



FUNDACION
ESTUDIOS
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

TEMAS CONSTITUCIONALES

Planteamientos ante una eventual Reforma

Caracas, Agosto 2007

ÍNDICE

Prólogo	7
Manuel Rojas Pérez	
El autoritarismo establecido en fraude a la Constitución y a la democracia, y su formalización en Venezuela mediante la Reforma Constitucional	13
Allan R. Brewer-Carías	
Proceso constituyente y la Reforma Constitucional en Venezuela y su influencia en América Latina	75
Roselyn Daher; Maria Odilia Gonçalves; Mónica Llerena	
Observaciones a la Constitución	91
Alexander Espinoza Rausseo	
Límites de la Reforma Constitucional en materia del Derecho a una Educación Libre y de la Autonomía Universitaria ...	133
Román J. Duque Corredor	
Una Constitución incómoda	145
Eugenio Hernández- Bretón	
Reflexiones sobre la reforma de la constitución económica	151
José Ignacio Hernández G.	
Aspectos tributarios de una potencial reforma constitucional en Venezuela	177
Alfredo J. Martínez G.	
Introducción al Derecho de la Economía Social y Ambiental de Mercado (Bases constitucionales del régimen socio-económico de la República)	199
Henrique Meier	

Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial. Pasado, presente y futuro de cara a una Reforma Constitucional.....	333
Mauricio Moros Parés	
Breves reflexiones sobre la actividad empresarial del Estado de cara a la futura reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.....	391
Efrén E. Navarro C.	
Observaciones a algunas reglas constitucionales vigentes.....	411
Fernando Parra Aranguren	
El camino hacia el cambio constitucional, 2007.....	455
Armando Rodríguez García	
Disertaciones para una reforma de la justicia constitucional.....	489
Jesús David Rojas Hernández	
Sobre la posibilidad de un sistema parlamentario en Venezuela y otras propuestas.....	501
Manuel Rojas Pérez	

**EL AUTORITARISMO ESTABLECIDO EN FRAUDE
A LA CONSTITUCIÓN Y A LA DEMOCRACIA, Y SU
FORMALIZACIÓN EN VENEZUELA MEDIANTE
LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

**(De cómo en un país democrático se ha utilizado el sistema
eleccionario para minar la democracia y establecer un régimen
autoritario de supuesta “dictadura de la democracia” que se
pretende regularizar mediante una reforma constitucional)***

*Allan R. Brewer-Carias***

La reforma constitucional anunciada en Venezuela por el Presidente de la República al iniciar su segundo mandato presidencial en enero de 2007, tiene por objeto general la consolidación del régimen de autoritario que se venido conformando en el país desde 1999, inicialmente en fraude a la Constitución, y luego en fraude a la democracia.

Ese contenido y sentido de dicha reforma puede ser identificado, incluso a pesar de que se haya anunciado su carácter confidencial¹,

* Este estudio lo hemos elaborado teniendo siguiendó la línea de reflexiones contenida en otros trabajos anteriores, en particular, en el estudio: “Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder”, publicado en el libro coordinado por Diego Valadés, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, pp. 73-96; y en la ponencia: “El Estado democrático de derecho y los nuevos autoritarismos constitucionales en América Latina: el caso de Venezuela”, enviada al *IX Congreso Ibero-Americano de Direito Constitucional e VII Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, Associação Brasileira dos Constitucionalistas Demócratas, Seção Brasileira do Instituto Ibero-Americano de Direito Constitucional, Academia Brasileira de Direito Constitucional, 11-15 de noviembre 2006, Curitiba, Paraná, Brasil.

** Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Professor, Columbia Law School, New York.

¹ La Presidenta de la Asamblea Nacional, quien a su vez es Presidenta del Consejo presidencial para la Reforma Constitucional el 19 de febrero de 2007 señaló que “un **acuerdo de confidencialidad** incluido en el decreto presidencial que constituye el

hecho que en sí mismo es contrario al principio de la participación que debe existir en cualquier tipo de reforma constitucional en un país democrático, particularmente si se tiene en cuenta lo que ha ocurrido institucionalmente en Venezuela en los últimos ocho años. En efecto, esa reforma **no va a tener** por objeto el perfeccionar el Estado constitucional de derecho y el régimen democrático, sino que se trata de una reforma que al contrario, apunta a la consolidación de un modelo de Estado autoritario, caracterizado por la definitiva centralización y concentración total del poder, en un sistema donde no caben las autonomías institucionales, en el cual el Estado, además, será constitucionalmente propietario de todos los medios de producción, y al cual también se imbricará formalmente un partido único. En ese Estado, toda forma de democracia representativa de sufragio directo quedará eliminada, sustituyéndose por la elección en segundo y tercer grado de los cargos representativos, que conformaría una supuesta democracia participativa, mediante el establecimiento de una organización piramidal del Poder Popular, que tendrá, en su base, las asambleas de ciudadanos y los consejos comunales, y en la cúspide, el poder presidencial.

En esta forma, se pretende consolidar el Estado autoritario que comenzó a estructurarse desde que ocurrió el asalto al poder que efectuó la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, en fraude a la Constitución de entonces; y que con posterioridad se ha seguido conformando en fraude a la propia democracia.

Para entender el proceso actual, que inspira la reforma constitucional prometida, es indispensable tratar de tener claro el cuadro institucional de lo que ha ocurrido en el país en los últimos ocho años.

Consejo para la Reforma Constitucional” le impedía informar sobre las materias constitucionales susceptibles de ser modificadas. Véase en *El Universal*, Caracas 20-02-2007.

I. El inicio del Proceso Autoritario: la asamblea constituyente de 1999 y el fraude a la constitución

En efecto, la instalación del régimen autoritario y antidemocrático que actualmente existe en Venezuela y que se ha apoderado de todas las instituciones públicas y privadas del país con el objeto de instaurar un régimen socialista o del Poder Popular, no ha sido el fruto de un súbito golpe de Estado militar, sino de un sistemático proceso de destrucción de la democracia utilizando, fraudulentamente, instrumentos democráticos; proceso que tuvo su origen, a la vez, en un fraude a la Constitución perpetrado en 1999, también precisamente por órganos que habían sido electos democráticamente.

En efecto, en febrero de 1999, Hugo Chávez Frías, quien había sido recién electo Presidente de la República en diciembre de 1998, en medio de la más grave crisis política del país de la segunda mitad del Siglo XX² y, en particular, de los partidos políticos que habían controlado la vida política en las cuatro décadas precedentes³; actuando como consecuencia de una interpretación forzada de la Constitución de 1961 que había hecho la Corte Suprema de Justicia en enero de ese mismo año 1999, emitida con toda la ambigüedad posible en el filo dilemático entre sobe-

2 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cinco siglos de historia y un país en crisis (Estudio para el Discurso de Orden en la Sesión Solemne de las Academias Nacionales el día 7 de agosto de 1998 con motivo de la celebración del V Centenario de Venezuela)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela, Caracas 1998.

3 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988; *La crisis de las instituciones: responsables y salidas*, Cátedra Pío Tamayo, Centro de Estudios de Historia Actual (mimeografiado) FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985, publicado también en *Revista del Centro de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 11, Caracas 1985, pp. 57-83; y en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985, pp. 129-155

ranía popular y supremacía constitucional⁴; procedió a convocar una Asamblea Constituyente que fue electa en julio de ese mismo año, después de nuevas interpretaciones constitucionales que emitió la misma Corte Suprema que había desatado los demonios constituyentes, tratando vanamente de encausarlos.

Esa Asamblea Constituyente, lejos de dedicarse a la redacción de la nueva Constitución, lo que hizo fue asaltar el poder y violar impunemente la propia Constitución que le había dado origen⁵, dando un golpe de Estado constituyente⁶, pero en ese momento con la anuencia y complicidad de la propia Corte Suprema de Justicia que había permitido su nacimiento y que como siempre ocurre en estos casos de complicidades ilegítimas, inexorablemente fue la primera víctima del autoritarismo, pues meses después la Corte y la mayoría de sus magistrados fueron barridos de la escena institucional⁷.

La Asamblea Constituyente, instalada a comienzos de agosto de 1999, en efecto, asaltó todos los poderes del Estado que habían sido

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente (Comentarios sobre la interpretación jurisprudencial relativa a la naturaleza, la misión y los límites de la Asamblea Nacional Constituyente)*, Colección Estudios Jurídicos N° 72, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, 296 pp.; y “La configuración judicial del proceso constituyente o de cómo el guardián de la Constitución abrió el camino para su violación y para su propia extinción”, en *Revista de Derecho Público*, No 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 453 ss.

5 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I (8 agosto-8 septiembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999.

6 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002,

7 Véase el estudio sobre los efectos del régimen transitorio establecido por la Asamblea Constituyente después de la aprobación por referendo popular de la Constitución de 1999, al margen de la misma, en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*. Editorial Arte, Caracas 2000; y *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, Tomo II, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, pp. 1150 ss.

constituidos meses antes en noviembre de 1998, disolviendo todos aquellos poderes que habían sido electos democráticamente (Congreso Nacional, Gobernadores de Estado, Asambleas Legislativas, Alcaldes, Concejos Municipales), con la sola excepción del Presidente de la República, precisamente el artífice del fraude constitucional; e interviniendo todos los otros poderes públicos no electos, entre ellos, por sobre todos, el Poder Judicial. La autonomía e independencia de éste, ha sido progresiva y sistemáticamente demolida⁸, de manera que desde entonces permanece estrechamente controlado por el Poder Ejecutivo, con un Tribunal Supremo de Justicia a su servicio y una flamante Sala Constitucional que ha sido el instrumento más nefasto para la consolidación del autoritarismo en el país⁹.

Pero del fraude a la Constitución, se pasó al fraude a la democracia, igualmente cometido por los mismos órganos electos del poder público, comandados por el Presidente de la República. Así como en el proceso constituyente de 1999, utilizándose la interpretación judicial de la Constitución lo que se hizo fue violarla (fraude a la Constitución); en la misma forma, el régimen que se inició con aquél fraude en 1999, en los años sucesivos ha utilizado la democracia representativa para progresivamente eliminarla y supuestamente sustituirla por una democracia participativa del Poder Popular, que de participación y de democracia sólo tiene el nombre (fraude a la democracia).

8 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)", en *XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar. Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174.

9 Véase Allan R. Brewer-Carías, «Quis Custodiet ipsos Custodes: De la interpretación constitucional a la inconstitucionalidad de la interpretación», en *VIII Congreso Nacional de derecho Constitucional, Perú*, Fondo Editorial 2005, Colegio de Abogados de Arequipa, Arequipa, septiembre 2005, pp. 463-489.

El Estado democrático constitucional de derecho, por este fraude cometido contra la voluntad popular, en esta forma, mediante la utilización de mecanismos electorales, ha sido y está siendo progresivamente sustituido por un “Estado del Poder Popular”, donde todo el poder está concentrado en el Jefe del Estado, y que, por tanto, ni es democrático, ni es representativo, ni es participativo, y al contrario, está férreamente controlado y dirigido desde el centro y la cúspide del poder político que ejerce el Presidente de la República (como Jefe del Ejecutivo y del partido de gobierno que como se ha dispuesto, será único), el cual previsiblemente se autodenominará “Presidente del Poder Popular”. Ese poder, progresivamente seguirá rechazando toda disidencia, la cual será criminalizada.

Se trata, ni más ni menos, de la instauración de una “dictadura de la democracia”, tal y como lo anunció en enero de 2007, el Vice Presidente de la República¹⁰ en el acto de sanción de la Ley de delegación legislativa (Ley habilitante) a favor del Presidente de la República, mediante la cual se lo autorizó a legislar por decreto, al margen de la Constitución.

En democracia, ninguna dictadura es aceptable, ni siquiera una supuesta “dictadura de la democracia”, como nunca fue aceptable la supuesta y fracasada “dictadura del proletariado” en la antigua Unión Soviética instalada desde 1918 establecida en torno a los “soviets de soldados, trabajadores y campesinos”. Algo similar es lo que noventa años después está ocurriendo en Venezuela con la creación de consejos comunales dependientes del Presidente de la República para canalizar el

10 El Vicepresidente de la República, Jorge Rodríguez, expresó en enero de 2007: «Claro que queremos instaurar una dictadura, la **dictadura de la democracia verdadera** y la democracia es la dictadura de todos, ustedes y nosotros juntos, construyendo un país diferente. Claro que queremos que esta **dictadura de la democracia** se instaure para siempre», en El Nacional, Caracas 01-02-2007, p. A-2.

Poder Popular, para con la supuesta participación del pueblo organizado sustituir todos los órganos democráticos electos por sufragio directo, e instaurar la “dictadura de la democracia”.

Parecería que se quiere ocultar que esas supuestas dictaduras populares, desde el comienzo, han sido y son el instrumento fraudulento de la cúpula que domina el poder, para en nombre del poder popular acabar con todo vestigio de democracia de sufragio directo, e imponerle por la fuerza un régimen socialista a un país, por el cual no ha votado. Ello fracasó en la Unión Soviética y algo debía haberse aprendido de lo que dijo el Presidente de la Federación Rusa en 1998, con ocasión del sepelio de los restos de los Romanov, como expresión de una de las lecciones más amargas de la historia de la humanidad al poner fin al tiempo de la que se creía era la Revolución más definitiva de todas las que había conocido la historia moderna; simplemente dijo: “Que los intentos de cambiar la vida mediante la violencia están condenados al fracaso”¹¹. Y toda dictadura, cualquiera que sea, es ineludiblemente el resultado del ejercicio de la violencia.

II. El autoritarismo popular y el fraude a la democracia

Lo cierto es que a comienzos del Siglo XXI, con el caso de Venezuela, América Latina está comenzando a observar la aparición de un nuevo modelo de Estado autoritario supuestamente del Poder Popular, que no tiene su origen inmediato en un golpe de Estado militar como tantas veces ocurrió en el transcurso de las décadas del Siglo pasado, sino en elecciones populares, que le ha dado un traje o ropaje que también es militarista, pero esta vez de camuflaje con pintas “constitucionales” y “electivas”, conformado para la destrucción de la propia democracia representativa de sufragio directo.

¹¹ Véase en *The Daily Telegraph*, Londres, 08-08-98, p. 1.

Se trata de un autoritarismo militarista con supuesto apoyo popular, como también lo fueron todos los autoritarismos fascistas y comunistas del Siglo pasado, en algunos casos con algún origen electoral. Ni uno ni otro modelo autoritario, por más disfraz constitucional y electivo que puedan tener o haber tenido, son democráticos, ni pueden considerarse como conformando un Estado constitucional de derecho, pues carecen de los componentes esenciales de la democracia, que son bastante más que la sola elección popular o circunstancial de los gobernantes.

En América Latina, después de la experiencia de tantos regímenes antidemocráticos y militaristas que hemos tenido, y de tantos autoritarismos con disfraces democráticos que hemos desarrollado, a comienzos de este Siglo se logró adoptar en el seno de la Organización de Estados Americanos –no sin la disidencia, precisamente, de quien en Venezuela estaba urdiendo el fraude a la democracia¹²– una doctrina continental sobre la democracia y lo que esta significa como régimen político, con la aprobación en Lima, el 11 de septiembre de 2001, de la denominada *Carta Democrática Interamericana*. Es cierto que ese instrumento no es un tratado internacional vinculante, pero es el documento más importante en la materia adoptado como línea de conducta política democrática que, lamentablemente, muchos gobernantes de Estados no quieren volver siquiera a leer.

Esa *Carta Democrática*, en efecto, entre los *elementos esenciales de la democracia representativa* que enumera en su artículo 3, que deberían ser el pilar fundamental de la organización y funcionamiento de los Estados constitucionales, además del **respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; del acceso al poder y su**

¹² El Presidente Chávez, desde la reunión de Jefes de Estado de la OEA en Québec, en abril de 2001, cuestionó la declaración sobre la “democracia representativa” tratando de sustituirla por “democracia participativa”.

ejercicio con sujeción al Estado de derecho; de la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; y del régimen plural de partidos y organizaciones políticas; está la necesaria existencia –dice- de “la separación e independencia de los poderes públicos”.

Y han sido precisamente todos esos elementos esenciales de la democracia los que, en los últimos años, lamentablemente han sido ignorados o resquebrajados en Venezuela, precisamente en nombre de una supuesta democracia participativa y de un supuesto Poder Popular donde el pueblo participe directamente.

En Venezuela, en estos últimos años, la realidad ha sido otra distinta a dichos elementos esenciales de la democracia: nunca antes había habido mayor violación a los derechos humanos, y basta, para constatar esta tragedia, sólo contabilizar el número de denuncias que se han formulado contra el Estado venezolano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ello ha sido, en el pasado, y es en el presente, el mejor termómetro para determinar en el Continente el grado de violaciones, por un Estado, de los derechos humanos.

Además, el acceso al poder se ha hecho contrariando el Estado de derecho, al violarse la separación e independencia de los poderes judicial, ciudadano y electoral. Todos están controlados por el sindicato establecido entre el Ejecutivo nacional y la Asamblea nacional, por lo que no es posible controlar el acceso al poder conforme a los postulados del Estado de Derecho¹³. En particular, el Poder Electoral, desde 2003 fue

13 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional,

secuestrado con la complicidad de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, por lo que las elecciones que se han efectuado han carecido de justicia, y las últimas reformas políticas efectuadas y propuestas, simplemente apuntan a la sustitución de la representatividad electoral de sufragio directo por supuestas agrupaciones de ciudadanos en comunidades y consejos comunales cuyos integrantes no son electos mediante sufragio directo, sino designados desde la cúpula del Poder Popular, que controla el Presidente de la República, mediante el partido único.

El régimen plural de partidos se ha destrozado y el ya oficialmente anunciado Partido Único socialista, imbricado en el aparato del Estado y también dirigido por el Presidente de la República, se apoderará no sólo del supuesto Poder Popular, sino de toda la vida política y social del país, dado el capitalismo de Estado que se ha intensificado como consecuencia del Estado rico, petrolero. Como todo depende del Estado, sólo quien pertenezca al Partido Único podrá tener vida política, administrativa, económica y social.

Colección Ares, Caracas 2004; "El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004", en *Revista Jurídica del Perú*, Año LIV N° 55, Lima, marzo-abril 2004, pp. 353-396; "El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela: 2000-2004", en *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, Tomo V, Instituto Costarricense de Derecho Constitucional, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José 2004, pp. 167-312; "El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en *La Guerra de las Salas del TSJ frente al Referendum Revocatorio*, Editorial Aequitas, Caracas 2004, C.A., pp. 13-58"; "El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004, *Studi Urbinate, Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, Año LXXI - 2003/04 Nuova Serie A - N. 55,3, Università degli studi di Urbino, Urbino, 2004, pp.379-436; "«El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004». en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, N° 112. México, enero-abril 2005 pp. 11-73.

Y toda esta distorsión institucional, sin que exista separación ni independencia entre los poderes públicos, no sólo en su división horizontal (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral) por el control que sobre ellos ejerce el Poder Ejecutivo; sino en su distribución vertical, donde las propuestas en curso apuntan a la eliminación de la federación, la sustitución de los Estados federados por supuestas “ciudades federales”, donde tendrán su sede los anunciados Consejos estatales o regionales del Poder Popular¹⁴ y la definitiva eliminación de los municipios y su sustitución por consejos comunales y asambleas de ciudadanos. Todo ello con el fin de eliminar todo vestigio de descentralización política, es decir, de entidades políticas autónomas en el territorio, lo que imposibilita toda posibilidad de participación democrática. Esta es la trágica situación de la democracia venezolana, la cual en la realidad actual, ya no pasa de ser una palabra vacía.

Pero además de los elementos esenciales de la democracia antes indicados, la misma *Carta Interamericana*, en su artículo 4º también definió los siguientes *componentes fundamentales del ejercicio de la democracia*: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, y el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Además, se declaró como igualmente fundamentales para la democracia, la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad. La democracia, por tanto, es mucho más que las solas elecciones y votaciones.

Lamentablemente todos estos elementos esenciales, también han sido ignorados o resquebrajados en Venezuela, también en nombre de un

¹⁴ Véase el anuncio del Consejo Presidencial del Poder Popular en *El Nacional*, 01-03-2007, p. 6.

supuesto Poder Popular: la actividad gubernamental desplegada por el Estado rico, y en los últimos años súbitamente riquísimo, manejado sin control en un país pobre, dejó de ser transparente por la específica ausencia de control fiscal, dada la sumisión del Poder Ciudadano (Contraloría General, Fiscal General, Defensor del Pueblo) al poder del Ejecutivo; situación que ha hecho desaparecer el mismo concepto de probidad pues no es posible exigir responsabilidad alguna al gobierno por la gestión pública, entre otros aspectos por la sumisión del poder judicial; todo ello, campeando la corrupción en forma antes nunca vista. Por otra parte, la procura de los derechos sociales –que ha sido el principal eslogan gubernamental, en particular hacia la comunidad internacional- ha sido montada en una política de distribución incontrolada de la riqueza petrolera, como si esta nunca fuera a disminuir, estatizándose todo en el país, desmantelándose el aparato productivo y sin generar inversión; y todo ello sin que los niveles de pobreza ni los niveles de desempleo hayan disminuido.

Por último, la libertad de expresión y de prensa, desde las censuras directas de la última dictadura militar de la década de los cincuenta, nunca ha estado tan amenazadas, imponiéndose la autocensura sobre la base de persecución a periodistas y medios disidentes, como tan repetidamente lo ha constatado la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se deriva de las múltiples denuncias formuladas ante la Comisión y de las recomendaciones y medidas cautelares adoptadas por ésta.

Por otra parte, el militarismo se ha apoderado del Estado, de manera que aún cuando el régimen autoritario no haya sido fruto de un golpe militar, en definitiva, otro valor fundamentales para la democracia como es la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, por el apoderamiento militar del Estado y su imbricación con el partido único, se ha resquebrajado, ha-

biendo quedado el respeto al Estado de derecho como otro valor pospuesto por todas las entidades y sectores de la sociedad.

En definitiva, durante los últimos años, en Venezuela se ha utilizado uno sólo de los elementos de la democracia, como es la realización de elecciones, para destruir todos los otros valores y componentes esenciales de la democracia. De allí el fraude a la democracia que ha ocurrido.

III. Las exigencias del estado democrático de derecho: la separación de poderes y la democracia

Entre todos esos elementos y componentes esenciales de la democracia, el que se refiere a la separación e independencia de los Poderes Públicos es quizás el que se configura como el pilar más fundamental del Estado de derecho, pues es el que incluso puede permitir que los otros factores de la democracia puedan ser una realidad política¹⁵.

En decir, la democracia como régimen político sólo puede funcionar en un sistema constitucional de Estado de derecho, donde exista control del poder, es decir, en el cual se tome efectivamente en cuenta con todas sus consecuencias políticas, la clásica y clara advertencia que décadas antes de la Revolución francesa, Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu había legado al mundo:

“Es una experiencia eterna –decía- que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él; y lo hace hasta que encuentra límites... Para que no se pueda abusar del poder es necesario que por la disposición de las cosas, el poder limite al poder”¹⁶.

15 Véase sobre la Carta Democrática Interamericana y la crisis de la democracia en Venezuela, Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Ediciones El Nacional, Caracas 2002, pp. 137 y ss.

16 *De l'Esprit des Lois* (ed. G. Tunc), Paris 1949, Vol. I, Libro XI, Cáp. IV, pp.162-163.

Décadas después, como legado de las Revoluciones Norteamericana y Francesa¹⁷, este postulado político esencial sobre la división del poder público comenzó a ser la premisa ineludible de la democracia como régimen político, de manera que esta no puede existir sin esa división, de manera que el poder encuentre límites y pueda ser frenado por el poder mismo.

En consecuencia, para que la democracia como sistema político pueda asegurar el gobierno del pueblo, que es el titular de la soberanía, en forma indirecta a través de representantes o mediante instrumentos para su ejercicio directo; la misma tiene que estar montada sobre un sistema político constitucional que en todo caso, y por sobre todo, impida el abuso de quienes ejercen el poder estatal, lo que es de la esencia del Estado de derecho. Es decir, para que pueda existir y funcionar efectivamente, la democracia requiere de un marco constitucional que establezca y permita el control del poder, que es su límite esencial, y donde el poder, mediante su división horizontal y distribución vertical o territorial, pueda frenar al poder, de manera que los diversos poderes del Estado puedan limitarse mutuamente. Y ello, como garantía esencial de todos los valores de la propia democracia, que además del respeto a la voluntad popular, implica la vigencia de los derechos humanos, el pluralismo político, la alternabilidad republicana y el sometimiento del Estado al derecho.

En América Latina, en una forma u otra, con todos los altos y bajos de su efectividad, en los períodos democráticos que nuestros países han tenido, siempre ha habido instituciones que buscan asegurar el respeto a los derechos humanos, la sujeción del poder al derecho, elecciones más o menos regulares y libres y un régimen plural de partidos. Pero si nuestras democracias en muchos casos no han terminado de arraigar, y el

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992.

Estado de Derecho no ha terminado de apoderarse de nuestras instituciones políticas, es porque en muchos casos nos ha faltado implantar efectivamente el último de los elementos mencionados sobre la democracia y el más clásico de todos, referido precisamente a la efectiva “separación e independencia de los poderes”. Es decir, al orden constitucional que debe existir en toda democracia, lo que le da sentido al Estado de derecho, para controlar y limitar el poder, y que en particular, puede permitir una efectiva representación política; la posibilidad real de participación política del ciudadano, un gobierno transparente y responsable, y la vigencia efectiva del imperio de la ley.

En cambio, sin control del poder no sólo no hay ni puede haber real democracia ni efectivo Estado de derecho, sino que no se puede lograr la efectiva vigencia de todos los otros antes mencionados factores esenciales de la democracia, pues sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones completamente libres y justas, es decir, puede haber representatividad efectiva; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que puede haber efectiva participación democrática; sólo controlando al Poder es que puede asegurarse una efectiva transparencia en el ejercicio del gobierno, con exigencia de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el Poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia y esta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos.

Al contrario demasiada concentración y centralización del poder, como ocurre en cualquier gobierno autoritario, así tenga origen electoral, si no hay controles efectivos sobre los gobernantes, y peor aún, si estos tienen o creen tener apoyo popular, inevitablemente conduce a la corta o

a la larga a la tiranía. Esa fue la historia de la humanidad durante la primera mitad del Siglo pasado, que nos mostró precisamente a tiranos que usaron el voto de la mayoría para acceder al poder y desde allí aplicaron el autoritarismo para acabar con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por el respeto a los derechos humanos.

Desde los inicios del constitucionalismo moderno, además, el principio de la separación de poderes quedó plasmado en la misma Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuando proclamó que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución” (art. XVI). Sin embargo, a pesar de las dos centurias transcurridas, y particularmente en las últimas cinco décadas por los avances en la democracia, tanto el principio de la división o separación orgánica de poderes como manifestación de la distribución horizontal del Poder, como el principio de la distribución territorial o vertical del poder como signo de la descentralización política, han sido y continúan siendo los signos más arraigados, y no necesariamente desarrollados en la práctica, del constitucionalismo contemporáneo para garantizar la libertad, el gobierno democrático y el Estado de derecho. Y son, precisamente, los que han venido siendo progresiva y sistemáticamente demolidos en Venezuela.

Es decir, si en la Venezuela contemporánea, en los primeros años del Siglo XXI se ha venido arraigando un gobierno autoritario, ello tiene su origen precisamente en la forma como se deformó el principio de la separación de poderes en la Constitución de 1999, de manera tal que en cuanto a la separación orgánica de poderes, ha permitido la concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo en relación con la Asamblea Nacional, y en ésta, en relación con los otros Poderes Públicos. Es decir, la Constitución de 1999 estableció el germen de la concentración del poder, y por ello fue que se la calificó como una Constitución autoritaria, a lo cual nadie hizo caso.

Y en cuanto al sistema federal de distribución territorial del Poder que la Constitución también reguló, al contrario del proclamado “Estado federal descentralizado” (art. 4, Constitución), lo que el texto constitucional acentuó fue la “federación centralizada” que existía, agravada por eliminación del antiguo Senado que desde 1811 existió como instrumento para garantizar la participación igualitaria de los Estados en la elaboración y control de las políticas nacionales. A partir de 2000, Venezuela, por tanto, pasó a ser un raro ejemplo de una federación sin Cámara federal, igual como sucede en las pocas federaciones existentes en Estados con territorios minúsculos. La Constitución de 1999, era una constitución autoritaria no sólo por el germen de concentración del poder que contenía, sino por el esquema netamente centralista que también contenía, a lo cual tampoco nadie hizo caso.

En la Constitución Venezolana de 1999, en efecto, si nos atenemos a las palabras del texto, supuestamente se habría regulado un sistema de gobierno democrático “participativo y protagónico” montado sobre los principios de la separación orgánica de poderes y de la distribución territorial del Poder Público mediante una Federación descentralizada. Sin embargo, en realidad y al contrario, utilizando una palabrería engañosa, lo que se diseñó fue un sistema de gobierno estructurado sobre la base de la concentración del poder público y de la centralización política del Estado, lo que ha afectado los otros elementos esenciales de la democracia, conduciendo a la propia negación del Estado de derecho.

De ello lo que ha resultado es la estructuración de un nuevo autoritarismo constitucional en América Latina, que contrasta con lo que debería ser un Estado democrático de derecho, montado sobre la separación de poderes y la descentralización política. En el caso de Venezuela, lo que se ha desarrollado en los últimos años es un Estado signado, al contrario, por una parte, por el principio de la concentración del poder y

el autoritarismo constitucional; y por la otra, por la centralización política y la ausencia efectiva de participación democrática.

IV. El proceso de concentración del poder y el autoritarismo constitucional

El problema de la concentración del poder, semilla del autoritarismo en Venezuela, como se ha dicho, deriva del texto de la propia Constitución de 1999. Por ello, con motivo de la realización del referendo aprobatorio de la misma celebrado el 15 de diciembre de 1999, en un documento que elaboramos para explicar y justificar las razones por las cuales propugnamos el “voto No” en dicho referendo, advertimos que si la Constitución se aprobaba, en Venezuela se implantaría:

Un esquema institucional concebido para el autoritarismo derivado de la combinación del centralismo del Estado, el presidencialismo exacerbado, la democracia de partidos, la concentración de poder en la Asamblea y el militarismo, que constituye el elemento central diseñado para la organización del poder del Estado. En mi opinión -agregaba-, esto no es lo que se requería para el perfeccionamiento de la democracia; la cual al contrario, se debió basar en la descentralización del poder, en un presidencialismo controlado y moderado, en la participación política para balancear el poder del Estado y en la sujeción de la autoridad militar a la autoridad civil¹⁸.

Lamentablemente, nuestra advertencia de entonces se ha venido haciendo realidad, y con base en la Constitución, a partir de 1999 se ha

¹⁸ Documento de 30 de noviembre de 1999. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, p. 339.

venido instrumentando un supuesto sistema democrático “participativo y protagónico” pero basado en la concentración y centralización del poder, lo cual es una contradicción, con consecuencias demoledoras para la propia democracia y el Estado de derecho.

1. El asalto al poder y su concentración inicial

Este proceso se inició, por lo demás, con el antes mencionado golpe de Estado perpetrado por la propia Asamblea Nacional Constituyente de 1999, la cual sin autoridad alguna, asaltó y concentró todo el poder del Estado violando la Constitución entonces vigente de 1961.

Ello provocó no sólo resultados desastrosos que muchos fuera y dentro del país no quisieron ver o entender, sino insólitas secuelas institucionales como la inacabada e inconclusa “transitoriedad constitucional” a que estuvo y en muchos aspectos sigue estando sometido el país¹⁹, como sucede por ejemplo en materia judicial; y lo más grave, con la anuencia de la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que fue el más cuestionado producto de aquella Asamblea, con lo que se han venido socavando los principios fundamentales del control democrático del poder, de la democracia y del Estado de derecho²⁰.

Puede decirse, entonces, que la Constitución que sancionó la Asam-

19 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. pp. 179 y ss.

20 Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2004; “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004”, en *XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Estado de derecho. Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp.33-174.

blea Nacional Constituyente de 1999, configuró un *marco institucional autoritario*, que impide el desarrollo de la democracia misma y la consolidación del Estado de derecho. Al contrario de ese marco institucional y de la práctica constitucional que lo ha implementado en los últimos años, la Constitución que Venezuela requería para estos comienzos del Siglo XXI, tenía que haber sido una que asegurara el perfeccionamiento de la democracia mediante el diseño y efectiva implementación del principio de la separación orgánica de poderes, como antídoto efectivo frente al autoritarismo; y ello, incluso, consolidando la separación de poderes más allá de los tres clásicos Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), haciendo partícipes efectivos del ejercicio del Poder Público con rango constitucional, a los clásicos órganos de control que siempre han existido en nuestros países latinoamericanos, como las Contralorías Generales, el Ministerio Público, los Defensores del Pueblo o de los Derechos Humanos y los órganos electorales.

2. *El germen de la concentración del poder: la potestad de la Asamblea Nacional de remover a los titulares de los poderes públicos*

Pero por más verbalismo florido en la consagración de la separación orgánica de poderes, incluso con cinco poderes del Estado (Art. 136: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral), para que dicha separación pudiera ser efectiva tenía que haberse consolidado la independencia y la autonomía entre los mismos, de manera de asegurar la limitación y control del poder por el poder mismo. Ello, sin embargo, no se diseñó, y a pesar de la antes mencionada separación en cinco conjuntos de órganos del Estado, en la Constitución de Venezuela se encuentra una absurda distorsión de dicha separación, al otorgarse a la Asamblea Nacional, como órgano político que ejerce el Poder Legislativo y de control, no sólo la potestad de nombrar, sino de **remover** de sus cargos a los

Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo y a los Miembros del Consejo Nacional Electoral (Art. 265, 279 y 296); en algunos casos, incluso, por simple mayoría de votos.

No puede hablarse de independencia de los poderes, sobre la cual descansa la propia separación y la posibilidad de control mutuo, cuando la existencia misma de los titulares (no electos democráticamente) de los órganos que ejercen los poderes del Estado se hacen depender de uno de ellos, el cual además es esencialmente de carácter político. Por ello, el sólo hecho de la previsión en el texto constitucional de tal poder de remoción en manos de la Asamblea Nacional, hace nugatoria la consagración formal de la independencia de los poderes, al tener conciencia sus titulares de que pueden ser removidos cuando efectivamente actúen con independencia²¹.

Lamentablemente ello se ha manifestado Venezuela, de manera que cuando ha habido mínimos signos de autonomía por parte de algunos titulares de órganos del Estado, que se han osado manifestar, han sido removidos. Ello ocurrió por ejemplo con la Defensora del Pueblo, y el Fiscal General de la República originariamente designados por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, quienes por no apegarse a los dictados del poder, en 2000 fueron separados de sus cargos²²; y con algunos Magistrados del Tribunal Supremo que se atrevieron a votar sentencias

21 Véase "Democracia y control del poder", en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de Los Andes, Mérida 2004.

22 Fue el caso del Fiscal General de la República designado en diciembre de 1999, que se le ocurrió que podía iniciar el procedimiento de antejuicio de mérito (penal) contra el entonces Ministro del Interior; y de la Defensora del Pueblo, que también pensó que podía impugnar la Ley Especial de la Asamblea Nacional de 2001 sobre nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo sin cumplir con los requisitos constitucionales. Ambos fueron debidamente sustituidos en 2001.

donde se cuestionaba el poder, lo que provocó que inmediatamente comenzaran a ser investigados y algunos de ellos incluso removidos de sus cargos, como ocurrió con el Primer Vicepresidente del Tribunal Supremo en junio de 2004; y otros debidamente “jubilados” o retirados²³.

3. *La abstención de control por la amenaza de remoción*

En otros casos, la consecuencia que se ha producido por esa “dependencia” fáctica de los órganos de control frente a la Asamblea Nacional, ha sido la abstención total en que ha incurrido de ejercer el control que la Constitución les atribuye, como ha sucedido con el Contralor General de la República, cuya existencia misma ha sido motivo de conjetura; y de las complacencias del Defensor del Pueblo con el poder, que han provocado que se lo perciba, antes que como defensor de los ciudadanos frente al poder, como el defensor del poder frente a los ciudadanos.

Los efectos de esta dependencia han sido catastróficos en relación con el Poder Judicial, a lo que nos referimos más adelante, el cual fue intervenido por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, y continúa intervenido con la lamentable anuencia y complicidad del propio Tribunal Supremo de Justicia, el cual se ha negado a asumir el completo gobierno del Poder Judicial, permitiendo que conviva con él una Comisión de Re-

23 Fue el caso del Magistrado Franklin Arrieche, Vice Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, quien fue Ponente de la sentencia de la Sala Plena Accidental de 14-08-2002 que decidió el antejuicio de mérito a los generales que actuaron el 12 de abril de 2002), declarando que no había mérito para enjuiciarlos porque en esa ocasión no había ocurrido un golpe militar sino un vacío de poder; y de los Magistrados Alberto Martini Urdaneta, Presidente de la Sala Electoral y Rafael Hernández y Orlando Gravina, Magistrados de la misma Sala, quienes suscribieron la sentencia N° 24 del 15-03-2004 (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), que suspendió los efectos de la Resolución N° 040302-131 de 02-03-2004, del Consejo Nacional Electoral que en su momento impidió la realización del referendo revocatorio presidencial.

organización del Poder Judicial – a la cual ha legitimado- con poderes disciplinarios que son contrarios a lo que exige y manda la Constitución. A ello se suma el control político que la Asamblea Nacional ha asumido sobre los Magistrados del Tribunal Supremo, con la siempre “oportuna” advertencia de que pueden ser investigados y removidos incluso por mayoría absoluta de votos, como inconstitucionalmente se estableció en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004.

4. El fraude a la participación política en la designación de los altos cargos estatales

Debe señalarse, además, que las previsiones constitucionales que se establecieron para asegurar la autonomía de los señalados poderes del Estado mediante mecanismos participativos en la designación de sus titulares, lamentablemente también fueron distorsionadas. La Constitución, en efecto, estableció unos Comités de Postulaciones “integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad” para la selección de los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, a Fiscal General de la República, a Contralor General de la República, a Defensor del Pueblo y a miembros (Rectores) del Consejo Nacional Electoral. Dichas previsiones constitucionales pretendían limitar el poder discrecional que el órgano político-legislativo había tenido siempre, con sus acuerdos político-partidistas, para designar dichos altos funcionarios. Pero ello no se logró, pues la práctica política y legislativa desarrollada por la propia Asamblea Nacional en los últimos años, órgano que constitucionalmente era el que debía ser limitado; en un evidente fraude a la Constitución, provocó que dichos Comités hayan quedado configurados como unas “Comisiones parlamentarias ampliadas”, integradas además de por diputados, los que por definición no podían formar parte de ellas por no ser representantes de la “sociedad civil”, por algunas otras personas llamadas sus “representantes” pero escogidas por la pro-

pia Asamblea Nacional de “Organizaciones no gubernamentales” estratégicamente seleccionadas²⁴.

5. *La primacía del Ejecutivo y la ausencia de contrapesos*

Pero si la primacía de la Asamblea Nacional sobre los Poderes Judicial, Ciudadano y Electoral es el signo más característico de la ejecución de la Constitución de 1999 en los últimos años, la distorsión de la separación de poderes convirtiéndola en un sistema de concentración del poder, también deriva de la primacía que desde el punto de vista político-partidista, a la vez tiene el Poder Ejecutivo sobre la Asamblea Nacional.

En la Constitución de 1999, el presidencialismo se ha exacerbado, entre otros factores, por la extensión del período presidencial a seis años; por la permisión de la reelección inmediata del Presidente de la República (art. 230), lo que atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un posible largo período de gobierno de hasta 12 años; por lo complicado del referendo revocatorio del mandato (art. 72), lo que lo hace prácticamente inaplicable; y por la no adopción del principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, conservándose la elección por mayoría relativa (art. 228), originando la posibilidad de gobiernos electos con una minoría de votos, lo que puede hacer al sistema ingobernable.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea Nacional por el propio Presidente de la Repú-

²⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 5, N° 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95.

blica (Art. 236,22), aún cuando en casos excepcionales cuando se aprueben tres votos de censura parlamentaria contra el Vicepresidente Ejecutivo (art. 240); se exacerbó el presidencialismo que no encuentra siquiera contrapeso en el antiguo bicameralismo que se eliminó.

6. La potestad legislativa delegada en el Ejecutivo y el fraude a la participación

El presidencialismo, además, se ha reforzado con otras reformas como la previsión de la delegación legislativa para autorizar al Presidente de la República, mediante “leyes habilitantes” emitir decretos-leyes no sólo en materias económicas y financieras (art. 203), lo que constituye un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal particularmente en relación a la regulación de los derechos constitucionales. Lo cierto es que la legislación fundamental que se ha producido en los últimos años (2001-2007) está contenida en estos decretos leyes dictados, incluso, sin que se hubiera respetado la exigencia constitucional de la consulta pública obligatoria requerida en la Constitución para los proyectos de ley.

En efecto, la potestad legislativa que se puede delegarse al Presidente de la República, tiene entre los límites impuestos en la Constitución el garantizar la participación política, que no sólo es uno de los valores fundamentales del texto constitucional sino uno de los derechos constitucionales más destacados previstos en el mismo. La Constitución consagra el derecho a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública”, disponiendo como obligación del Estado el “facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica” (artículo 62). Además, la Constitución garantiza el derecho a la participación en lo político entre otros medios, a través de la “consulta popular” (artículo 70).

Precisamente para concretar este derecho constitucional, la propia Constitución expresamente establece provisiones donde se impone a la Asamblea Nacional la obligación de **consulta pública** en el procedimiento de formación de las leyes: *En primer lugar*, con carácter general, el artículo 211 exige a la Asamblea Nacional y a las Comisiones Permanentes que, durante el procedimiento y aprobación de los proyectos de leyes, **deben consultar (“consultarán”) a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión** sobre los mismos; y *en segundo lugar*, el artículo 206 exige a la Asamblea Nacional, que **debe consultar a los Estados (“serán consultados”) a través de los Consejos Legislativos**, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. Esta es la forma concreta conforme a la cual la Constitución garantiza el ejercicio del derecho a la participación política en la gestión de los asuntos públicos en el proceso de formación de las leyes, al establecer la obligación que se impone a la Asamblea Nacional, de consulta pública sobre los proyectos de ley.

Esta obligación constitucional de realizar consulta pública respecto de los proyectos de Ley, por supuesto, **se tendría que trasladar al Presidente de la República cuando se produce la delegación legislativa**. Esta, como toda delegación, no sólo debería transferir poderes sino también deberes, y entre ellos, el deber constitucional de consulta pública de los proyectos de decreto-ley que se dicten en ejecución de la ley habilitante. Es decir, independientemente del órgano que dicte la ley (Asamblea Nacional o Presidente de la República en virtud de la habilitación legislativa), la obligación de consulta pública es ineludible pues es parte integrante del procedimiento constitucional para la formación de las leyes.

En 2007, el Presidente de la República, siguiendo los mismos pasos que dio en 2001, pero ante una Asamblea en la cual no tiene oposición

alguna ya que está totalmente conformada por sus seguidores, solicitó y obtuvo la sancione una Ley Habilitante que le permite durante un período de año y medio (18 meses), legislar en todas las materias imaginables. Con ello, nuevamente, el Presidente de la República legislará sin transparencia alguna, sin que se conozcan los proyectos de leyes, sin que puedan debatirse, y sin que se realice la consulta pública que la Constitución le ordena hacer a la Asamblea Nacional respecto de los proyectos de ley (artículos 206 y 211).

En esta forma, en evidente fraude a la Constitución, la potestad estatal de legislar sobre las materias de la competencia nacional se pretende trasladar del órgano que ejerce el Poder Legislativo (Asamblea Nacional) al Poder Ejecutivo, a pesar de que éste controla completamente al primero, donde no puede encontrar oposición alguna; legislación que se refiere, incluso, a materias que se afectan a los otros poderes del Estado, en particular, en su división horizontal (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral) como en su distribución territorial (Estados y Municipios).

7. El militarismo constitucional

La Constitución de 1999, también dentro de sus innovaciones, consagró un acentuado esquema militarista como no se conocía en la última centuria; lo cual si se agrega al presidencialismo como forma de gobierno y a la concentración de poderes en la Asamblea Nacional y el Presidente de la República cuando la controla, lo que muestra es la apertura el autoritarismo como forma de gobierno, lamentablemente instalado en la República. En la Constitución, en efecto se eliminó toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil; dándose, al contrario, una gran autonomía a la autoridad militar y a la Fuerza Armada, con la posibilidad incluso de intervenir sin límites

en funciones civiles, bajo la comandancia general del Presidente de la República. Ello se evidencia, por ejemplo, tanto de la incorporación de algunas regulaciones como de la ausencia de las mismas: Primero, se eliminó la tradicional prohibición que existía en el constitucionalismo histórico respecto del ejercicio simultáneo de la autoridad civil con la autoridad militar; segundo, se eliminó el control civil parlamentario en relación con la promoción de militares de altos rangos, y que había sido diseñado por los hacedores de la República a comienzos del Siglo XIX. Esa promoción es ahora una atribución exclusiva de la Fuerza Armada. Tercero, se eliminó la norma que establecía el carácter apolítico de la institución militar y su carácter no deliberante, lo cual abrió el camino para que la Fuerza Armada delibere e intervenga en los asuntos que estén resolviendo los órganos del Estado; cuarto, se eliminó de la Constitución la obligación de la Fuerza Armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que antes estaba prevista expresamente; quinto, y más grave aún, se eliminó la obligación de la Fuerza Armada de obedecer la Constitución y leyes, cuya observancia debía estar siempre por encima de cualquier otra obligación, como lo establecía la Constitución anterior; sexto, por vez primera en la historia del país, se le concedió a los militares el derecho al voto, lo cual ha mostrado ser políticamente incompatible con el principio de obediencia; séptimo, la nueva Constitución estableció el privilegio de que el Tribunal Supremo de Justicia debe decidir si hay méritos para juzgar a los militares de alto rango de la Fuerza Armada, lo cual siempre había sido un privilegio procesal reservado a altos funcionarios civiles, como el Presidente de la República; octavo, se sujetó el uso de cualquier tipo de armas en el país a la autoridad de la Fuerza Armada, control éste que antes estaba atribuido a la administración civil; noveno, se estableció la posibilidad de poder atribuir a la Fuerza Armada funciones de policía administrativa; y finalmente, décimo, se adoptó el concepto de la doctrina de seguridad nacional, definida de forma total, global y omnicomprensiva, con-

forme a la cual, como había sido desarrollada en los regímenes militares de América latina en los setenta, casi todo lo que suceda en la Nación concierne a la seguridad del Estado, aun el desarrollo económico y social²⁵.

Todo esto ha dado origen a un esquema militar que es una novedad constitucional y ha venido conduciendo a una situación en la cual la Fuerza Armada, con el soporte del Jefe de Estado, se ha apoderado de la Administración civil del Estado, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Todas estas disposiciones muestran un cuadro constitucional de militarismo verdaderamente único en la historia política y constitucional de América Latina, que no se encuentra ni siquiera en las Constituciones de los anteriores regímenes militares.

Con estos atentados al principio de la separación de poderes, Venezuela, con su nueva Constitución llena de contradicciones constitucionales (una Federación centralizada y sin Senado; un Poder Legislativo y una delegación legislativa ilimitada; y una penta división del Poder con una concentración inusitada del poder en el órgano político representativo), ha constitucionalizado el camino hacia el autoritarismo. La democracia, por tanto, con ese esquema constitucional difícilmente puede ser efectiva, y menos aún el Estado de derecho.

V. La interminable intervención y sumisión del poder judicial al régimen autoritario

Después de la inconstitucional intervención del Poder Judicial que

²⁵ Véase sobre el militarismo en la Constitución de 1999, Allan R. Brewer-Carías, "Razones para el Voto NO en el referéndum sobre la Constitución", (Documento de 30-11-1999), *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, *cit.*, p. 325 y ss.

decretó la Asamblea Nacional Constituyente en 1999²⁶, desde que se sancionó la Constitución de 1999, en Venezuela se ha venido produciendo un proceso sistemático y permanente de demolición de la autonomía del poder judicial, sometiéndolo al control del Presidente de la República.²⁷

Todo comenzó con el nombramiento de los nuevos Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia sin cumplirse los requisitos constitucionales mediante el régimen transitorio constitucional, dictado por la Asamblea Constituyente al margen de la Constitución en diciembre de 1999; y de allí, el proceso de intervención continuó comandado por el Presidente de la República, quien ha venido controlando políticamente al Tribunal Supremo de Justicia y, a través de éste, a todo el sistema judicial venezolano. Para ello, las previsiones constitucionales sobre condiciones para ser magistrado y los procedimientos para las designaciones con participación de los sectores de la sociedad, se violaron desde el inicio: primero, como se dijo, por la propia Asamblea Nacional Constituyente al remover mediante un régimen transitorio al margen de la Constitución que aprobó, a los antiguos Magistrados; y luego, por la Asamblea Nacional recién electa al efectuar las primeras designaciones en 2000, conforme a una Ley especial sancionada para efectuarlas transitoriamente, con contenido completamente al margen de las exigencias constitucionales.

26 Véase nuestro voto salvado a la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente. (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999; y las críticas formuladas a ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.

27 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)", en *XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp.33-174.

Por ello, con razón, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe sobre Venezuela* de 2003, observó que la designación de sus Magistrados del Tribunal Supremo no se ajustó a la Constitución, de modo que “las reformas constitucionales introducidas en la forma de elección de estas autoridades establecidas como garantías de independencia e imparcialidad no fueron utilizadas en este caso”²⁸.

Después vino la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, aprobada en medio de una amplia discusión y cuestionamiento respecto de la mayoría calificada que se requería por la Constitución, por tratarse de una ley orgánica. La reforma, que aumentó el número de Magistrados de 20 a 32, elegidos los nuevos por mayoría simple de la misma Asamblea Nacional, como lo destacó la misma Comisión Interamericana, “no toma en consideración las preocupaciones expresadas por la CIDH en su informe en cuanto a posibles amenazas a la independencia del Poder Judicial.”²⁹

¶ A lo anterior debe agregarse la destitución o “jubilación” de los Magistrados que osaron no seguir la línea gubernamental³⁰, todo lo cual ha permitido al gobierno asumir un control absoluto del Tribunal Supremo de Justicia en general, y de cada una de sus Salas en particular, en particular de la Sala Constitucional.

En todo caso, después de la reforma de 2004, el proceso de selección final de los nuevos Magistrados fue dominado por la sumisión al Presidente de la República, al punto de que en víspera del nombramiento, el entonces Presidente de la Comisión parlamentaria encargada de

28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Venezuela 2003*, párrafo 186.

29 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Venezuela 2004*, párrafo, 174.

escoger los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo, Sr. Pedro Carreño, quien en enero de 2007 fue designado como Ministro del Interior y de Justicia, declaró a la prensa que:

“Si bien los diputados tenemos la potestad de esta escogencia, el Presidente de la República fue consultado y su opinión fue tenida muy en cuenta.” (Resaltado añadido). Agregó: “Vamos a estar claros, nosotros no nos vamos a meter autogoles. En la lista había gente de la oposición que cumple con todos los requisitos. La oposición hubiera podido usarlos para llegar a un acuerdo en las últimas sesiones, pero no quisieron. Así que nosotros no lo vamos a hacer por ellos. En el grupo de los postulados no hay nadie que vaya a actuar contra nosotros y, así sea en una sesión de 10 horas, lo aprobaremos.”³¹

Con razón, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó en su *Informe* a la Asamblea General de la OEA correspondiente a 2004 que “estas normas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia habrían facilitado que el Poder Ejecutivo manipulara el proceso de elección de magistrados llevado a cabo durante 2004.”³²

30 Fue el caso, por ejemplo, del Magistrado Franklin Arrieche, Vice Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, quien fue Ponente de la sentencia de la Sala Plena Accidental de 14-08-2002 que decidió el antejucio de mérito a los generales que actuaron el 12 de abril de 2002, declarando que no había mérito para enjuiciarlos porque en esa ocasión no había ocurrido un golpe militar sino un vacío de poder; y de los Magistrados Alberto Martini Urdaneta, Presidente de la Sala Electoral y Rafael Hernández y Orlando Gravina, Magistrados de la misma Sala, quienes suscribieron la sentencia de fecha sentencia N° 24 del 15-03-2004 (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), que suspendió los efectos de la Resolución N° 040302-131 de 02-03-2004, del Consejo Nacional Electoral que en su momento impidió la realización del referendo revocatorio presidencial.

31 Véase en *El Nacional*, Caracas, 13-12-2004.

32 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Venezuela 2004*, párrafo 180.

Se ha configurado, en esta forma, un Tribunal Supremo de Justicia altamente politizado y sujeto a la voluntad del Presidente de la República, que ha eliminado en la práctica toda la autonomía del Poder Judicial y el propio postulado de la separación de los poderes, como piedra angular del Estado de Derecho y de la vigencia de las instituciones democráticas.

En todo caso, conforme a la Constitución de 1999, que eliminó al antiguo Consejo de la Judicatura que era el órgano que desde 1961 administraba el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Justicia es la institución que constitucionalmente domina enteramente el sistema judicial venezolano, en particular en lo que se refiere al nombramiento y remoción de los jueces, cuya inestabilidad avalada y promovida por el mismo Tribunal Supremo, y el nombramiento de los jueces sin el concurso público que exige la Constitución, es otro componente de la sujeción política de los tribunales venezolanos.

Respecto de la independencia del Tribunal, conforme a los *Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura*, aprobados por la Asamblea General de la ONU³³, el principio de inamovilidad de los jueces es esencial, y como lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, congruente con “la propia naturaleza especial de la función de los tribunales pues garantiza la independencia de los jueces frente a las demás ramas del gobierno y ante los cambios político-electorales.”³⁴

33 *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas en Milán, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

34 CIDH, *Carranza vs. Argentina*, caso 10.087, Informe No. 30/97, 30 de Diciembre de 1997; párr. 41.

Y dicha inmovilidad se garantiza en la Constitución de 1999, primero, por la exigencia de que los jueces tengan que ser seleccionados por concurso público; y segundo, que su remoción sólo puede ocurrir mediante juicios disciplinarios llevados a cabo por jueces disciplinarios. Lamentablemente, nada de ello ha ocurrido en Venezuela, donde por una extraña transitoriedad construida con la complicidad del propio Tribunal Supremo, esas previsiones constitucionales son letra muerta.

Desde 1999, el Poder Judicial venezolano ha sido plagado de jueces provisorios, situación sobre lo cual ya en 2003, en el *Informe Especial sobre Venezuela de 2003*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció,³⁵ considerando como tales jueces provisorios los que carecen de estabilidad en el cargo, siendo por ello susceptibles de manipulación política,³⁶ en el sentido de que “no gozan de la garantía de estabilidad en el cargo y pueden ser removidos o suspendidos libremente, lo que podría suponer un condicionamiento a la actuación de estos jueces, en el sentido de que no pueden sentirse protegidos frente a indebidas interferencias o presiones provenientes del interior o desde fuera del sistema judicial;”³⁷ concluyendo que el alto porcentaje de estos jueces altera el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia.³⁸

La trágica situación de la provisionalidad de los jueces con la consecuente notoria falta de independencia que afecta al sistema judicial en

35 *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118, d.C. 4 rev. 2, 29 de Diciembre de 2003, Párr. 11, p. 3. Allí se expresa: “La Comisión ha sido informada que solo 250 jueces han sido designados por concurso de oposición de conformidad a la normativa constitucional. De un total de 1772 cargos de jueces en Venezuela, el Tribunal Supremo de Justicia reporta que solo 183 son titulares, 1331 son provisorios y 258 son temporales.”

36 *Idem*, párrafos 11 y 12.

37 *Idem*, párrafo 159.

38 *Idem*.

Venezuela, también fue advertido en 2002, por la propia Comisión Interamericana en las *Observaciones Preliminares* formuladas el 10 de mayo de 2002³⁹, que formuló con motivo de su visita a Venezuela, señalando que: “luego de casi tres años de reorganización del Poder Judicial, un número significativo de los jueces tiene carácter provisorio, que oscila entre el 60 y el 90% según las distintas fuentes. Ello afecta la estabilidad, independencia y autonomía que debe regir a la judicatura⁴⁰; agregando que había sido: “informada que el problema de la provisionalidad de los jueces se ha profundizado y aumentado desde que el presente Gobierno inició un proceso de reestructuración judicial.⁴¹

En el antes citado *Informe Especial* sobre Venezuela del año 2003, esta la misma Comisión también expresó, que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son “provisionales”.⁴²

En todo caso, después de siete años de vigencia de la Constitución, aún no se ha establecido la jurisdicción disciplinaria de los jueces que exige la Constitución (artículos 254 y 267) tendiente a garantizar su sola remoción mediante juicios disciplinarios, por jueces disciplinarios, por lo que con la anuencia del propio Tribunal Supremo ha continuando en funcionamiento una “transitoria” Comisión de Reorganización del Poder Judicial (creada en 1999), que ha removido a los jueces sin debido proceso, y ha dado pie a la instauración de los mencionados jueces provisorios.

39 Véase “Comunicado de Prensa” de 10-05-2000, en *El Universal*, Caracas 11-5-2002

40 *Idem*, párrafo 30

41 *Idem*, párrafo 31

42 *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003*, cit. párr. 161.

El resultado ha sido, como la mencionada Comisión Interamericana de Derechos Humanos también lo registró en su informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela contenido en el Capítulo IV del *Informe* que rindió ante la Asamblea General de la OEA en 2006, que los “casos de destituciones, sustituciones y otro tipo de medidas que, en razón de la provisionalidad y los procesos de reforma, han generado dificultades para una plena vigencia de la independencia judicial en Venezuela.”⁴³; destacando aquellas “destituciones y sustituciones que son señaladas como represalias por la toma de decisiones contrarias al Gobierno”⁴⁴; concluyendo que para 2005, según cifras oficiales, “el 18,30% de las juezas y jueces son titulares y 81,70% están en condiciones de provisionalidad”⁴⁵.

Lo más grave de esta irregular situación, es que en 2006 se ha pretendido solventar el problema de la provisionalidad a través de un “Programa Especial para la Regularización de la Titularidad” dirigido a los jueces accidentales, temporales o provisorios, con un lapso mayor a tres meses en el ejercicio de la función judicial. Semejante programa burla el sistema de ingreso a la función judicial que constitucionalmente sólo puede ocurrir mediante concursos públicos de oposición (artículo 255), pues se limita a una evaluación de los jueces provisorios, sin concurso ni competencia algunos, de modo que más que a “regularizar” lo que tiende es a consolidar los efectos de los nombramientos “a dedo” provisionales, y su consecuente dependencia del poder.

VI. El proceso de centralización del poder y la ausencia de efectiva participación política

Pero el nuevo esquema de gobierno autoritario que en los últimos

43 *Idem*, párrafo 291

44 *Idem*, párrafos 295 y ss.

45 *Idem*, párrafo 292.

años ha encontrado arraigo en Venezuela, con origen electoral, no sólo ha sido posible por la constitucionalización de un esquema de concentración del Poder del Estado, con la consecuente sumisión del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, que es contrario a la democracia y al Estado de derecho; sino además, por la distorsión del propio ejercicio de la democracia y de la participación popular, encubierta por un falaz discurso populista que pretende sustituir la democracia representativa por una “democracia participativa”, como si se tratara, además, de conceptos dicotómicos, conduciendo en realidad a la propia destrucción de la democracia.

1. La Federación centralizada y la ilusión de la participación

La participación política, es decir, la posibilidad para el ciudadano de participar en la toma de decisiones políticas, sólo es posible cuando el poder está cerca del ciudadano en un sistema estatal de descentralización del poder basado en la multiplicación de las autoridades locales con autonomía política⁴⁶. Al contrario, en un esquema de Federación centralizada como la que consagra la Constitución venezolana de 1999, no sólo la participación política se torna en una ilusión retórica, sino que el sistema se convierte en fácil instrumento del autoritarismo⁴⁷.

Por ello, también con motivo de la realización del referendo aprobatorio de la Constitución de 1999, en el mismo documento explicativo de

46 Véase nuestras propuestas para el reforzamiento de la descentralización de la federación y el desmantelamiento de su centralización en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 155 y ss.

47 Véase los estudios “La opción entre democracia y autoritarismo (julio 2001)”, pp. 41-59; “Democratización, descentralización política y reforma del Estado (julio-octubre 2001)”, pp. 105-125; y “El Municipio, la descentralización política y la democracia (octubre 2001)”, pp. 127-141, en Allan R. Brewer, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001.

las razones por las cuales en su momento propugnamos el “voto No” en dicho referendo, advertíamos que:

“La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia era desmontar el centralismo de Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. La Asamblea Constituyente – agregábamos- , para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación”⁴⁸.

Sin embargo, a pesar del esquema centralizado del poder plasmado en la Constitución, esta utiliza en múltiples ocasiones la palabra participación y, además, proclama como valor global a la llamada “democracia participativa”, pero sin permitir una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos en entidades políticas autónomas y descentralizadas. La participación, en efecto, sólo es posible con la descentralización, y esta implica la creación de entidades territoriales autónomas. La participación, por tanto, es más que el ejercicio del derecho al sufragio y de la implementación de algunos mecanismos de democracia directa como los referendos, las asambleas de ciudadanos y los recién creados consejos comunales, los cuales no se configuren como instancias del poder del Estado ni tienen autonomía política, sino como instrumentos paralelos a su organización, del exclusivo uso y conducción del Jefe del Estado para la centralización del poder.

48 Documento de 30 de noviembre de 1999. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, p. 323.

2. El sentido de la democracia y la ilusión de la democracia participativa

En realidad, en el discurso autoritario de la “democracia participativa”, ésta, de democracia sólo tiene el nombre, siendo hábilmente utilizado frente a los fracasos políticos que han experimentado muchas de nuestras anquilosadas democracias meramente representativas y de partidos. Muchas veces la expresión se utiliza sin que se sepa efectivamente de qué se trata y generalmente confundiendo indebidamente la democracia participativa con elementos de democracia directa. Pero en la mayoría de los casos se utiliza como engañosa y clara estrategia para acabar con la propia democracia representativa como régimen político, exacerbando la desconfianza en los partidos políticos y en las propias instituciones del Estado con estructuras e instituciones demasiado lejos del ciudadano.

La confusión originada por el clamor que a veces se siente en muchos de nuestros países de América Latina por la participación, la cual además, por esencia es contraria al autoritarismo, obliga a reflexionar sobre la propia democracia para poder situar el concepto de participación política donde le corresponde, que es precisamente en el ámbito local de la descentralización política.

Sin duda, los dos principios fundamentales de la democracia en el mundo contemporáneo siguen siendo la representación y la participación. La primera, la representación, si a algo se contrapone es a la democracia directa, por lo que la dicotomía que existe en este caso es entre “democracia representativa” o indirecta y “democracia directa”.

La segunda, la participación, a la vez, si a algo se contrapone no es a la representación, sino a la “exclusión” política, de manera que la dico-

tomía que en este plano surge es entre “democracia participativa” o de inclusión y “democracia de exclusión” o exclusionista. Y esto es precisamente lo que no se tiene claro cuando se habla de democracia participativa, en ciertos casos, queriendo referirse a los mecanismos de democracia directa; y en otros deliberadamente confundiéndose los conceptos, para buscar la eliminación o minimización de la representatividad, y establecer una supuesta relación directa entre un líder mesiánico y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales incluso paralelos a los propios órganos electos del Estado, dispuestos para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiéndolo al control del poder central.

En cuanto a la democracia representativa o democracia indirecta, esta es y seguirá siendo de la esencia de la democracia⁴⁹. Su sustitución es esencialmente imposible si de democracia se trata, sin perjuicio de que afortunadamente se haya venido enriqueciendo en las últimas décadas, precisamente con la introducción en nuestros sistemas políticos de mecanismos de democracia directa que la complementan, pero que jamás podrán sustituirla.

No puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sea sólo refrendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes; a pesar de que en casi todos los sistemas constitucionales contemporáneos se hayan incorporado mecanismos de consultas populares y de asambleas de ciudadanos con el objeto de complementar la representatividad. Además, como es el caso de la Constitución de Venezuela, se han regulado todos los tipos imaginable de referendos: consultivos, aprobatorios, decisorios, abrogatorios, autorizatorios y revocatorios; al igual que las

⁴⁹ Véase nuestra propuesta sobre la regulación del principio democrático representativo y participativo en la Constitución de 1999 en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, *cit.*, pp. 183 y ss.

iniciativas populares. Ello sin duda ha contribuido a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de voluntad del pueblo; pero es claro que esos mecanismos no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos. El reto en este punto, para contribuir a la consolidación del Estado democrático de derecho, es asegurar que dichos representantes sean realmente representativos de las sociedades y sus comunidades, y sean elegidos en sistemas de sufragio directo, universal y secreto donde impere el pluralismo político, y a través de procesos electorales transparentes que aseguren el acceso al poder con sujeción al Estado de derecho.

Pero sin duda, más interés contemporáneo tiene el segundo principio básico de la democracia, que es el de la participación política, lo que como antes se ha señalado, no es otra cosa que un régimen democrático de inclusión política, donde el ciudadano sea parte de su comunidad organizada con autonomía política, y contribuya a tomar las decisiones que le conciernen. Participar es estar incluido, por lo que la dicotomía en este caso de la participación política es la exclusión política, la cual además conlleva la de orden social y económico.

Lamentablemente, sin embargo, como antes hemos apuntado, en la doctrina política democrática con demasiada frecuencia se han confundido los conceptos, y cuando se habla de democracia participativa se la confunde y se la reduce a los mecanismos de democracia directa, cuando la democracia participativa es mucho más que eso.

Participar, en efecto, en el lenguaje común, es ser parte de..., es pertenecer, incorporarse, contribuir, estar asociado o comprometerse a...; es tener un rol, tomar parte activa, estar envuelto o tener una mano en...; es en fin, asociarse, compartir o tener algo que ver con... La participación, por tanto, en el lenguaje político no es otra cosa que ser parte

de una comunidad política que por esencia debe gozar de autonomía política, en la cual el individuo tiene un rol específico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones, la cual no se puede agotar, por ejemplo, en el sólo ejercicio del derecho al sufragio (que sin duda es una forma mínima de participación); o en ser miembro de sociedades intermedias, aún las de carácter político como los partidos políticos; o en votar en referendos (que es otra forma mínima de participación) en participar en asambleas de ciudadanos controladas por el poder central⁵⁰.

Participación política democrática, en realidad, es estar incluido en el proceso político y ser parte activa del mismo, sin mediatizaciones; es en fin, poder tener acceso a la toma de decisiones públicas. Y ello, en ninguna sociedad democrática se ha logrado permanentemente con las solas votaciones en referendos o consultas populares. Tampoco se logra con manifestaciones así sean multitudinarias, y menos de las que son obedientes y sumisas a un líder. Eso, que no es más que manifestación política, la historia se ha encargado de enseñárnosla en todas sus facetas, incluyendo las propias de los autoritarismos fascistas del Siglo pasado, la cual no se puede confundir con participación política.

Para que la democracia sea inclusiva o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política que ante todo tiene que ser autónoma; tiene que permitirle desarrollar incluso conciencia de su efectiva pertenencia, es decir, de pertenecer en el orden social y político, por ejemplo, a una comunidad, a un lugar, a una tierra, a un campo, a una comarca, a un pueblo, a una región, a una

50 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Democracia Municipal, Descentralización y Desarrollo Local" (Conferencia Inaugural del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 13-15 de octubre de 2004), en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, N° 11, julio-diciembre 2003, INAP, Madrid 2003, pp. 11-34.

ciudad, en fin, a un Estado, y ser electo para ello, como representante de la misma.

Por ello, la democracia participativa no es nada nuevo en la historia política; ha estado siempre, desde los mismos días de las Revoluciones del Siglo XIX en la teoría y prácticas políticas democráticas. En todos los países con democracias consolidadas, incluso, está imperceptiblemente arraigada en el nivel más ínfimo de los territorios de los Estados, en las entidades políticas autónomas como los Municipios o las Comunas; es decir, en la base de la distribución territorial del poder.

El gran tema de la participación política, en todo caso, en democracias con carencia de participación, es determinar dónde y cómo es que se puede realmente participar, y la respuesta apunta a las entidades que sean consecuencia de la descentralización política del poder, que ante todo están dotadas de autonomía. De manera que dejando aparte y sin sustituir al sufragio y a los instrumentos de democracia directa, la participación política como democracia de inclusión en la cual el ciudadano pueda tomar parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general, sólo puede tener lugar en los estamentos territoriales más reducidos políticamente descentralizados y autónomos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles territoriales inferiores autónomos de la organización del Estado, es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.

De ello resulta que el tema central que tiene que resolverse cuando se habla con propiedad de democracia participativa, es el de la determinación del nivel territorial que se requiere para la participación como

cotidianeidad democrática, y la opción más clásica está entre el municipio como entidad política autónoma desparramado en todos los rincones de un Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano; o el gran municipio urbano o rural, situado bien lejos del ciudadano, y que en definitiva no sirve para nada.

Lo cierto, en definitiva, es que en la mayoría de los llamados países desarrollados democráticamente predomina la existencia de muchos municipios como entidades políticas autónomas, y entre ellos, de municipios pequeños⁵¹. En contraste, en América Latina, el municipio está demasiado lejos del ciudadano⁵². En ambos Continentes los Municipios

51 Por ejemplo, en Alemania, de sus 16.098 municipios, un 76% tiene menos de 5.000 habitantes; y en España, alrededor del 86% de sus más de 8.056 municipios, tienen menos de 5.000 habitantes, agrupando sólo el 16% de la población, y el 61% tiene menos de 1.000 habitantes⁵¹. Debe destacarse además, ya que nos encontramos en Valladolid, como un ejemplo de lo que significa para un país tener territorialmente muchos pequeños municipios, el caso precisamente de esta Comunidad de Castilla y León, que alberga algo más de un cuarto del total de los Municipios de España, con 2.248 municipios para 2,484.603 habitantes, de los cuales el 68,5 %, es decir, 1.540 municipios tienen menos de 500 habitantes. Véase en *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundación Carles Pi i Sunyer d'Etudis Autònoms y Locals, Madrid 1992, p. 27

52 En Argentina, para 37 MM de habitantes, hay 1617 municipios con un promedio de población de 22.882 habitantes; en Bolivia, para 8 MM de habitantes, hay 312 municipios con un promedio de población de 25.642 habitantes; en Brasil, para 168 MM de habitantes, hay 5.581 municipios con un promedio de población de 30.102 habitantes; en Chile, para 15 MM de habitantes, hay 340 municipios con un promedio de población de 44.117 habitantes; en Colombia, para 42 MM de habitantes, hay 1.068 municipios con un promedio de población de 39.326 habitantes; en Cuba, para 11 MM de habitantes, hay 169 municipios con un promedio de población de 65.389 habitantes; en Ecuador, para 12 MM de habitantes, hay 1.079 municipios con un promedio de población de 11.121 habitantes; en El Salvador, para 6 MM de habitantes, hay 262 municipios con un promedio de población de 22.900 habitantes; en Guatemala, para 11 MM de habitantes, hay 324 municipios con un promedio de población de 33.950 habitantes; en Honduras, para 6 MM de habitantes, hay 293 municipios con un promedio de población de 20.478 habitantes; en México, para 97 MM de habitantes, hay 2.418 municipios con un promedio de población de 40.116 habitantes; en Nicaragua, para 5 MM de habitantes, hay 143 municipios con un

fueron tributarios de los mismos postulados centrales que derivaron de la Revolución Francesa, pero la enorme diferencia entre ellos fue que en Europa, desde comienzos del siglo XIX el Municipio se ubicó en cuanto aldea, pueblo, villa y ciudad existía, bien cerca del ciudadano; y en cambio, en América Latina, el Municipio colonial que traspasó las batallas de la Independencia, continuó como se lo había creado, ubicado en el nivel territorial de las antiguas Provincias coloniales, en los Cabildos metropolitanos, bien lejos del ciudadano.

En los primeros, la participación política es tan cotidiana en las cosas pequeñas que es imperceptible; en los segundos, simplemente no hay participación alguna. Tienen un ámbito territorial tan alto y extraño al ciudadano, que hace que no sirvan para nada, pues ni sirven para gerenciar adecuadamente los intereses locales ni para servir de instancias de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.

Por tanto, la democracia participativa está real e indisolublemente ligada, no a la democracia directa, sino a la descentralización política y dentro de esta última, a la municipalización, y la misma no se puede materializar con solo propuestas de incorporación al régimen democrático de instrumentos como los referendos las consultas o las iniciativas populares y las asambleas de ciudadanos. La democracia participativa

promedio de población de 34.965 habitantes; en Paraguay, para 5 MM de habitantes, hay 212 municipios con un promedio de población de 23.585 habitantes; en Perú, para 25 MM de habitantes, hay 1808 municipios con un promedio de población de 13.827 habitantes; en República Dominicana, para 8 MM de habitantes, hay 90 municipios con un promedio de población de 88.889 habitantes; en Uruguay, para 3 MM de habitantes, hay 19 municipios con un promedio de población de 157894 habitantes; y en Venezuela, para 24 MM de habitantes, hay 338 municipios con un promedio de población de 71.006 habitantes. Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss

no se agota ni se debe confundir con la democracia directa, como suele suceder en muchos estudios sobre la democracia que propugnan se perfeccionamiento⁵³.

La participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local. Por ello, la participación política o la democracia participativa están íntimamente unidas al localismo y a la descentralización políticas, que son las que pueden efectivamente a su vez limitar el poder, lo que es consustancial con la democracia. Por ello, no puede haber y nunca ha habido autoritarismos descentralizados que hayan podido permitir efectivamente la participación política; al contrario, la centralización política del poder es de la esencia de los autoritarismos y contraria a la democracia.

Es decir, la centralización política impide la participación, por lo que esta sólo es posible en sistemas de gobiernos donde el poder esté descentralizado políticamente y cerca del ciudadano; y no hay otra instancia en los Estados para que el ciudadano pueda participar, que no sea el gobierno local; lo demás es falacia y engaño, o mecanismos de democracia directa, que, insistimos, son otra cosa. Por ello es que el tema de la descentralización política, precisamente no tiene tanta notoriedad en los países europeos con democracias desarrolladas y consolidadas, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas que pueden tratarse en esos pequeños municipios urbanos y rurales.

De manera que sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no sólo sin descentralización política o territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales autónomos políticamente no puede haber participación política, sino que en definitiva no puede

53 Véase por ejemplo, en Venezuela, el conjunto de estudios publicados en *Participación Ciudadana y Democracia*, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas 1998.

haber una democracia participativa. La descentralización política es, por tanto, la base de la democracia participativa y a la vez, el impulso del control del poder. El centralismo, en cambio, es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos, y a la vez, el motivo del desprestigio de la democracia representativa por más aditivos de democracia directa o refrendaria que se le implante⁵⁴.

Por ello solo los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como a la participación democrática, y eso es lo que ha venido ocurriendo en Venezuela, con el engaño de la “democracia participativa”.

3. La reacción contra la Federación como forma de Estado descentralizado

La idea de la “democracia participativa y protagónica” que se ha

⁵⁴ Por ello, en la conferencia que dictamos en el XXV Congreso de la Organización Iberoamericana de Municipios, en Guadalajara, Jalisco, México, en 2001, decíamos que: “el debate contemporáneo en nuestros países por más democracia, tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y más representativa, para lo cual la única vía posible que existe es acercando el Poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional”. Y agregaba además, que “cualquiera que sea la forma de descentralización política, se trata de proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del Poder, que son esencialmente antidemocráticos”. En definitiva, la propuesta política que entonces formulamos, y ahora insistimos en ratificar, “busca el diseño en nuestros países, de un nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades. Ello implica despararar el poder en todo el territorio, hasta la última de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar”. Véase la conferencia sobre “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp. 453 y ss..

venido vendiendo por el gobierno autoritario venezolano, antes que un instrumento para la descentralización política, para lo que ha servido es para dismantelar lo poco que quedaba de ella, y en definitiva para acabar con la aún deficiente democracia representativa que nos queda, imposibilitando a la vez la real participación política.

En Venezuela, la gran transformación política que debió haberse producido en el proceso constituyente de 1999, para perfeccionar la democracia⁵⁵, que debió ser su principal motivación, debió consistir en sustituir efectivamente la forma estatal de la Federación Centralizada que se había desarrollado durante el Siglo pasado, por una Federación efectivamente descentralizada en dos niveles territoriales, el de los Estados y de múltiples Municipios autónomos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se hicieron, la reforma no pasó del nominalismo, de las palabras y de las declaraciones. Así, tanto el Preámbulo como el artículo 4 de la Constitución, declaran lo que no es cierto, que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado”, pero agregando la norma, por supuesto, que ello es así sólo “en los términos consagrados por esta Constitución”; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961 la cual, sin embargo, más modestamente se limitaba a declarar que “La República de Venezuela es un Estado federal” lo cual tampoco era cierto en términos políticos de distribución vertical del poder⁵⁶. Ahora en la Constitu-

55 Véase lo que propusimos durante la discusión del Proyecto de Constitución en Allan R. Brewer-Carías, “Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo” en *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999, pp. 155 a 170); y “El reforzamiento de la forma federal del Estado Venezolano en la Nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo”, Ponencia presentada en *The International Conference on Federalism in an Era of Globalization*, Québec, Canadá octubre 1999 (mimeo), 13 pp..

56 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los problemas de la federación centralizada en Venezuela” en *Revista Ius et Praxis*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad

ción de 1999 se ha agregado que la Federación supuestamente es “descentralizada” lo cual, sin embargo, es contradicho por el propio texto de la Constitución, en cuyo articulado se centralizó aún más al poder del Estado⁵⁷.

En todo caso, “los términos consagrados por la Constitución” son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización política del Estado y por tanto, de la Federación; y la comparación entre unos y otros “términos” revela un mayor centralismo en el texto de 1999.

En la Constitución de 1999, en efecto y como antes se dijo, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961, a pesar de la constitucionalización parcial de aspectos que ya se habían establecido en las reformas legislativas de 1989 (Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público). Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación. Más bien se retrocedió institucionalmente en ello, al eliminarse el Senado, y con ello, el principio de igualdad institucional de los Estados, estableciéndose por primera vez en la historia constitucional de Venezuela una Asamblea Nacional unicameral (Art. 186). Además se permitió la posibilidad de establecer limitaciones a la autonomía de los Estados

de Lima, N° 12, Perú, diciembre 1988, pp. 49-96; y “Problemas de la Federación centralizada (A propósito de la elección directa de Gobernadores)”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992, pp. 85-131.

57 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 7, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 2001, 187 pp.. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “El ‘Estado Federal descentralizado’ y la centralización de la Federación en Venezuela. Situación y Perspectiva de una contradicción constitucional», en *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, 292-293, mayo-diciembre 2003, Madrid 2003, pp. 11-43.

(Art. 162) e incluso de los Municipios (Art. 168) mediante ley nacional, lo que se configura como una negación, de principio, de la idea misma de descentralización política, la cual al contrario tiene que estar basada en el concepto de autonomía territorial garantizada en la propia Constitución. Se estableció además, un precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio, además, se sujetó a lo regulado en la legislación nacional; y una centralización tributaria que coloca a los Estados en una dependencia financiera más acentuada.

La declaración sobre “Estado federal descentralizado” que se incorporó en la Constitución de 1999 para identificar la forma del Estado, por tanto, no significó realmente avance alguno, más bien retroceso, al resultar agravados los principios de la Federación Centralizada que se había consolidado durante el Siglo XIX.

Pero incluso todo ello ha sido amenazado directamente de desaparecer, en aras de la organización del Poder Popular que supuestamente en lugar de los Estados de la federación originará regiones y un sistema de “ciudades federales”, dirigidas por cuerpos integrados por supuestos representantes de los consejos comunales, no electos mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados a dedo a fuerza de “participación”. Así, los Gobernadores y los diputados miembros de Consejos Legislativos estatales, hasta ahora también electos por sufragio universal directo y secreto, están llamados a desaparecer, ahogados igualmente por el esquema centralizante de los Consejos Comunales del Poder Popular.

4. La reacción contra el Municipalismo y su sustitución por un Poder Popular o Comunal centralizado

En cuanto al poder municipal, la gran reforma democrática que se

requería en el país, era, esencialmente, acercar las instituciones locales autónomas al ciudadano, municipalizándose el territorio, para lo cual había que multiplicar los Municipios en lugar de reducirlos. Nada de eso se hizo, y más bien, por una parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005⁵⁸ lo impidió, al establecer limitaciones mayores para la creación de entidades políticas locales autónomas; y por la otra, en lugar de multiplicarse los Municipios, lo que se han creado son Consejos comunales (Ley de los Consejos Comunales), **que no son entidades políticas autónomas ni regidos por personas electas mediante sufragio universal directo y secreto**, para precisamente eliminar los Municipios, cuando lo que debió haber ocurrido era la reforma de la Ley Orgánica para establecer entidades municipales como unidades políticas autónomas cerca de las comunidades y establecer la posibilidad de participación en dichas entidades políticas autónomas (descentralizadas).

Pero como se dijo, ello no se hizo así, y al contrario, con base en los elementos de democracia directa que se establecieron en la Constitución, como las “asambleas de ciudadanos cuyas decisiones son de carácter vinculante” (art. 70), en su lugar, en 2006 se dictó la Ley de los Consejos Comunales⁵⁹, que ha establecido es un sistema institucional **centralizado**, en forma paralela al régimen municipal, para sustituirlo, mediante la supuesta participación popular, denominado “del Poder Popular”, ignorando la propia existencia del régimen municipal; e iniciando formalmente el proceso de eliminación del municipio como instancia de democracia participativa. Ello lo ha anunciado el propio Presidente de la

⁵⁸ Véase *Gaceta Oficial* n° 38.204 de 8 de junio de 2005. La Ley Orgánica fue objeto de una reforma en noviembre de 2005, *Gaceta Oficial* n° 38.327 de 2 de diciembre de 2005; y luego en abril de 2006, *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extra. de 10 de abril de 2006, reimpresa por error material en *Gaceta Oficial* n° 38.421 de 21 de abril de 2006. Véase Allan R. Brewer-Carías et al, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005.

⁵⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extraordinaria del 10 de abril de 2006.

República en enero de 2007, al juramentar los Ministros de su nuevo gabinete de “Ministerios del Poder Popular”, anunciando “la explosión revolucionaria del poder comunal, los consejos comunales” con lo cuales ha señalado que:

*“debemos trascender ahora lo local, y debemos ir creando por ley en primer lugar, una especie de Confederación regional, local, nacional de Consejos Comunales. Tenemos que ir marchando hacia la conformación de un estado comunal y el viejo estado burgués que todavía vive, que está vivo y coleando, tenemos que irlo desmontando progresivamente mientras vamos levantando al estado comunal, el estado socialista, el estado bolivariano”.*⁶⁰

Agregó, dos días después, en el acto de su juramentación para el nuevo período constitucional, que el objetivo era “transitar hacia el camino de una ciudad comunal donde no se necesiten alcaldías ni juntas municipales, sino sólo el poder comunal».⁶¹

La gran diferencia sin embargo, es que en democracia, los alcaldes y concejos municipales son electos por votación popular, directa, universal y secreta, y en cambio, en el esquema del poder comunal, los integrantes de los consejos comunales son designados directamente por el Presidente de la República mediante los agentes del partido único, por asambleas de ciudadanos debidamente controladas, sin sufragio directo alguno.

En ese sistema centralizado, los Consejos Comunales no tienen ni tendrán autonomía política alguna, ya que sus miembros no son electos

60 Discurso de Hugo Chávez, 08-01-2007.

61 Discurso de Hugo Chávez, *El Nacional* 11-01-2007, p. A2.

por sufragio universal, directo y secreto como representantes del pueblo; a la “comunidad” se la concibe fuera del municipio, cuando conforme a la Constitución este debería ser la unidad política primaria en la organización nacional; y en un supuesto “marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, también supuestamente se han pretendido regular los Consejos Comunales como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos”, pero sin autonomía ni descentralización política alguna. Es decir, como se dijo, con esta estructura paralela no autónoma, lo que ha comenzado es el desmantelamiento de la democracia representativa en el país.

La Ley de los Consejos Comunales de 2006, como se ha dicho, ha establecido dichas entidades sin relación alguna con los Municipios ni, por tanto, con la representación democrática, estableciendo una organización piramidal de Comisiones Presidenciales regionales y nacional que dirige directamente el Presidente de la República quien controla la asignación de recursos. Y todo ello, centralizadamente estructurado para supuestamente permitir “al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (art. 2). Pero ello, como se dijo, se trata de una organización concebida bajo un esquema jerárquico centralizado (sin autonomía política alguna), totalmente dependiente de una “Comisión Presidencial para el Poder Popular” que preside y dirige el Presidente de la República, con recursos financieros que incluso superan los que corresponden al Poder Municipal, y que funciona en paralelo y desvinculado a los Municipios autónomos y a sus autoridades electas. En dichos Consejos Comunales, se ubicaron las Asambleas de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo (art. 4,5).

Con esta Ley de los Consejos Comunales, en realidad, lo que también se inició fue una inconstitucional desmunicipalización de la participación ciudadana, sustituyéndose al Municipio como la unidad política primaria y autónoma en la organización nacional que establece la Constitución y que debe estar inserto en un sistema de descentralización política (distribución vertical) del poder; por un sistema de entidades sin autonomía política alguna, que se denominan del Poder Popular (Consejos Comunales), directamente vinculadas y dependientes, en un esquema centralizado del poder, del más alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional, el Presidente de la República mediante una Comisión Presidencial del Poder Popular. Así, los Alcaldes y los concejales miembros de Consejos Municipales, hasta ahora electos por sufragio universal directo y secreto, están llamados a desaparecer ahogados por el esquema centralizante de los Consejos Comunales del Poder Popular.

Y en todo este esquema centralista de la organización del ejercicio del poder central, el vaso comunicante que supuestamente asegurará la participación, parece ser que no será otro que el también anunciado Partido Único que presidiría el propio Jefe de Estado, imbricado en la burocracia estatal como nunca antes se había visto en Venezuela, y que como sistema político de gobierno ya había sido demolido en el mundo con la caída del Muro de Berlín.

VII. La consolidación previsible del proceso autoritario mediante la reforma constitucional: La “dictadura de la democracia” para el desmantelamiento de la democracia representativa

Para que exista un Estado democrático de derecho no bastan las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen de “democracia participativa y protagónica” o de descentralización del Es-

tado; así como tampoco basta con establecer un sistema eleccionario que permita elegir mediante sufragio a los representantes populares. Aparte de que el mismo, por supuesto, debe asegurar efectivamente la representatividad, el pluralismo político y el acceso al poder conforme a los postulados del Estado de derecho.

Pero además, para que exista un verdadero Estado democrático de derecho es necesario e indispensable que el marco constitucional en el cual se pretenda que funcione el régimen democrático, permita efectivamente el control efectivo del poder por el poder mismo, incluso por el poder soberano del pueblo. Es la única forma de garantizar la vigencia del Estado de derecho, la democracia y el ejercicio real de los derechos humanos.

Y el control del Poder del Estado en un Estado democrático de derecho sólo se puede lograr dividiendo, separando y distribuyendo el Poder Público, sea horizontalmente mediante la garantía de la autonomía e independencia de los diversos poderes del Estado, para evitar la concentración del poder; sea verticalmente, mediante su distribución o desparramamiento en el territorio del Estado, creando entidades políticas autónomas con representantes electos mediante sufragio, para evitar su centralización. La concentración del poder al igual que su centralización, por tanto, son estructuras estatales esencialmente antidemocráticas.

Y allí radican, precisamente, los problemas del declarado Estado de derecho y de la supuesta democracia en Venezuela, la cual tiene su deformación en el propio texto constitucional de 1999, en el cual, lamentablemente, se estableció el esquema institucional que ha permitido la concentración del poder, alentando el autoritarismo y eliminando toda forma de control del poder; y que ha igualmente permitido la centralización del poder, iniciando el proceso de desmantelamiento del federalismo y del

municipalismo, reforzando el mismo autoritarismo, distorsionando la posibilidad de participación política efectiva a pesar de los mecanismos de democracia directa que se recogieron. Es un ejemplo constitucional de autoritarismo constitucional con origen electoral, el cual, sin embargo, constituye la negación de lo que debe ser un Estado democrático de derecho.

Montado sobre ese autoritarismo constitucional, en enero de 2007, como antes se ha dicho, y con ocasión del inicio de su segundo período constitucional, el Presidente de la República ha comenzado a exponer los pasos a seguir para el desmantelamiento definitivo de la democracia en Venezuela, mediante un sistema de organización de un Poder Único, denominado del Poder Popular o del Poder comunal (estado comunal o estado socialista), completamente concentrado y centralizado, y conducido políticamente por un partido único. Y ambos, el Poder Popular y el partido único, con el objeto de imponer “la dictadura de la democracia”, dirigidos por una sola persona, que será el Presidente del Poder Popular y del partido único.

Para ello, por supuesto, se requiere previamente de una reforma general de la Constitución, la cual también ha sido anunciada en enero de 2007. Sin embargo, previamente, en fraude a la propia Constitución, en el mismo mes de enero de 2007 ya se ha dictado una Ley habilitante que autoriza al Presidente para, precisamente, dictar leyes contrarias a la Constitución, “con el objeto de actualizar y **transformar el ordenamiento legal que regula a las instituciones del Estado**” y establecer “**los mecanismos de participación popular**, a través del control social, la inspección técnica social y la práctica del voluntariado, de la comunidad organizada en la aplicación del ordenamiento jurídico y ámbito económico del Estado. Así como, que **adecuen la estructura organizativa de las instituciones del Estado, para permitir el ejer-**

cicio directo de la soberanía popular". Estas leyes "constitucionales", por supuesto no podrían dictarse ni siquiera por la Asamblea Nacional y menos mediante una delegación legislativa, sin que antes se reforme la Constitución; y por eso, se ha anunciado, que serían emitidas por el Presidente de la República después de que se produzca la reforma de la Constitución.⁶² Es decir, en otro depurado fraude constitucional, conforme a una Constitución que no autoriza la delegación legislativa para reformar la Constitución, se dicta una Ley habilitante con esa autorización, la cual se utilizaría sólo si durante el lapso de vigencia de dicha Ley se reforma previamente la Constitución.

Las líneas generales de esas reformas para la estructuración de Poder Popular supuestamente montado sobre el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, están basadas en la eliminación de la democracia como régimen político representativo de sufragio directo y plural, que pueda permitir la elección mediante sufragio universal, directo y secreto a los titulares de los poderes públicos distribuidos en el territorio (Alcaldes y concejales en los Municipios, Gobernadores y Legisladores en los Estados, diputados a la Asamblea Nacional y Presidente de la República).

El esquema, tal como se ha anunciado, apuntaría a la sustitución de

⁶² Como se reseñó en la prensa el 31 de enero de 2007-02-04: "El lapso de 18 meses de vigencia de la Ley habilitante tiene la finalidad de permitirle al presidente de la República, Hugo Chávez, esperar que la reforma de la Constitución sea aprobada para redactar las normas que darán piso al modelo del Estado socialista que desea implantar." De acuerdo con parlamentarios consultados, en los primeros meses los decretos ley que redactará el Ejecutivo estarán adecuados a la Carta Magna de 1999 y en algunos llenarán las omisiones del Poder Legislativo... Luego de la consulta popular para la aprobación de las reformas de la Constitución, algunos diputados han manifestado que podría ser en septiembre, el mandatario contaría con tiempo suficiente para adecuar la legislación al modelo político que propone. Por ello, los diputados presumen que todo instrumento legal relacionado con el sistema de Estado será promulgado a finales de 2007 o principios de 2008". El Nacional, caracas 31-01-2007, p. A2

la democracia representativa de sufragio directo por una supuesta democracia participativa indirecta, en la cual no habría elección popular alguna. Su funcionamiento tendría a la base a las “asambleas de ciudadanos” y a los “concejos comunales” cuyos miembros no serían electos mediante sufragio universal, directo y directo, sino “escogidos” en la comunidad, probablemente a mano alzada, por supuesto, con la conducción ideológica del partido único, que sería el único que tendría acceso a los órganos del poder del Estado en todos los niveles.

Los concejos comunales nombrarían sus representantes en los concejos comunales regionales o los de las ciudades federales (“confederación regional y local de concejos comunales”); y estos últimos serían los que designarían sus representantes en la Asamblea Nacional del Poder Popular (“confederación nacional de concejos comunales”), que eventualmente sustituirá a la actual Asamblea Nacional. En esta forma, se eliminaría todo vestigio de sufragio directo, universal y secreto de los diputados a los órganos legislativos estatales (regionales) y nacional, así como de los gobernadores. Y finalmente, la Asamblea Nacional del Poder Popular así integrada, probablemente entonces designaría un Consejo Nacional de gobierno del Poder Popular el cual, por supuesto, ineludiblemente estaría presidido por una misma persona por tiempo indefinido, quien además sería el Presidente del partido único.

Todas estas reformas que implican la eliminación de la democracia representativa de sufragio directo en el país, como se dijo, han comenzado a ser implementadas en 2006, con la sanción de la Ley de los Consejos Comunales (Poder Popular), como estructura paralela que se ha establecido respecto de la organización municipal, en evidente fraude a la Constitución, para en definitiva sustituir a los Municipios como la unidad política primaria. La diferencia con estos, precisamente está en que en ellos, los Alcaldes y Concejales municipales son electos, y los Municipios

son políticamente autónomos; y en cambio, los integrantes de los Consejos Comunales no son electos por sufragio directo universal y secreto, sino designados a dedo por supuestas “asambleas del ciudadano” controladas desde la cúpula del Poder Ejecutivo, del cual dependen, sin autonomía política alguna.

Una vez montada la estructura de base del Poder Popular (anunciada en la Ley de los Consejos Comunales), y dotada de ingentes recursos que no se han destinado a los Municipios, que maneja una Comisión Presidencial, el paso subsiguiente será la eliminación de los Municipios como también se ha anunciado y, en paralelo, la eliminación de los Estados y de todo vestigio federal, de elección directa, universal y secreta y de descentralización política, y por ende, de posibilidad de participación política.

Lo que se ha anunciado es, en definitiva, como se ha dicho, la eliminación de todos los cuerpos representativos y electos mediante sufragio directo, universal y secreto, de orden municipal y estatal.⁶³ En el nivel estatal, por lo también anunciado, lo que habrá serían ciertas «ciudades federales» o confederaciones regionales de concejos comunales, cuyos conductores serían, de nuevo, personas designadas también a dedo, por los Consejos Comunales que se controlan por la Comisión Presidencial del Poder Popular.

Y en cualquier momento, como se dijo, podría venir la propuesta de eliminar la propia Asamblea Nacional como órgano representativo nacional con diputados electos mediante sufragio universal directo y secreto, y establecer en su lugar una Asamblea Nacional del Poder Popular (confederación nacional de consejos comunales), que sería la cúspide

⁶³ Véase la reseña sobre lo expuesto por el Presidente de la república: “Chávez: Empecemos a raspar alcaldes y gobernadores”, *El Nacional*, 29-01-2007, p. A2.

del Poder Popular, integrada por “representantes” designados por las ciudades federales y de agrupaciones regionales de los Consejos Comunales; todos, por supuesto, debidamente controlados desde la cúspide, con el mecanismo del partido único. Todo está anunciado.

Por último, debe mencionarse que el Presidente de la República, en las reformas constitucionales que ha anunciado y prometido desde 2006, está la incorporación en la Constitución de la posibilidad de reelección presidencial indefinida, es decir, de su decisión de perpetuarse en el poder. Esa reelección, por supuesto, no estaría montada sobre un sistema democrático de elección directa, universal y secreta, sino que se trataría de una elección de “segundo” o “tercer” grado efectuada por la confederación nacional del Poder Popular que sería la Asamblea Nacional del Poder Popular. Es decir, en la cúspide del Poder Popular estaría como Presidente del Consejo de gobierno del Poder Popular la misma persona que lo controle, pero no porque sea elegido reincidente e ilimitadamente mediante sufragio universal, directo y secreto por el pueblo, sino porque siempre sería designado como tal, por las estructuras del Poder Popular, cuya voluntad confluiría finalmente en la Asamblea Nacional del Poder Popular, para designarlo para presidir tanto el Consejo de gobierno del Poder Popular como el Partido Único.

Para comenzar la configuración de este esquema de organización estatal, en enero de 2007, el Presidente de la República ya ha comenzado a cambiarle el nombre y sentido a la propia estructura organizativa de la Administración Pública, denominando formalmente a todos los Ministerios y Ministros del Ejecutivo nacional como “del Poder Popular”.

Lo cierto es que en líneas generales, ese fue el sistema establecido para asegurar la dictadura del proletariado por los Soviets en la Unión Soviética a partir de 1918 y el esquema del poder popular establecido en

Cuba, donde la Asamblea Popular es la que designa un Consejo de Estado o de gobierno el cual, a la vez, siempre elige a una misma persona para presidirlo.

En conclusión, se trata de un esquema de organización del Estado y del Poder que implica la eliminación completa de la democracia representativa de sufragio directo, universal y secreto, y su sustitución por una supuesta democracia directa, de elección indirecta, es decir, de supuesto ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, y de elección indirecta de representantes incluida la jefatura del Estado.

New York, febrero 2007.