

VIII ENCUENTRO AVEDA: ¿POR QUÉ UN SENADO PARA VENEZUELA?*

Ramón Guillermo Avelledo

Fecha: 22 de enero de 2021

Entiendo perfectamente que cuando uno propone un parlamento bicameral que sea útil a la democracia, una primera tentación, tanto positiva como negativa, es pensar que se trata de un regreso al parlamento bicameral que tuvimos a lo largo de nuestra historia de 200 años hasta esta Constitución, y en realidad lo que he planteado es distinto a eso, y a mi modo de ver, es más que eso. No es un regreso al modelo del Congreso que teníamos, aunque yo comprendo perfectamente que al comparar la superioridad de ese Congreso con relación al desempeño de la Asamblea Nacional, podría hacernos caer en esa tentación, pero no es eso lo que planteo.

Para llegar a esta conclusión, yo les confieso que cuando era diputado no estaba muy cómodo en el mismo, y más de una vez me sentí crítico de él; pero a lo largo de la vida y de los estudios, he comprendido mucho mejor las razones que fundan la existencia y vigencia del modelo bicameral.

Para el trabajo que se encuentra en mi libro, no sólo examiné la teoría del bicameralismo en sentido general; la trayectoria constitucional venezolana, porque no siempre fue igual el Senado que tuvimos desde la Constitución del año 1811 hasta la del año 1961. El momento en que el constituyente se esmeró más en desarrollar una diferenciación real entre ambas Cámaras fue en la redacción de esta constitución. Es el constituyente del 1961 quien estudió más detalladamente el punto y se puede ver tanto en los debates de la comisión redactora como en los debates parlamentarios en el Congreso, y por supuesto en los estudios que se hicieron para elaborar ese proyecto.

Además, me detuve en estudiar formas concretas, las que existen de parlamentos bicamerales en el mundo, con un especial acento en las democracias tanto de América del Norte (la estadounidense, la canadiense, la mexicana), como del resto de América, al Sur, porque en Centroamérica

* El título original del encuentro fue "Un nuevo bicameralismo para el Poder Legislativo Nacional". Éste fue sustituido para una mayor comprensión de la ponencia.

no hay bicameralismo, sólo hay Asambleas unicamerales. En el Caribe sí hay; el Congreso dominicano es bicameral; también en la mayor parte de los parlamentos de las antiguas colonias británicas. En Sudamérica sí ha predominado el sistema de dos cámaras, a pesar de una tendencia al unicameralismo que se ha asentado en Ecuador, Perú y Venezuela. Sin embargo, los demás países mantienen la tradición bicameral; en algunos casos, hay particularidades interesantes, como el de Colombia y el del Uruguay; esos, a su vez, tienen Senados de mucho prestigio. Asimismo, casos de Europa, Asia y África, que me parecen interesantes porque se trata, en el caso asiático, de parlamentos con motivo de la independencia, en el caso de la India; o con motivo de la modernización, como la de Japón después de la Segunda Guerra Mundial; y en África, el caso que es muy interesante es el de África del Sur, con las reformas consensuadas a raíz del fin del *apartheid*.

Una nota central, porque hay, por supuesto, distintas justificaciones para la existencia de las dos Cámaras –pero una nota inicial que no quiero dejar pasar–, se refiere al más remoto antecedente del Senado, que es el Senado Romano, y lo quiero recordar simplemente, siendo muy tentador –porque siento que el derecho romano es tentador para el estudioso del derecho, de la historia de las instituciones–; sin embargo, lo que quiero en esta oportunidad es llamar la atención sobre la propia denominación del Senado. Senado viene del latín *Senatus*, que quiere decir «Consejo de ancianos», así que la condición de la Cámara estaba originalmente asociada a la experiencia, a la sabiduría que se supone deriva de la edad y de la experiencia; pero bueno, vamos a ver que nunca faltan ni las razones ni las experiencias para justificar uno u otro modelo.

Las justificaciones teóricas de la existencia del Senado, vamos a encontrar que oscilan desde reconocer y satisfacer las necesidades de una Cámara Federal, de una Cámara de representación de las unidades político-territoriales dentro de un Estado federal, o la propia es de una Cámara de la experiencia; a veces es una u otra lo que sostiene la racionalidad constitucional de la existencia de la Cámara Alta, y a veces ocurre que es una combinación de las dos lo que está en el razonamiento que la sustenta.

El maestro García Pelayo, al hablar del bicameralismo, lo conceptúa como un sistema moderador y ponderado, que es una garantía frente al abuso o el despotismo, y que tiende a realizar el principio de división de los poderes en el seno del Poder Legislativo. En cambio, Maurice Duverger lo considera como superfluo, dice «porque el defecto esencial de los parlamentos es la lentitud y no la precipitación»; así que buscar una Cámara de enfriamiento, le parece a él muy mala idea, y podemos leer en sus libros que lo consideraba exactamente superfluo.

Hay algunas democracias avanzadas, democracias importantes en el mundo, como Suecia, Dinamarca, Nueva Zelanda, que han suprimido la segunda cámara, la han abolido; y hay democracias prestigiosas como la israelita o, en América Latina, la costarricense, con parlamentos unicamerales. Pero fíjense ustedes que como ha pasado, y podríamos ver que, en estas tendencias orientadas a la unidad política, a la celeridad, a la eficacia, a los procedimientos expeditivos, sin embargo, hay casos interesantes. Han fracasado dos intentos, uno de abolición absoluta y otro de una reforma que lo reducía y que cambiaba su naturaleza a los Senados.

En el caso de Irlanda, la República tiene un curioso Senado funcional, que es parcialmente designado y parcialmente escogido por universidades y corporaciones públicas; y sobre ese Senado, que no es el elegido popularmente, se realizó un referendo hace pocos años para abolirlo y perdió: la eliminación del Senado perdió en el voto popular, en un país donde la opinión pública está cambiando mucho; es un país tan tradicionalmente católico en el que recientemente ha ganado el referéndum popular para la aprobación de la Ley del aborto. No es que el votante irlandés es conservador, pero sí decidió preservar ese Senado Éireann, que no es un Senado electivo porque según su Constitución no es de origen popular.

Otro caso interesante es en Italia. Recientemente se ha aprobado una reforma constitucional que reduce el tamaño del Senado, que era de 315 miembros. La propuesta anterior, sometida a referéndum por el gobierno que cambiaba la naturaleza del Senado, pues eliminaba la Cámara, la sustituía por un cuerpo más pequeño, de elección indirecta, con representación de los municipios y de las regiones. Sin embargo, la propuesta perdió en un país donde hay tanta crítica al establecimiento político, tanta inconformidad. Esa reforma fue derrotada.

Cuando en el modelo de dos Cámaras se valoran las contribuciones de sobriedad, de equilibrio, y también de impacto efectivo en las definiciones de políticas públicas. Cuando uno revisa las propuestas de reforma o inclusive de abolición de la Cámara Alta en países como Francia, Polonia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, puede concluirse que al final, dada la noción de poder limitado que ya está en el corazón de la concepción moderna del constitucionalismo, se puede llegar a la conclusión de que el bicameralismo puede favorecer los valores constitucionales liberales, porque contribuye a la limitación del poder, a su balance mediante el equilibrio.

Alzaga, constitucionalista y constituyente español, en su trabajo sobre la Constitución española comentada, citaba al sabio profesor Pérez Serrano diciendo que la existencia del Senado obedece a razones de contenido, a razones de arte político y buen gobierno, con lo cual se subraya que, en su idea, lo que está es la noción de una Cámara de reflexión, una

que se ponga a salvo del debate político contingente, y que sea capaz de ver las políticas públicas, la orientación, el rumbo que estas le dan al destino y al desarrollo nacional; verla con un sentido de mayor perspectiva.

Antes de conversar sobre la propuesta que hago para el caso del parlamento venezolano, ¿qué notas les quiero subrayar de las experiencias que he podido estudiar con más detenimiento? En primer término, el caso del ejemplo paradigmático del Senado americano. Ese Senado es el resultado de la política, no de un diseño preconcebido, no hay tal cosa como que imaginaron un modelo federal y lo convirtieron en un texto constitucional, no es así. El Congreso bicameral es el resultado de una negociación, luego del fracaso de los artículos de la Confederación y el riesgo de ruptura que tenía después de la independencia esa inmensa nación. Cuando se reunieron en Filadelfia los delegados de los estados, hubo debate, ¡cómo no!, pero predominó el ambiente de negociación y de mutuas concesiones. Por lo tanto, en ese Senado se buscó, por un lado, compensar la proporcionalidad de la Cámara de Representantes, en donde el peso de la población es fundamental. Entonces, ahí tenemos una Cámara donde la representación es igualitaria, dos senadores por cada estado. Además de eso, se quiso distinguir mediante la duración del período, para así condicionar el tono de los debates con representantes menos sometidos a los vaivenes de la opinión.

La Cámara de Representantes se elige cada dos años; los representantes tienen un vínculo muy directo y muy dependiente de los vaivenes de la opinión pública; entonces se les quiso dar a los senadores un período de seis años (es decir, inclusive más largo que el del presidente de los Estados Unidos), con la finalidad de lograr una Cámara más independiente. Al comienzo, el Senado americano era de elección indirecta, lo elegían las legislaturas estatales; pero después, ya a comienzos del siglo XX, en 1913, hubo una enmienda (la XVII) que trajo la elección popular de los Senadores por cada estado.

En el caso de Francia, el bicameralismo es uno con Cámaras con competencias desiguales. No se trata de las Cámaras como cuerpos co-legisladores, como el Congreso de los Estados Unidos, sino de competencias desiguales. El Senado es de representación regional; sus renovaciones son parciales mediante elección indirecta y es fundamentalmente una cámara de las comunas, pues de ellas proviene la abrumadora mayoría de sus miembros. Cámara de control, su peso en la legislación deriva de sus capacidades de persuasión y negociación para lograr enmiendas. Se evidencia que lo que los franceses buscan es una Cámara donde la razón prevalezca sobre la pasión, y el tiempo y la reflexión prevalezcan sobre la acción inmediata.

En España, debido a que su cambio constitucional ocurrió en las circunstancias de la transición a la democracia, luego del período del

régimen franquista, el Senado tuvo muchísimo protagonismo en ese debate; inclusive había unos Senadores reales en el momento de la transición, los cuales eran designados por el rey; uno de ellos, por cierto, vivía en Venezuela cuando fue designado y viajó desde aquí, era don Justino de Azcárate. El resultado de España es una Cámara híbrida y un debate interminable, un debate que continúa; no sólo porque es España, donde los debates son interminables, sino porque la verdad es que resultó en algo que no es una cosa ni la otra.

Como saben, España es un Estado unitario, no se declara federal; pero ha habido un gran desarrollo de las comunidades autónomas, del Estado de las Autonomías. La evolución del derecho público y de la existencia de las comunidades autónomas con un margen grande de competencias, y las diferencias que conocemos, han traído una situación cuasi federal; siempre analizo a España como un régimen cuasi federal porque la verdad que es hacia allá que evoluciona ese sistema.

En Italia, en cambio, en la carta de la República Italiana de la posguerra, se creó un bicameralismo perfecto e igualitario en la legislación pero también en la formación del gobierno; es decir, para que el gobierno pueda gobernar, tiene que obtener el respaldo por separado de cada una de las Cámaras, someterse al Senado y a la Cámara de Diputados, lo cual está, por cierto, sin duda en la causalidad de la inestabilidad de los gobiernos italianos, pues requiere de dos mayorías que no siempre son exactamente coincidentes. Y hay, además –contrariamente a la idea predominante en otras partes, de hacer del Senado una Cámara más pequeña– en el caso italiano es gigantesca, una Cámara de 315 miembros; eso más bien dificulta el cumplimiento de su papel. Ahora acaba de ser reformada la Constitución en cuanto a la integración de la Cámara y se redujo el número de Senadores a 200, que es un número más racional.

En Alemania, el *Bundesrat*, la segunda Cámara, es un caso único e irreplicable porque no es exactamente un cuerpo parlamentario (aunque el *Bundestag* sí). Está integrado por representantes de los gobiernos de los *länder* (los gobiernos de los estados federados), no son elegidos por el pueblo, no son elegidos ni siquiera por las Cámaras de los estados, sino son delegados nombrados por los gobiernos de cada estado. Sí es interesante de ese modelo (que sí tiene competencias legislativas) que en él se combinan entonces, en el perfeccionamiento en la legislación, la cuestión política, pues los proyectos provienen del *Bundestag*, que es la Cámara más política y de representación popular, con la experiencia administrativa que aportan los que van a tener que aplicar la legislación, que son los gobiernos de los estados.

Por otro lado, aquí cerca hay Estados no federales que tienen parlamento bicameral, como Chile, Uruguay o Colombia. Me parece interesante agregar que, de todos los Estados federales del mundo, solamente tres

son federales y unicamerales. Es decir, Venezuela es un tercio de esa condición excepcionalísima; los otros dos son la Unión de las Comoras y los Estados Federados de la Micronesia.

Es interesante también, máxime si se considera desde la perspectiva venezolana actual, que hay casos de Senados que fueron elementos importantes en transiciones políticas muy difíciles. Uno es el caso de Polonia: el Senado había desaparecido en los tiempos del socialismo real, y reapareció junto a la Cámara Popular en la transición peculiarísima de Polonia. Esta transición no fue una ruptura sino un proceso gradual, negociado. Y también resulta muy llamativo que en la Constitución de la República de Sudáfrica se acordó la existencia de una segunda Cámara, que se llama Consejo de los Estados, con una representación de las regiones con una composición singular y muy interesante.

En el caso asiático tenemos la India, que tenía tradición de participación democrática antes de la independencia y, además, enormes dimensiones y complejidad. Por otro lado, Japón, que no tuvo experiencia democrática antes de la Segunda Guerra Mundial, y que tiene mucha homogeneidad y dimensiones distintas a las de la India. Sin embargo, en ambos casos se pensó, en aquel momento, en la bicameralidad. En el caso de Japón, se vio toda la influencia enorme que tuvieron de los norteamericanos en la redacción de esa Constitución y de las distintas leyes; incluso hubo una comisión de juristas del ejército americano, que llevaron para apoyar, asesorar y, en último término, redactar propuestas. En cambio, en el caso de la India, un país tan grande como diverso, entre los más poblados del mundo, pero que viene de la tradición británica, es muy impresionante ver la cantidad de volúmenes serios de antecedentes para definir la evolución india hasta un grado de detalle que puede ser exasperante respecto a la competencia de cada Estado.

Finalmente, el caso singularísimo de la Cámara de los Lores británica, cuya reforma se ha intentado varias veces. Vale la pena revisarla porque, aun cuando la proposición de abolición de los Lores ha sido siempre muy minoritaria, los reformistas son políticos o académicos; sin embargo, siempre prefieren más bien modificarla para conservar esa noción de la Cámara de Reflexión (la Cámara serena). Walter Bagehot, el gran estudioso de la Constitución británica, opina que:

Si tuviéramos una Cámara de los Comunes ideal, perfectamente representativa de la nación, siempre moderada, capaz, apasionada, abundante en hombres de paz, que nunca omitan las formas lentas y estables necesarias para buena consideración, sería cierto que no necesitaríamos una Cámara Alta.

En el caso de Venezuela tenemos que, a lo largo de la historia constitucional, se adopta una intención de diferenciar y de jerarquizar al Senado de modo que el bicameralismo que hemos asumido a lo largo del

tiempo, es igual que en la mayoría de las democracias más avanzadas; pero sin embargo no tiene esa suficiente diferenciación que le permitiría rendir sus frutos. Acaso eso tuviera relación con la minusvalía a la cual, salvo en períodos excepcionales, estuvo sometido el cuerpo senatorial, lo cual puede explicar la facilidad que hubo en 1999 para abolirlo sin que tuviera mayores de deudos, sin que a casi nadie le impresionase esa supresión.

Entonces, viendo todo eso, ¿qué nos hace falta en realidad? Yo quería comenzar por demostrar que una segunda Cámara es necesaria. Es un dicho de estudiosos, y también de políticos expertos que lo han expresado en Inglaterra y España, el que la existencia de la segunda Cámara se nota más su importancia en su ausencia que en su presencia; es decir, cuando no hay segunda Cámara, uno se detiene a valorar que realmente hace falta.

Lo más importante y trascendente es que el control al gobierno y la administración no se debilita, sino que se fortalece. Al poder no le gusta ser controlado, y vemos cómo Diego Valadés (constitucionalista mexicano) tiene un libro sobre el control del poder, un libro especial cuyo foco es ese; dice inclusive que más bien los balances y los contrapesos operan como fuerzas crecientes y no como fuerzas menguantes, es decir, el que el poder sea limitado no se traduce en un poder debilitado; un poder que sea limitado y controlado puede ser un poder mucho más fuerte porque, claro, ninguna distribución constitucional, ningún diseño nos pone a salvo total y definitivamente de cualquiera de los riesgos que el ejercicio del poder político (inclusive el democrático) pueda tener.

Esa tensión propia del poder y de su ejercicio –que por cierto es inmanente al derecho constitucional resolver esas tensiones esenciales– plantea siempre un desafío para resolverla satisfactoriamente, resolución que siempre es provisional porque siempre pueden cambiar las circunstancias que ameritarán ajustes y cambios.

En el caso venezolano, el Poder Legislativo, la Asamblea Nacional, es un órgano representativo que legisla sobre las materias de la competencia del Poder Nacional y controla el gobierno y la Administración. Tiene una posición particular en relación a las otras ramas del Poder Público, como ustedes lo saben, porque debe hacer esas tareas que son propias del Poder Legislativo (representar, legislar y controlar); pero además le corresponde dictar las normas por las cuales las otras ramas se rigen. Así, es la que aprueba presupuestos, es la que emite aprobaciones y autorizaciones en el caso del Poder Ejecutivo y, además de eso, participa en la elección de los titulares de diversos altos cargos que son de las otras ramas del poder público.

Entonces, aquí de nuevo, la pregunta que ha de plantearse es si estaría en mejores condiciones el Poder Legislativo Nacional, si tuviera una estructura bicameral en lugar de la actual unicameral. A esa pregunta respondo que sí y les explico.

El bicameralismo por sí solo no bastaría para cambiar nada, pero lo que hay que buscar es un bicameralismo que no constituya una mera duplicación de las competencias al tener dos Cámaras en lugar de una. Se necesitan dos Cámaras distintas entre sí, con papeles diferentes en sus tareas comunes como cuerpos legisladores, y con funciones privativas diferenciadas. El bicameralismo que se propone se puede resumir en una Cámara política, la Asamblea Nacional, como la Cámara de Diputados; y una Cámara de Estado, que sería el Senado. Una Cámara Baja, la Asamblea la llaman los franceses, la Cámara de Diputados, la Cámara de representación popular, la Cámara política; y una Cámara Alta, el Senado, donde se toquen cuestiones de Estado. Ambas convergen en el trámite legislativo con papeles no idénticos; del resto, la Cámara Baja, la Asamblea Nacional, se especializaría en el control político y financiero de la República; y la otra, en las cuestiones atinentes a la organización y funcionamiento del Estado y a la política exterior, la seguridad y defensa, y la justicia.

De acuerdo a los valores tradicionales del pueblo venezolano, ambas Cámaras deben ser producto de elección popular directa. Además, debe ser un Senado de todo el país, a diferencia del Senado colombiano y el Senado uruguayo que son cerrados, elegidos por lista nacional; yo creo que el Senado debe ser elegido en representación de los estados y el Distrito Capital, porque hay un fundamento de racionalidad del sistema político; si queremos desarrollar el Estado federal descentralizado previsto constitucionalmente y también porque en la evolución del país real, el país que es, ni la experiencia, ni la capacidad de gobernar, ni las ideas, ni el conocimiento o la cultura, están concentrados en la capital de la República. Y es muy importante, por necesario, que esas diversas visiones del país estén presentes en un cuerpo como el Senado.

Pero adicionalmente, para que esa segunda Cámara más allá de velar por la efectiva vigencia del Estado federal, además sea un cuerpo que analice más serenamente las cuestiones que se le plantean, a una distancia prudente de las contingencias propias del debate político-cultural al cual no puede ser ajeno, pero del que no debe ser igualmente dependiente, esa decisión más pausada, con una visión nacional, que no se agota en lo inmediato, ¿a qué contribuye eso?

Primero, sería una Cámara con menor cantidad de miembros. Una Cámara donde sea requerida una mayor edad para formar parte de ella. Inclusive en Italia, y eso vale la pena estudiarlo, sería originalísimo el caso venezolano, no me atrevo a proponerlo así, pero llama la atención porque es de derecho positivo: el sufragio activo, es decir, no el pasivo, la

capacidad de ser votado, sino el activo, la capacidad de votar para el Senado, es a partir de una edad mayor que el voto en general para los demás cargos, aparte de que ciertamente se requiere una edad más alta para ser Senador.

Y adicionalmente propongo un mandato más largo, como una Cámara que no se elige toda al mismo tiempo, es decir. con renovaciones parciales, por tercios, cada dos años, de forma que la mayoría del Senado no responda necesariamente a un momento y no esté directa e inevitablemente vinculada a la mayoría en la Asamblea Nacional o a la elección presidencial; para que haya una mayor independencia de la opinión y el voto para los Senadores.

Insisto en la cuestión regional, y en eso apelo a la sabiduría de alguien que fue Senador muchos años, el doctor Ramón J. Velázquez, que valoraba mucho esa diversidad regional. En Venezuela todos somos venezolanos, pero hay una manera distinta de ser venezolano en los andinos o en los orientales, en los zulianos y los centrales, en los centro occidentales, los llaneros o lo guayaneses; entonces, creo que al final la combinación de esas diversidades le confiere esa tonalidad, esa consistencia, al patriotismo venezolano.

Yo pienso que, y así lo propongo, nuestro Senado debe tener tres Senadores por estado. ¿Por qué tres? eso daría una Cámara de 72 miembros, que siempre es más pequeña que la Asamblea Nacional. Serían tres por estado porque, si bien un número de dos por estado es igualmente divisible entre tres para hacer las elecciones por tercios, sin embargo, el que fuera un número de dos por estado haría que cuando tocara la elección, no tocaría, como pasa en EE.UU., en todos los estados al mismo tiempo y eso creo que es una anomalía a la que ahora hay que adelantarse. Entonces, como se va a renovar un tercio de los Senadores, no todos los Senadores se renuevan al mismo tiempo, pero en todos los estados sí habría elección del Senado cada dos años.

Después, se debe diferenciar la duración del mandato de las distintas autoridades nacionales. Creo que el mandato del presidente debe mantenerse en cinco años; deben ser seis para los Senadores, y el de la Asamblea puede ser de cuatro o cinco. Entre los dos cuerpos, no me atrevo a proponer el modelo americano de renovación completa de Asamblea cada dos años, porque sería inapropiado para nuestra manera de ser y el resultado de esta estructura que propongo nos dice que la elección completa de la Cámara no va a ser necesariamente una fotografía de una mayoría coyuntural, sino que va a permitir llevar el pulso de los cambios que va habiendo en la opinión pública a lo largo de esos seis años.

Planteo como tema de la discusión algo que contraviene la tradición parlamentaria venezolana, como lo es la existencia de Senadores

suplentes. Yo creo que vale la pena analizar –si se desea tener una Cámara basada en la experiencia, donde se va a buscar a aquéllos que ostenten prestigio en su región–, si no sería mejor que no tengan suplente, de forma que la gente esté segura que por el que votó es el que va a estar; y como se renuevan cada dos años, cualquier falta absoluta de los Senadores podría remediarse en un plazo breve y no sería un daño mayor; pero yo creo que valdría la pena analizarlo, porque es una Cámara que valora la experiencia, la autoridad personal.

Otro asunto al cual me gustaría referirme es a la cuestión de las atribuciones privativas. Yo creo que, en primer término, al Senado, como custodio del Estado Federal y Descentralizado, o sea, como el interlocutor legislativo por excelencia del Consejo Federal de Gobierno, debe corresponderle también compartir con la Asamblea Nacional la competencia de aprobar, en líneas generales, el plan de desarrollo económico y social de la Nación. Yo creo que habría que proponer, como atribuciones privativas, las competencias que tuvo su antecesor del 61, que ahora están fundidas en la Asamblea Nacional, como la aceptación de cargos, honores y recompensas de gobiernos extranjeros; la aprobación para emplear misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, previa solicitud gubernamental; los viajes al exterior del Presidente de la República; el nombramiento de los titulares de la Procuraduría o de las jefaturas de misión diplomática, e inclusive, el acuerdo para conceder los honores del Panteón Nacional. Eso lo tenía antes el antiguo Senado; yo creo que eso debe tenerlo también el nuevo Senado. Pero, además, el nuevo Senado debe tener la atribución para declarar las faltas absolutas del Presidente, así como las atribuciones para el enjuiciamiento del jefe del Estado y del gobierno.

Creo que ese Senado, en conjunto con la Cámara Baja, participaría en la elección de los rectores del Consejo Electoral y del Defensor del Pueblo. Pero debería corresponder al Senado exclusivamente, por mayoría de dos terceras partes, la elección, en los términos constitucionales, de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Constitucional. Igualmente propongo que el Fiscal General de la República sea elegido por el Senado y no por la Asamblea Nacional. En cambio, en el caso del Contralor, como la Asamblea Nacional es la que tiene las atribuciones de control político y control administrativo, es la que tiene más acento en eso; debería corresponder a la Asamblea Nacional y no al Senado, la elección del Contralor de la República. En cuanto a las remociones de altos funcionarios, al Senado debería corresponder las atribuciones actualmente asignadas a la Asamblea Nacional para la remoción de funcionarios.

Otro asunto que quiero destacar es el de los ascensos militares. Con mínimas variaciones, el control legislativo de los ascensos militares

permaneció en el parlamento venezolano desde 1819 en adelante; desde el Congreso de Angostura, cuando se incorporó este dispositivo, en casi todas permaneció, no siempre del mismo modo, pero esa fue una tradición constitucional que casi nadie se atrevió a alterar. La idea del constituyente del 99 para quitar el control parlamentario a los ascensos de capitán de navío y coronel en adelante, fue como para despolitizar esas designaciones; pero se ha demostrado exactamente lo contrario: el resultado de quitar el control parlamentario a los ascensos ha hecho una Fuerza Armada mucho más politizada que lo que nunca antes hubo.

Un militar que, por cierto, ejerció el Ministerio de la Defensa, el general Fernando Ochoa Antich, que es hombre inteligente y estudioso, en un artículo que escribió sobre el control parlamentario el año 2000, dijo que:

Es injusto considerar que la politización de los ascensos ocurre por tener el Senado, como una de sus funciones, la aprobación de los ascensos militares. La verdad es que la politización surge como consecuencia de la intervención del presidente de la república, como comandante en jefe, en dicho proceso. Justamente, la intervención legislativa limitará la autoridad del presidente de la república en la selección de los altos grados militares, obligando al cumplimiento de la normativa militar.

Si el parlamento tiene los elementos materiales y técnicos para poder ejercer un adecuado control y seguimiento de esto, sin que sea el gobierno, desde luego, creo que sería mucho mejor, de acuerdo con la experiencia.

Quiero referirme a la legislación.

No sólo se diferencian una Cámara y la otra en cuanto a sus atribuciones privativas, sino en cuanto a su papel en la legislación. El objetivo no puede ser retardarla o acelerarla, sino mejorarla, y para eso hay que asignarle suficiente presupuesto para la capacidad técnica. Entonces ¿qué propongo?: El trámite legislativo bicameral lo iniciarían los diputados, salvo en las materias en las cuales la Constitución disponga otra posibilidad. Su Cámara dará al proyecto respectivo las dos discusiones correspondientes y, una vez aprobado, la Presidencia lo remitirá al Senado.

Esa Cámara de Diputados, la Asamblea Nacional, daría dos discusiones al respectivo proyecto; y, una vez aprobado en dos discusiones, lo remiten al Senado. Entonces, cuando se trata de enmiendas o reformas constitucionales, Leyes Orgánicas, leyes de amnistía y en aquellas que afecten las competencias de estados y municipios, la competencia legislativa de las dos Cámaras será idéntica. Pero con relación a las otras, como las leyes ordinarias que no traten de esos asuntos, que es el grueso de legislación que se propone, el Senado dará un asentimiento en una sola discusión, pero ese asentimiento sería esencial y por lo tanto indispensable en la ley de presupuesto, las leyes de crédito público y aquellas leyes

que así estipule la Constitución o así lo decida el Tribunal Constitucional; pero en otros casos el consentimiento del Senado no sería esencial: el cuerpo aprobaría en un informe sus observaciones y proposiciones, y recomendaría a la Cámara de origen que modifique total o parcialmente.

Es decir, hay materias en las cuales el Senado participa igual que la Asamblea Nacional; hay materias en las cuales la participación del Senado es esencial, pero en una sola discusión y sus observaciones deben ser atendidas por la Cámara Baja; y hay materias en las cuales ese pronunciamiento simplemente es una orientación, emite un informe, que la Cámara Baja puede aceptar o no. Las diferencias entre una y otra serían diferencias que están establecidas en la Constitución o por decisiones del Tribunal Constitucional.

En las leyes aprobatorias de tratados y acuerdos internacionales suscritos por la República, el proyecto será introducido por el Senado, donde se iniciaría el trámite, en consistencia con la idea de que en la política exterior tiene una preeminencia el Senado.

Finalmente, yo creo que es conveniente revisar con espíritu constructivo la utilidad práctica que tuvieron disposiciones de la Enmienda Constitucional número 2 (aprobada en 1983) de la Constitución del 61, que incluyeron elementos que fueron descartados por la constituyente del 99 y que creo que vale la pena, revisar pensando en el mejor funcionamiento del Poder Legislativo nacional. Una era la disposición de un quórum de funcionamiento distinto al quórum de votación para que no fuera necesaria la presencia de todos los miembros de los cuerpos legislativos en todas las sesiones, lo que ha producido que haya menos sesiones o menos trabajo. Recordemos que el parlamento es como una cuenca hidrográfica; la Cámara se nutre de las vertientes que es el trabajo de las comisiones y hay que dar la oportunidad para que eso ocurra.

Y otro asunto que encuentro relevante, a la luz de nuestra propia experiencia constitucional, pero además a la luz de la experiencia de otras constituciones, es la creación de la Comisión Legislativa como un canal excepcional de legislación, para materias en las cuales o haya un alto consenso o materias cuya complejidad así lo recomiende; que, en esos casos, no tenga que someterse el proyecto al proceso legislativo ordinario y haga el trámite más lento del parlamento en su conjunto, que por lo mismo pudiera dejar de lado otros asuntos. O materias que por su especialización, la reforma de los códigos, por ejemplo, que requieren mucho detalle, no deberían paralizar el plenario de las Cámaras; pero tampoco sacrificarse modificaciones necesarias, por ejemplo, nunca le entramos a reformar el Código Penal; en Venezuela fue posible sacar el Código Orgánico Procesal Penal, luego desfigurado a golpes, y fue posible el Código Orgánico Procesal Civil, pero porque se hicieron por comisión legislativa, porque en el debate bicameral, hubiera sido muy difícil. Y recordemos que,

habiendo una voluntad política y un consenso muy claro en el país y no siempre entre los parlamentarios pero sí en el liderazgo parlamentario y nacional, y de acuerdo con el gobierno, la reforma del Código Civil tampoco fue tan sencillita. Habría sido sin duda mucho más sencilla en el caso de existir una Comisión Legislativa.

Muchas gracias a todos.