-CARIAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, Editorial Arte, Caracas, 2000.

que vivimos actualmente en esta sociedad postconstituyente sería suficiente como para legitimar una nueva transformación del Estado y para la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, lo que podría justificar en cualquier momento otro proceso de destrucción y “reconstrucción” del sistema. Y ello, a su vez, podría seguir ocurriendo con futuras etapas o generaciones. Y al habilitar este mecanismo autoritario lo único que quedaría en entredicho es el Estado de Derecho, la seguridad jurídica, los derechos de las minorías y los valores trascendentales de la democracia.

Por eso, la mayoría de los ordenamientos jurídicos democráticos -por no decir todos- rechazan cualquier cosa que se le parezca a un órgano autoritario de gobierno, el cual pretenda reunir todos los poderes de las distintas ramas del Poder Público, así cuente con el aval de las mayorías. Y la razón no es otra que la democracia misma, pero entendida no como la simple voluntad de las mayorías, sino como un conjunto de procesos y valores capaces de resistir los impulsos de un grupo dominante -pero que puede cambiar con el paso del tiempo- que pretenda dar borrón y cuenta nueva con la seguridad y el ordenamiento jurídico.

Por ello, entendemos y nos inclinamos por una interpretación global del sistema democrático de gobierno, la cual impediría entender a la Asamblea Nacional Constituyente como un órgano ilimitado e incontrolable, sino sometida al control de la Sala Constitucional, lo que significa que ésta última podría anular cualquier actuación de la Asamblea que pretenda desconocer las garantías de los derechos de las minorías (procedimientos, valores y derechos fundamentales). Ojalá una audaz Sala Constitucional pueda esclarecer la interpretación futura que tendrá que dársele a este mecanismo de reforma constitucional, vinculándola no sólo a la voluntad popular, sino al resto de los complementos del sistema democrático, afirmando, en definitiva, que también la Asamblea Nacional Constituyente -así como el resto de los órganos del Estado- tiene límites, los cuales están impuestos en la propia Constitución.

V.- Conclusión.

Lo que hemos pretendido argumentar en estas líneas es que la democracia no puede reducirse exclusivamente a la voluntad de las mayorías, sino que es importante para la permanencia de este sistema que exista un equilibrio entre

poderes y unos canales abiertos para las minorías, los cuales no pueden ser desconocidos de un plumazo por ningún órgano del Estado, así éste cuente con una legitimidad razonable.

Lo que parece haberse olvidado en estos tiempos de cambios y apuros es que los mecanismos de reforma, los procedimientos, los órganos constituidos y los derechos fundamentales tienen una justificación e intensión deliberada, esto es, evitar que las mayorías puedan libremente alterar a su antojo y sin el menor respeto por la razonabilidad de las decisiones, los principios básicos consolidados en el Texto Fundamental.

Las Constituciones, por tanto, han puesto fin a la barbarie jurídica, al instrumentalizar los cambios a través de mecanismos que permitan que la razón predomine sobre el sentimiento, para que las minorías encuentren las formas de hacerse oír, para que nuestros navegantes no corran desesperados a atender ese llamado seductor que pueda ocasionarle el rompimiento de los valores que toda sociedad democrática moderna está llamada a respetar y defender. En esta misión el rol del Poder Judicial es imprescindible, por ello, excluirlo del control de las decisiones de algunos órganos que representen los intereses de las mayorías es atentar contra la democracia misma, claro está, entendida conforme a la doctrina moderna, no de acuerdo a los criterios que se manejaron en la Francia revolucionaria.

El imperio de la Ley o más ampliamente del Derecho va mucho más allá de la opinión de la mayoría, por eso consagrar un sistema de democracia participativa no es suficiente para afirmar con propiedad que vivimos en democracia, a la voluntad de la mayoría hay que agregarle la razón, para que entonces podamos hablar cabalmente de un Estado democrático de Derecho.

A estas alturas del desarrollo de la humanidad no podemos caer en la simpleza de que la mayoría tiene la razón sólo porque es la mayoría, pues ya se ha diseñado un sistema capaz de hacer entrar en razón a la multitud. Para ello existe un sistema de distribución de poderes entre varias ramas del Poder Público, donde cada una de ellas configuran un juego de peso y contrapeso, capaz de garantizar cierto equilibrio entre lo que quieren los más pero no es razonable y entre lo que quieren unos pocos pero es lo justo.

Saludamos con gran alegría todas las vías de comunicación que nuestra recién promulgada Constitución ha creado entre los órganos del Estado y el ciudadano, pero nos preocupa profundamente que se pretenda legitimar cualquier tipo de acción de gobierno, por el simple hecho de que es el resultado de la voluntad de la mayoría. Franklin Delano Roosevelt destacó con extremada simpleza en un discurso radial en el año de 1930 que “en el momento en que una mera superioridad numérica de cualquier Estado o cuerpo electoral de este país proceda a ignorar las necesidades y deseos de las minorías, y por su propio y egoísta propósito, pretenda oprimir a esa minoría, negándole sus derechos y privilegios, en ese mismo momento habremos marcado el fracaso de nuestro sistema constitucional”.

Ojalá no hayan más fracasos, ojalá no volvamos a caer en manos de las Sirenas...