



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

LAS CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

(3era. Edición ampliada y actualizada)

Allan R. Brewer-Carías

Tomo I

71

LAS CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

LAS CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

Estudio Preliminar y Compilación
por
ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Tomo I

(Estudio preliminar y textos constitucionales de 1810 a 1873)

ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Caracas 2008

Primera Edición: 1985: Universidad Católica del Táchira (San Cristóbal, Venezuela), Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid, España), Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, España)

Segunda Edición: 1997: Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Tercera Edición: 2008: Academia de Ciencias Políticas y Sociales

©Allan Randolph Brewer-Carías, 1985, 1997, 2008

©Ediciones Universidad Católica del Táchira (San Cristóbal, Venezuela) 1985

Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid, España) 1985

Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, España) 1985

©Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1997, 2008

Hecho el Depósito de Ley Depósito Legal: If 53720083402693

ISBN: Obra completa: 978-980-6396-50-0

Tomo I: 978-980-6396-51-7

Diseño de Portada: Evelyn Barboza

NOTA A LA TERCERA EDICIÓN (2008)

En 1998, en Venezuela se produjo el colapso del ciclo histórico del Estado democrático centralizado de partidos que se comenzó a conformar desde 1945 con motivo de la Revolución de Octubre de ese año, y que luego del interregno militar de 1948-1958, como producto del Pacto de Punto Fijo de 1958, se consolidó al amparo de la Constitución de 1961. Ese período histórico terminó con la derogación y su sustitución de ésta última Constitución, por la Constitución de 1999 que fue sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente de ese año, la cual sentó las bases para el desarrollo de un nuevo ciclo histórico, por ahora en proceso de conformación, del Estado Autoritario Centralizado tal y como ha venido tomando forma en los últimos años, y que se evidenció, incluso, del contenido de la reforma constitucional que la Asamblea Nacional sancionó en noviembre de 2007 y que fue mayoritariamente rechazada por referendo popular.

Con anterioridad a los hechos políticos que se iniciaron en 1998, al menos en 1994¹, 1996² y 1998³ habíamos argumentado sobre el cambio inevitable que estaba por ocurrir en el país. Ello lo escribimos, por ejemplo, en 1995 cuando señalábamos que “Venezuela, durante los últimos años ha estado experimentando un proceso de cambio político, que ha venido conduciendo al desmoronamiento del sistema propio de un Estado Democrático Centralizado de Partidos, que se agotó”, es decir, “terminó, estando nuestras instituciones en un proceso de transformación indetenible e irreversible”; y agregábamos, que los venezolanos, después de haber sido testigos “de todos los signos posible e imaginables de la crisis de ese sistema y del cambio que se ha estado operando, ya es imposible que no tengamos claro que ese sistema que funcionó durante las últimas décadas, no es probable que se prolongue mucho más allá del período constitucional que ha comenzado a partir de 1994”⁴ y que precisamente terminó en 1998; insistiendo que a partir de ese momento, en Venezuela nos habíamos “comenzado a jugar la democracia, por el cambio inevitable que debe ocurrir en el sistema político que se inició en

(1) “Presentación” del libro *Informe sobre la Descentralización en Venezuela. Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización (1994)*, Caracas 1994, pp. 15 y ss.

(2) “Nota a la tercera edición” del libro *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Tomo I, Caracas-San Cristóbal 1996, pp. 11 y ss.

(3) *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, pp. 99 y ss.

(4) “Nota a la tercera edición” del libro *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, cit. p. 11.

1945”⁵, el cual “desde la década de los ochenta, ha comenzado a resquebrajarse y se ha estado desmoronando ante nuestros ojos”⁶.

Todo ello comenzó a ocurrir a partir de 1999, lo que sin duda, agotada la edición de esta obra de 1997, exigía la necesidad de preparar esta Tercera edición para recoger el texto de la Constitución N° 26 de nuestra historia constitucional, que es la del 30 de diciembre de 1999, y además, registrar los actos constitucionales que le dieron origen, la forma como se produjo el proceso de su sanción y, en definitiva, cómo ocurrió finalmente la terminación anunciada del cuarto de los ciclos histórico-constitucionales del país, el del Estado democrático centralizado de partidos. La actualización de esta obra, además, era necesaria para precisar en el proceso histórico constitucional del país, cómo fue que se dio inicio a lo que se vislumbra como el quinto de sus ciclos históricos, aún cuando en proceso de conformación dada la persistencia de la crisis política que ha conformado un Estado autoritario centralizado, en el cual la democracia representativa se comienza a disolver en un populismo plebiscitario que supuestamente busca transferir todo el poder al pueblo organizado en consejos comunales y otros (poder popular, poder comunal o “dictadura de la democracia”), se elimina toda forma de control del poder y se centralizan todas las decisiones del Estado, en un solo Poder Popular controlado por el Ejecutivo. Todo ello se buscaba constitucionalizar mediante una reforma constitucional que fue rechazada por el pueblo en referendo de 2007, cuyo contenido también analizaremos.

Esta tercera edición sale de nuevo en la Colección Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, de manera que agradezco de nuevo a mis colegas de la Academia, y en especial a su eficiente y dinámica Directora Ejecutiva, Irene Valera, la iniciativa e insistencia en su publicación.

Nueva York, enero de 2008

A.R.B.C.

NOTA A LA SEGUNDA EDICIÓN (1997)

La primera edición de esta obra se agotó a los pocos años de haber sido impresa y desde entonces, muchas personas me han pedido su reimpresión. Sin embargo, estando en proceso de preparar la tercera edición de mis **Instituciones Políticas y Constitucionales**, que viene de publicarse (1996-1997) en siete (7) volúmenes y más de 4.500 páginas -lo que más que una tercera edición es una nueva obra con el mismo título-; era evidente que el “Estudio Preliminar” de este libro debía ser reformulado. Por ello es ahora que aparece esta segunda edición.

(5) “Nota a la tercera edición” del libro *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, cit. p. 19.

(6) “Nota a la tercera edición” del libro *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, cit. p. 11.

*El “Estudio Preliminar” presenta ahora la evolución constitucional de Venezuela dividida en cuatro grandes ciclos histórico-políticos: el del **Estado Independiente y Autónomo** (1810-1863); el del **Estado Federal** (1863-1901); el del **Estado Autocrático Centralizado** (1901-1945); y el del **Estado Democrático Centralizado de Partidos** (1945 hasta el presente). Además, al “Estudio Preliminar” le hemos agregado un análisis de los antecedentes políticos y constitucionales del Estado Republicano que se inició en 1810; y unas consideraciones generales sobre la Constitución de 1961.*

En cuanto al texto de las Constituciones y Actos Constitucionales, hemos hecho algunos agregados en cuanto a estos últimos, que en investigaciones posteriores hemos encontrado.

*Esta segunda edición sale publicada en la colección de la **Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales**, en la que, en definitiva, es donde deben estar obras de este tipo. Mi agradecimiento, por tanto a mis colegas Individuos de Número de la Academia, por la acogida que tuvieron a la idea.*

Caracas, febrero 1997

A.R.B.C.

PRESENTACIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN (1984)

Como es sabido, Venezuela, entre los países de América Latina, es el que más Constituciones ha tenido: en total, 25 Textos Fundamentales a lo largo de nuestra historia política moderna (1811-1894).

Por supuesto, ello no significa que hayamos tenido 25 Textos sustancialmente diferentes unos de otros, como pactos políticos, pues en realidad, al analizar la conformación político-constitucional del Estado, a lo cual dedicamos el Estudio Preliminar de esta obra, resultan evidentes sólo seis grandes etapas, que responden a diferentes regímenes políticos.

Pero, por otra parte, no sólo las 25 Constituciones han sido los actos que han tenido rango constitucional, ni las mismas siempre fueron dictadas unas en sustitución de otras, sino que entre los actos del Estado hubo otros con carácter constitucional que, históricamente, aparecen intercalados entre los textos constitucionales formales. Se trata, en general, de actos constitucionales dictados por gobiernos de fuerza que irrumpieron en Revoluciones contra el orden constitucional precedente.

En tal virtud, al recopilar las Constituciones de Venezuela, y realizar el Estudio Preliminar, nos dimos cuenta que la sola publicación de las 25 Constituciones (1811, 1819, 1821, 1830, 185, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953, 1961) no era suficiente para comprender la evolución constitucional y conformación política del Estado, sino que resultaba indispensable recopilar y publicar, también, los diversos Actos Constitucionales que no sólo originaron el Estado independiente, sino que también provocaron las Revoluciones

contra los gobiernos constitucionalmente constituidos (1826, 1829, 1858, 1861, 1864, 1870, 1879, 1899, 1945, 1948, 1958).

En esta forma, además de las 25 Constituciones que hemos tenido, se publican en la Segunda Parte los textos de todos los actos de rango constitucional que en una u otra forma han regulado la constitución del Estado.

Se complementa este libro con unos Índices comprensivos de todos los textos constitucionales y que facilitan enormemente la consulta de la obra; índices cuya elaboración ha sido realizada por Gregorio Burgueño Álvarez, quien además ha tenido a su cargo el cuidado editorial de la obra.

Este libro sale a la luz como una edición del Fondo Editorial de la Universidad Católica del Táchira. A su Rector, Doctor don José del Rey Fajardo, se debe la iniciativa y una tenaz insistencia, que tengo la obligación de agradecer, bien secundada en el entusiasmo por esta empresa editorial por los Doctores don Luciano Parejo Alfonso y don Manuel Aragón Reyes, directores del Instituto de Estudios de Administración Local y del Centro de Estudios Constitucionales, respectivamente, que han participado en la coedición.

Caracas, noviembre 1984

A.R.B.C

SUMARIO

Tomo I

Sección Primera:

ESTUDIO PRELIMINAR: LA CONFORMACIÓN POLÍTICO- CONSTITUCIONAL DEL ESTADO VENEZOLANO (Allan R. Brewer-Carías)

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

LOS ANTECEDENTES POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DEL ESTADO VENEZOLANO

- I. LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LAS PROVINCIAS DEL IMPERIO ESPAÑOL EN LOS TERRITORIOS DE VENEZUELA
 1. La provincia en la organización política de las indias occidentales
 2. Las provincias en los territorios de Venezuela
 - A. *La Provincia de Margarita (1525)*
 - B. *La Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela (1528)*
 - C. *La Provincia de Nueva Andalucía (1568)*
 - D. *La Provincia de Guayana (1568)*
 - E. *La Provincia de Maracaibo (1676)*
 - F. *La Provincia de Barinas (1786)*
 3. La integración de las provincias de Venezuela: La Capitanía General de Venezuela (1777)
 4. El territorio del Estado formado por el de las provincias de la Capitanía General de Venezuela
 5. La provincia en el Régimen Español de la Península
- II. EL INICIO DE LA CONFIGURACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO INDEPENDIENTE: 1810-1811

1. La situación política de la monarquía y del reinado de Fernando VII y la independencia de las provincias de Venezuela
 2. El 19 de abril de 1810 y la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los derechos de Fernando VII
- III. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA REVOLUCIÓN HISPANOAMERICANA, DERIVADOS DE LA REVOLUCIÓN AMERICANA Y DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA
1. La Revolución Norteamericana y la Declaración de Derechos de Virginia (1776)
 2. La Revolución Francesa y la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789)
 3. El constitucionalismo norteamericano y las enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América (1789-1791)
 4. Aportes del constitucionalismo americano y francés al constitucionalismo moderno
 - A. *Los aportes de la Revolución Americana al Constitucionalismo Moderno*
 - B. *Los aportes de la Revolución francesa al Constitucionalismo Moderno*

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO INDEPENDIENTE (1811-1830) Y AUTÓNOMO (1830-1863)

- I. LA CONSTITUCIÓN DE 1811 Y LAS BASES DEL CONSTITUCIONALISMO
- II. LA IDEA FEDERAL Y LA DISGREGACIÓN POLÍTICA REGIONAL CAUDILLISTA
 1. El federalismo en la Constitución de 1811
 2. Las Constituciones Provinciales anteriores a la Constitución Federal de diciembre de 1811
 - A. *El "Plan de Gobierno" de la Provincia de Barinas de 26-3-1811*
 - B. *La "Constitución Provisional de la Provincia de Mérida" de 31-7-1811*
 - C. *El "Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo" de 2-9-1811*
 3. Las Constituciones Provinciales posteriores a la Constitución Federal de diciembre de 1811
 - A. *La "Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana" de 12-1-1812*
 - B. *La "Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas" del 31-1-1812*

- III. LAS VICISITUDES CONSTITUCIONALES DURANTE LAS GUERRAS DE INDEPENDENCIA (1811-1819)
- IV. ANGOSTURA Y LA GRAN COLOMBIA: LEYES FUNDAMENTALES Y CONSTITUCIONALES DE 1819 Y 1821
- V. IDEAS CENTRALES DE LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO EN LA OBRA DEL LIBERTADOR
 - 1. La distribución horizontal del poder: la separación de poderes y el Ejecutivo fuerte
 - 2. La distribución vertical del poder: la centralización política y la reacción contra el federalismo
- VI. LA SEPARACIÓN DE VENEZUELA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
- VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1830 Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA REPÚBLICA AUTÓNOMA
 - 1. La fórmula mixta
 - 2. Liberales y Conservadores
- VIII. EL FIN DEL PERÍODO HISTÓRICO
 - 1. La Constitución de 1857
 - 2. La Revolución de Marzo de 1858 y la Constitución de 1858
 - 3. Las Guerras Federales y la Dictadura de J.A. Páez (1861)

TERCERA PARTE

LA FEDERACIÓN Y LA AUTOCRACIA (1863-1901)

- I. LA INSTAURACIÓN DEL RÉGIMEN FEDERAL
 - 1. El Gobierno Federal Provisional (1863)
 - 2. La Constitución de 1864 y la alianza caudillista-federal-regional
- II. LAS REVOLUCIONES DURANTE EL RÉGIMEN FEDERAL
 - 1. La Revolución Azul de 1868 y los Monagas
 - 2. La Revolución de Abril de 1870 y el inicio del predominio de Guzmán Blanco
 - 3. La reforma constitucional de 1874, la Revolución Reivindicadora de 1879 y la reforma constitucional de 1881
- III. EL PRINCIPIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1891, LA REVOLUCIÓN LEGALISTA DE 1892 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1893

CUARTA PARTE

EL ESTADO NACIONAL CENTRALIZADO Y AUTOCRÁTICO (1901-1935) Y SU LIBERALIZACIÓN (1936-1945)

- I. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL FIN DEL FEDERALISMO
 1. Cipriano Castro, la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las Constituciones de 1901 y 1904
 2. Juan Vicente Gómez, la Rehabilitación Nacional y las Reformas Constitucionales de 1909, 1914 y 1922
 3. La dictadura petrolera y la constitucionalización del centralismo: La Constitución de 1925
 4. Las Reformas constitucionales de 1928, 1929 y 1931
- II. LA CENTRALIZACIÓN MILITAR: LA CREACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL
- III. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
 1. La centralización de los ingresos públicos: La figura del Situado Constitucional
 2. La centralización fiscal: La estructuración de la Hacienda Pública
 3. La centralización y desarrollo de la administración pública
- IV. LA CENTRALIZACIÓN LEGISLATIVA: EL PROGRESO DEL PENSAMIENTO JURÍDICO
- V. EL INICIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA MUERTE DEL DICTADOR Y LA LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN: LA CONSTITUCIÓN DE 1936 Y SU REFORMA EN 1945

QUINTA PARTE

LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD (A PARTIR DE 1945): EL ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS (1945-1998)

- I. EL PROCESO DE INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA
 1. La Revolución de Octubre de 1945
 2. La Constitución de 1947
 3. La dictadura militar (1948-1958) y la Constitución de 1953
 4. El Golpe de Estado del 23 de enero de 1958 y la Revolución Democrática

- II. LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961: LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE 1958 Y EL PACTO DE PUNTO FIJO
 - 1. La Revolución Democrática de 1958 y las reglas de juego del sistema político
 - 2. El Pacto de Punto Fijo (1958)
 - 3. La consecuencia del Pacto: La Constitución de 1961
- III. EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961
 - 1. Principios del régimen político
 - A. *La Federación Centralizada*
 - B. *La democracia de partidos*
 - 2. Los derechos constitucionales
 - A. *Los derechos individuales*
 - B. *Los derechos sociales*
 - C. *Los derechos económicos*
 - D. *Los derechos políticos*
 - E. *La recepción del derecho y protección internacionales*
 - 3. Los órganos constitucionales
 - A. *Los órganos constitucionales de la República*
 - B. *Los órganos constitucionales de los Estados Miembros de la Federación*
 - 4. El régimen electoral
 - A. *El derecho activo y pasivo al sufragio*
 - B. *El sistema electoral*
 - C. *El régimen de los partidos políticos*
 - 5. Las garantías constitucionales
 - A. *El método difuso*
 - B. *El método concentrado*
 - C. *El derecho de amparo a los derechos fundamentales y la acción de amparo*
 - D. *La justicia contencioso-administrativa*
 - 6. Vigencia del régimen constitucional y su inviolabilidad
- IV. LA CRISIS TERMINAL DE LOS PARTIDOS Y DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

SEXTA PARTE

LA CRISIS POLÍTICA Y LOS INICIOS DEL AUTORITARISMO CONSTITUCIONAL CON LA CONSTITUCIÓN DE 1999: EL ESTADO AUTORITARIO CENTRALIZADO

- I. LA PROPUESTA PARA LA ELECCIÓN DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE NO REGULADA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961 Y SUS VICISITUDES JURÍDICAS Y CONSTITUCIONALES EN 1999
 1. El planteamiento sobre una solución constituyente a la crisis
 2. La convocatoria de la Asamblea Constituyente en 1999 al margen de la Constitución vigente
 3. La ruptura del hilo constitucional de la Constitución de 1961 por la Asamblea Nacional Constituyente
- II. LA ELABORACIÓN Y SANCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999
- III. ALGUNAS INNOVACIONES RESPECTO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO
 1. La denominación de la República como República Bolivariana de Venezuela
 2. El Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia
 3. La forma del Estado: la “Federación descentralizada”
 4. La soberanía popular y el régimen democrático
 5. El estatuto de las personas y de los ciudadanos
 6. La supremacía constitucional
 7. Régimen constitucional de la integración económica regional
 8. El régimen de la seguridad y defensa de la Nación
- IV. ASPECTOS RESALTANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
 1. El sistema político
 - A. *El derecho a la participación política*
 - B. *El sistema electoral y la democracia representativa*
 - C. *El sistema de partidos políticos y de asociación política*
 - D. *El sistema de referendos y la democracia directa*
 2. La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal
 3. La organización del Poder Público Nacional
 - A. *La penta división del poder y la ausencia de independencia entre los poderes*
 - B. *El sistema presidencial de gobierno*
 - C. *El Poder Legislativo Nacional: la Asamblea Nacional*
 - D. *El Poder Ejecutivo Nacional*
 - E. *El Poder Judicial*

- a. *Los principios de la justicia*
- b. *Las jurisdicciones en la Constitución*
- c. *Los principios de la carrera judicial*
- d. *El Tribunal Supremo de Justicia y sus atribuciones en el gobierno y administración del sistema judicial*

F. *El Poder Ciudadano*

G. *El Poder Electoral*

- 4. La organización del Poder Público Estatal
- 5. La organización del Poder Público Municipal
- 6. El problema del Estado federal descentralizado con un marco centralista

V. ASPECTOS DE LA CONSTITUCIÓN SOCIAL Y DEL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS

- 1. El régimen general de los derechos humanos
- 2. El régimen general de las garantías constitucionales
- 3. Los derechos individuales
- 4. Los derechos sociales y de las familias
- 5. Los derechos laborales
- 6. Los derechos culturales y educación
- 7. Los derechos ambientales
- 8. Los derechos de los pueblos indígenas
- 9. Los deberes constitucionales
- 10. Los problemas de una Constitución social concebida para el paternalismo y el populismo

VI. ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

- 1. Principios del sistema económico
- 2. El régimen de los derechos económicos
- 3. El régimen de la intervención del Estado en la economía
- 4. El régimen tributario
- 5. El régimen fiscal y económico del Estado
- 6. El régimen de los bienes públicos
- 7. Los problemas de una Constitución económica concebida para el estatismo

VII. LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LA CONSTITUCIÓN

- 1. La garantía de la Constitución: el control judicial de la constitucionalidad
 - A. *Aspectos de la justicia constitucional*
 - a. *La competencia judicial*
 - b. *El control difuso de la constitucionalidad de las leyes*
 - c. *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes: la Jurisdicción Constitucional*

- B. *Las competencias del Tribunal Supremo de Justicia en materia de justicia constitucional*
 - a. *La potestad anulatoria por inconstitucionalidad*
 - b. *El control previo de la constitucionalidad de actos estatales*
 - c. *La revisión obligatoria de la constitucionalidad de los Decretos de Estado de Emergencia*
 - d. *El control de constitucionalidad de las leyes por omisión*
 - e. *El control de la constitucionalidad de las leyes mediante la declaración de colisión*
 - f. *La resolución de controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público*
 - g. *La revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de instancia en cuestiones de constitucionalidad*
 - C. *El Tribunal Supremo como supremo intérprete de la Constitución*
2. El régimen de los estados de excepción
 - A. *Los estados de excepción*
 - B. *El Decreto de estado de excepción*
 - C. *La restricción de las garantías constitucionales*
 - D. *La garantía del normal funcionamiento de los Poderes Públicos*
 3. La revisión constitucional
 - A. *Las Enmiendas constitucionales*
 - B. *Las Reformas constitucionales*
 - C. *La Asamblea Nacional Constituyente*
- VIII. EL SENTIDO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 APROBADAS POPULARMENTE
- IX. LA RUPTURA DEL HILO CONSTITUCIONAL POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE AL DICTAR UNAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES TRANSITORIAS NO APROBADAS POR EL PUEBLO MEDIANTE REFERENDO APROBATORIO
1. Los intentos fallidos de sancionar un régimen constitucional de transición del Poder Público
 2. El inconstitucional régimen de transición del Poder Público dictado después de aprobada la nueva Constitución por el pueblo
 - A. *La eliminación del Congreso y el nombramiento de una Comisión Legislativa Nacional*
 - B. *La disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados y el nombramiento de Comisiones Legislativas Estadales*
 - C. *El control de Alcaldías y Concejos Municipales*

- D. *La eliminación de la Corte Suprema de Justicia, la creación del Tribunal Supremo y de sus Salas, la designación de los Magistrados y la creación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial*
 - E. *La designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano*
 - F. *La designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral*
 - G. *La asignación por el Tribunal Supremo de Justicia de rango constitucional al “Régimen de transición del Poder Público” que lo había creado*
3. Las secuelas del régimen transitorio y las sucesivas actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente al margen de la Constitución
- X. EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 COMO INSTRUMENTO DE CONCILIACIÓN POLÍTICA
1. La pervivencia de la democracia representativa de partidos
 2. La pervivencia de la Federación centralizada con el nombre de Federación descentralizada
 3. La concentración del Poder Público, el presidencialismo y el militarismo
 4. La inacabada crisis política

SÉPTIMA PARTE

LA PROLONGACIÓN DE LA CRISIS Y LAS VICISITUDES POLÍTICO CONSTITUCIONALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999:

LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO ESTABLECIDO EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN Y A LA PROPIA DEMOCRACIA

- I. ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI (1999-2002)
1. La situación de la democracia representativa y sus deformaciones
 2. La situación de la democracia participativa y la marginalización del derecho a la participación ciudadana
 3. La situación de los derechos humanos y los efectos de su irrespeto
 4. La situación del Estado de derecho y el acceso al poder
 5. La situación de la democracia fracturada por la dependencia del Poder Electoral
 6. La situación de la democracia y las limitaciones al pluralismo
 7. La situación de la democracia por la ausencia de efectiva separación y control del poder y su distorsión
 8. La situación de la democracia y los problemas de la transparencia gubernamental
 9. La situación de la democracia y las limitaciones a la libertad de expresión

10. La situación de la democracia y los problemas de sujeción de los militares al poder civil
 11. La situación de la democracia y el precario funcionamiento del Estado de Derecho
- II. LOS SUCESOS DE ABRIL DE 2002 Y LA RENUNCIA DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ FRÍAS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
1. Los antecedentes políticos de la renuncia del Presidente de la República a su cargo el 12 de abril de 2002
 2. La desobediencia militar y la masacre del 11 de abril de 2002
 3. El anuncio oficial y público de la renuncia del Presidente Chávez
 4. El fallido intento de establecer un gobierno de transición que contrariaba la Constitución
- III. LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN ELECTORAL A LA CRISIS POLÍTICA: EL SECUESTRO DEL PODER ELECTORAL Y LA CONFISCACIÓN DEL DERECHO A REVOCAR MANDATOS POPULARES (2002-2004)
1. La búsqueda de una salida electoral a la crisis política y los intentos fallidos de realizar un referendo consultivo por la paralización del Poder Electoral
 2. El secuestro y control oficial del Consejo nacional Electoral mediante la sala Constitucional del Tribunal Supremo y las vicisitudes de la convocatoria del referendo revocatorio presidencial
 3. El referendo revocatorio presidencial convertido en referendo “reafirmatorio”
- IV. LA INTERMINABLE INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL Y LA AUSENCIA DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LOS JUECES (1999-2006)
1. El inicio del sometimiento de los jueces al poder: La intervención constituyente del Poder Judicial
 2. La ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial por el gemen constitucional de concentración del poder, en contradicción con la penta división del poder público
 3. La inconstitucional lesión a la independencia del Tribunal Supremo con la burla a la exigencia de participación ciudadana en la designación de sus magistrados
 4. La interminable la intervención política del Poder Judicial con la complicidad del Tribunal Supremo de Justicia
 5. La inconstitucional conversión de jueces temporales en jueces titulares sin concursos públicos de oposición para el nombramiento de los jueces
 6. La inconstitucional regularización de la inexistencia de la jurisdicción disciplinaria judicial

V. EL AUTORITARISMO CENTRALISTA ESTABLECIDO EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN Y A LA DEMOCRACIA

1. El autoritarismo popular y el fraude a la democracia
2. El proceso de concentración del poder y el autoritarismo constitucional
3. El proceso de centralización del poder y la ausencia de efectiva participación política

V. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007, RECHAZADA POR EL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO

1. La propuesta de reforma constitucional de 2007 concebida y sancionada en fraude a la Constitución
2. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban crear de un Estado Socialista Centralizado
 - A. *El rechazo a la propuesta de establecer una “doctrina bolivariana” como doctrina del estado socialista*
 - B. *El rechazo a la propuesta de sustituir el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia por el Estado Socialista*
 - C. *El rechazo a la propuesta de eliminar la descentralización como política de Estado*
 - D. *El rechazo a la propuesta de eliminar la democracia representativa a nivel local*
3. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban restringir el derecho ciudadano a la participación política
 - A. *El rechazo a la propuesta de reducir el derecho a la participación política sólo para la ejecución de la ideología socialista*
 - B. *El rechazo a la propuesta de eliminar la participación de los representantes de la sociedad civil en la postulación de altos funcionarios del Estado*
 - C. *El rechazo a la propuesta de limitar al derecho a la participación política mediante referendos*
 - D. *El rechazo a la propuesta de limitar el derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución*
4. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban dismantelar la federación y centralizar totalmente al Estado
 - A. *El rechazo a la propuesta de establecer una supuesta “nueva geometría del poder”*
 - B. *El rechazo a la propuesta de reestablecer del Distrito Federal sin autonomía política ni gobierno democrático local*
 - C. *El rechazo a la propuesta de establecer un Poder Popular en la distribución vertical del Poder Público*
 - D. *El rechazo a la “nacionalización” de las competencias en el Poder Público*

- E. *El rechazo a la propuesta de limitar la autonomía municipal y de eliminar las parroquias como entidades locales*
- 5. Los rechazados cambios constitucionales en la organización y funcionamiento del Poder Nacional
 - A. *El rechazo a las propuestas de reforma para acentuar el presidencialismo*
 - B. *El rechazo a las propuestas de reforma para acentuar la concentración del poder*
 - C. *El rechazo a las propuestas de reforma para acentuar el militarismo*
- 6. Los rechazados cambios constitucionales a la Constitución Económica
 - A. *El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la libertad económica*
 - B. *El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la propiedad privada*
 - C. *El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la autonomía del banco Central de Venezuela y concentrar en el Presidente el manejo del régimen fiscal y económico del Estado*
- 7. Los rechazados cambios regresivos a régimen de los derechos constitucionales
- 8. Los efectos del referendo de rechazo de la reforma constitucional como expresión del poder constituyente originario

Sección Segunda:

TEXTOS CONSTITUCIONALES DE 1810 HASTA 1873

§ 1 a 7

Tomo II

TEXTOS CONSTITUCIONALES DE 1874 HASTA 1999

§ 8 a 26.

SECCIÓN PRIMERA

ESTUDIO PRELIMINAR

**La conformación político-constitucional
del Estado Venezolano**

POR

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

MIEMBRO (SILLÓN N° 10) DE LA ACADEMIA DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INTRODUCCIÓN

La conformación político-constitucional del Estado en Venezuela se ha realizado a través de un largo período, de dos siglos, que nos separa actualmente de la ruptura política con España que ocurrió a partir de 1810. Durante dicho lapso, el Estado venezolano independiente, formalmente ha estado regido por 26 textos constitucionales que fueron sancionados, sucesivamente, en los años 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953, 1961 y 1999.

Este excesivo número de textos constitucionales, sin embargo, no significa que en nuestro país haya habido, literal y jurídicamente hablando, 26 “Constituciones” diferentes¹. En realidad, la gran mayoría de dichos textos sólo fueron meras enmiendas o reformas parciales de los precedentes, muchas provocadas por factores circunstanciales del ejercicio del poder, que no incidieron sobre aspectos sustanciales del hilo constitucional. Sin embargo, al no existir en nuestra tradición constitucional hasta 1961, el mecanismo formal de la “Enmienda” (recogido en las Constituciones de 1961 y 1999), aquellas reformas constitucionales parciales efectuadas hasta 1953 dieron origen a la promulgación sucesiva de Constituciones, autónomas unas de otras, pero de contenido casi idéntico².

Pero, por otra parte, si constitucionalmente hablando hemos tenido menos Constituciones que las 26 sancionadas, desde el punto de vista político, hemos tenido muchos más

(1) En relación a las Constituciones, y particularmente la de 1961, Gustavo Planchart Manrique ha señalado lo siguiente: “Para entender el proceso de formación de la Constitución venezolana actualmente vigente desde el 23 de enero de 1961, es necesario primero recordar que, en cierta forma, es la número 25, si contamos desde nuestra primera Constitución de 1811, en los albores de nuestra independencia, antes de que ésta fuera una realidad y sólo una voluntad política manifiesta del pueblo venezolano. Pero por otro lado, no es quizás sino la séptima u octava, si aun tomando en cuenta la primera de 1811, pensamos sólo en aquellas que han significado una estructura con real eficacia, ya por su duración -10 años o más de vigencia- (las de 1830, 1864, 1881 y 1961), ya porque aunque con vigencia menor no eran o son un simple disfraz para la hegemonía absoluta de algún caudillo, tirano o dictador, como quiera llamársele (las de 1811, 1936, 1947), ya porque significaron o significan una concepción constitucional importante o un rompimiento con la que sustituyeron (las de 1811, 1830, 1858, 1864 1947 y 1961). Todas las otras Constituciones en una forma u otra son meras enmiendas de la que existió en ese momento, para acomodarla a caprichos del tirano o caudillo de turno o necesidades políticas pasajeras”. Véase en “Proceso de Formación de la Constitución Venezolana del 23-1-1961”, en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 5 a 27.

(2) Véase el texto de todas las Constituciones y demás actos constitucionales del país en la Segunda Sección de esta obra.

“actos constitucionales” que los 26 textos formales de Constituciones, ya que los mismos, en más de una ocasión, no se sucedieron unos a otros. Las múltiples rupturas del hilo constitucional que tuvieron origen en revoluciones sucesivas entre 1812 y 1899, y luego, entre 1945 y 1958, y posteriormente en 1999 por decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, condujeron a la adopción de importantes actos constitucionales, diversos y particulares, cuyo análisis complementa nuestra evolución constitucional.

En todo caso, el análisis global de todas estas Constituciones y actos constitucionales en nuestra evolución política, pone en evidencia que regímenes constitucionales, derivados de verdaderos pactos o imposiciones políticas a la sociedad, diferentes sustancialmente unos de otros, ha habido pocos, por lo que en nuestra evolución constitucional pueden distinguirse cuatro grandes períodos políticos hasta 1998³, y uno, el último, que se inició en 1999 y que aún está en proceso de conformación. Esos diversos regímenes políticos, conforme a los cuales haremos el análisis de la conformación político-constitucional del Estado, son los siguientes:

El *primer* período (1811-1863) que corresponde al de la estructuración del **Estado independiente y autónomo (semi-descentralizado)** que comprende tres lapsos bien diferenciados: en primer lugar, el que corresponde a las Constituciones del proceso primario de formación del Estado independiente (1811-1819); en segundo lugar, el que corresponde a la República de Colombia (1821-1930) en la cual Venezuela fue inmersa; y en tercer lugar, el del nuevo Estado venezolano autónomo (1830-1863), que surgió de la Constitución de 1830 con la cual se consolidó la República autónoma y conservadora, una de las que ha tenido mayor años de vigencia, con reformas parciales en dos oportunidades (1857-1858). Este período concluyó con las guerras federales de 1858-1863.

El *segundo* período (1863-1901), que corresponde a la federalización del Estado, fue marcado por la Constitución que configuró el **Estado Federal** (1864), bajo cuya fórmula se desarrolló la autocracia liberal, con modificaciones parciales en múltiples ocasiones (1874, 1881, 1891, 1893). Este período concluyó con la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las “guerras” libradas contra los caudillos regionales.

El *tercer* período (1901-1945), que corresponde a la consolidación del Estado Nacional, estuvo signado por las Constituciones que dieron forma al **Estado autocrático centralizado** (1901, 1904, 1909, 1914, 1922) que logró su versión más acabada en 1925, producto de la dictadura que se iniciaba como “petrolera”, y que fue reformada, luego, parcialmente, en varias ocasiones (1928, 1929, 1931), incluso al final de la época del predominio de los gobernantes andinos (1936-1945). Este período concluyó con la Revolución de Octubre de 1945.

El *cuarto* período (1945-1998), que corresponde al de la democratización del Estado petrolero, estuvo signado por la Constitución de 1947, la cual a pesar de su corta vigencia (1947-1948), inspiró al texto constitucional de 1961, que ha sido el de más larga duración en el país. Este período comprende la etapa inicial del populismo democrático

(3) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Caracas 1996.

(1945-1948), el interregno de la intervención y dictadura militar (1948-1958) y el período del **Estado Democrático Centralizado de Partidos** que comenzó en 1958 y que se desarrolló al amparo del texto constitucional de 1961 hasta 1998.

Y el *quinto* período (1999-), aún en proceso de configuración, se inició en 1999-2000, con la conformación constitucional, en medio de la crisis política, de las bases de un **Estado autoritario centralizado**, populista y de signo socialista que se ha querido desarrollar al amparo de la Constitución de 1999, desmoronando las bases del Estado de derecho, de la separación de poderes, de la federación, de los sistemas de control del poder y de la propia democracia representativa.

Dicha Constitución fue el producto de una Asamblea Nacional Constituyente electa en 1999, que no estaba prevista ni regulada en la Constitución entonces vigente de 1961; Asamblea que antes de la sanción de la nueva Constitución, dio un golpe de Estado contra la Constitución de 1961 y contra todos los poderes públicos constituidos, designando nuevas autoridades e irrumpiendo contra el principio democrático. Posteriormente, al amparo de la Constitución de 1999 hasta la actualidad (2008), sin que se haya superado la crisis política, progresivamente se ha venido configurando como un Estado autoritario socialista que con cada vez menos apoyo popular, ha estado ahogando los derechos y libertades constitucionales de los venezolanos, y la propia democracia; razón por la cual los cambios constitucionales que se intentaron efectuar en 2007 mediante una “reforma constitucional” que no se adaptaba a las previsiones constitucionales en la materia, tenían precisamente por fin efectuar una transformación radical del Estado, y trastocar el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia de orden civil que regula para convertirlo en un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista, donde hubiera desaparecido la democracia representativa, la alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, se hubiera retrocedido más en materia de protección de los derechos humanos, y se hubiera concentrado todo el poder en la Jefatura del Estado, desapareciendo la libertad económica y el derecho de propiedad. Ello no era posible hacerlo constitucionalmente con el procedimiento de la “reforma”, sino que requería del procedimiento de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (art. 347). Dicha reforma constitucional, en todo caso, fue rechazada por el voto popular en referendo que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2007.

Todas las Constituciones sancionadas entre 1811 y 1999, los sucesivos y diversos actos constitucionales dictados y los regímenes políticos de los períodos históricos antes mencionados, en todo caso, han conformado políticamente al país desde 1810 hasta la actualidad⁴, en una evolución caracterizada por una accidentada vida política, económica y social, que sin embargo, ha sido distinta a la de otros países cuyo latinoamericanos y a la de otros países cuyo proceso de construcción nacional e institucional ha sido conse-

(4) La evolución constitucional venezolana ha sido estudiada, específicamente entre otros, por los siguientes autores: José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 3 tomos, Caracas, 1953; Ambrosio Oropeza, *Evolución Constitucional de nuestra República*, Caracas, 1944; Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, 2 tomos, Caracas, 1949; Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1944; Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965.

CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

cuencia de un proceso de descolonización más reciente. La independencia de Venezuela, como la de todos los países latino-americanos respecto de la Metrópoli española, se selló en forma definitiva hace casi 200 años, a principios del siglo XIX y la primera Constitución política latino-americana, precisamente la de la Confederación de los Estados de Venezuela, data de 1811, es decir, de muy pocos años después de la independencia de Norte-américa de la metrópoli inglesa y de la revolución Francesa.

Por ello, antes de referirnos a la evolución histórica de la conformación constitucional del Estado y de los cambios constitucionales ocurridos en Venezuela desde 1811, que expondremos dividiendo nuestra exposición en los cinco períodos o ciclos políticos antes indicados, dedicaremos la primera parte de este Estudio Preliminar a analizar los antecedentes políticos y constitucionales que originaron el Estado.

Primera Parte

**LOS ANTECEDENTES POLÍTICOS
Y CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO VENEZOLANO**

El Estado venezolano se formó con motivo de la instalación de un gobierno republicano en 1811, con la Revolución del 19 de abril de 1810, mediante la cual se desconoció el poder de la autoridad colonial que existía en las Provincias que en ese momento conformaban la Capitanía General de Venezuela, que había sido recién creada en 1777. Para ese momento, las consecuencias político-constitucionales de las Revoluciones Americana y Francesa habían comenzado a tener efecto y a propagarse en el mundo, y con ellos, los principios del Estado de Derecho habían comenzado a consolidarse. Esos principios fueron, precisamente, los que influyeron directamente en los constitucionalistas del nuevo Estado.

Por ello, para analizar el Estado venezolano e incluso su conformación histórica, resulta indispensable en primer lugar, estudiar la base de su configuración territorial en el régimen político de las Provincias del imperio español en los territorios de Venezuela; en segundo lugar, analizar los principales elementos de la configuración política del Estado independiente en 1810 y 1811; y en tercer lugar, estudiar los antecedentes constitucionales que fueron utilizados por nuestros fundadores derivados de la Revolución Americana y de la Revolución Francesa.

I. LA BASE DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LAS PROVINCIAS DEL IMPERIO ESPAÑOL EN LOS TERRITORIOS DE VENEZUELA

La Declaración solemne de la Independencia de Venezuela del 5 de julio de 1811, se formuló por los representantes de las “Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional”, reunidos en Congreso; y esos mismos representantes, reunidos en “Congreso General”, elaboraron la “Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela”, sancionada el 21 de diciembre de 1811. Venezuela, como Estado independiente se configuró, entonces, como una federación de Provincias y se estructuró sobre la base de la división provincial que nos había legado el régimen político de la Monarquía española.

1. La provincia en la organización política de las indias occidentales

En efecto, durante todo el proceso español de conquista y colonización en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la Provincia se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de Ultramar. Estas provincias como, unidades territoriales básicas, giraban en torno a una ciudad, que con sus autoridades locales (Ayuntamiento o Cabildo) hacía de cabeza de Provincia.

La Provincia, así, durante todo el período del dominio español en América Hispana hasta comienzos del siglo XIX, fue una institución territorial creada y desarrollada por la Monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo el término mismo, en la Metrópoli, ni siquiera un significado definido. En las leyes del Reino de Castilla, las cuales fueron en el inicio de la conquista las que básicamente se aplicaron en el territorio americano, el término provincia no se refería a una división administrativa o política organizada, sino más bien se usaba como equivalente de región, comarca o distrito e incluso de tierra, sin régimen político o administrativo estable o fijo¹. En ese mismo sentido se siguió utilizando posteriormente hasta el punto de que las provincias que existían en la Península para fines del siglo XVIII tenían más realidad en los diferentes estudios que se habían elaborado por la Corona para uniformar la Administración territorial del Estado, que en la organización política existente².

No hay que olvidar que el descubrimiento de América en 1492, y el inicio del proceso de la conquista de los territorios americanos coincide, en España, con el fin de la larga lucha de la Reconquista del territorio peninsular por los reyes cristianos, con la toma de Granada en enero de 1492 y la subsiguiente expulsión de los moros y judíos en esos finales del Siglo XVI. Este es el mismo tiempo del inicio del proceso de unificación política de los territorios de la España peninsular que desarrollaron los Reyes Católicos, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, en torno a dos Reinos, el de Castilla y el de Aragón, unidos por un principio de unidad dinástica. El Estado español, por tanto, a partir de un mismo momento histórico, comienza a ordenarse territorialmente, por una parte en las provincias de los reinos de las Indias Occidentales y por la otra, en los territorios de los Reinos de Castilla y Aragón y de los otros reinos de la Península.

En todo caso, fue sólo a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, dictada después del establecimiento del Estado venezolano como Estado independiente, que la Administración Provincial comenzó a implantarse en el Estado de la España peninsular, uniformiza-

(1) Véase J. Cerdá Ruiz-Funes, "Para un Estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla (Siglos XIII-XV)", *Actas de II Symposium Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 191.

(2) T. Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980, p. 74, nota 69.

da luego a partir de las reformas de 1833, que siguiendo el esquema francés de los Departamentos, dividieron la totalidad del territorio español en Provincias³.

La Provincia hispano-americana, en cambio, como se ha dicho, fue anterior a la Provincia peninsular, y su concepción durante la conquista y colonización, siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se había desarrollado en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador (propetor, procónsul o legati)⁴.

En esta forma, en la *Recopilación de Leyes* de los Reynos de las Indias, mandadas a imprimir y publicar por el Rey Carlos II (1680), se resumió la estructura territorial para la ordenación política que España había creado en América, en la siguiente forma:

“Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquéllos Reynos y Señoríos en **Provincias mayores y menores**, señalando las mayores, que incluyan otras muchas por distritos a nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernaciones particulares, que por estar mas distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia: y en otras partes, donde por la calidad de la tierra, y disposición de los lugares no ha parecido innecesario, ni conveniente hacer Cabeza de Provincia, ni proveer en ella Gobernador, se han puesto Corregidores y Alcaldes mayores para el gobierno de las Ciudades y sus Partidos, y lo mismo se ha observado respecto de los Pueblos principales de Indios, que son Cabeceras de otros”⁵.

La *Recopilación* consideraba, además, que “la distinción de los términos y territorios de las Provincias”, “era uno de los medios con que más se facilita el buen gobierno”⁶.

En esta forma, la organización política del Imperio español en el territorio americano que recogió la *Recopilación de Leyes* en 1680, y que se había ido conformando durante casi dos siglos, era la siguiente:

La unidad territorial básica, como queda expuesto, fue la Provincia, la cual era la circunscripción territorial donde ejercía su autoridad un Adelantado, al inicio de la labor descubridora y de conquista, y luego un Gobernador⁷. El Gobernador ejercía el poder

(3) Véase el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la división del territorio español en la Península e Islas adyacentes, en 49 provincias, en T. R. Fernández y J. A. Santamaría, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 115 y ss.

(4) A. Posada. *Escritos Municipales y de la Vida Local*, Madrid, 1979, p. 284. Cfr. J. Arias, *Manual de Derecho Romano*, Buenos Aires, 1949, p. 58; F. Gutierrez Alviz, *Diccionario de Derecho Romano*, Madrid, 1948, p. 504; T. Chiossone, *op.cit.*, p. 74, nota N° 69.

(5) La Ley respectiva es de “Carlos II y la Reyna Gobernadora en esta Recopilación”, *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* (ed. 1943), tomo II, Libro Quinto, Título Primero, p. 109.

(6) *Idem*.

(7) El carácter de los “Adelantados Gobernadores” en los primeros años después del Descubrimiento y en los primeros años de la conquista, sin duda, está inspirado en la figura de los Adelantados Mayores de Castilla, como oficiales del Rey en las “provincias”, generalmente fronterizas con los reinos moros, (que con la terminación de la reconquista se sustituyeron por los Alcaldes Mayores o Corregidores), equivalentes o semejantes a los Lugartenientes Generales, Gobernadores

militar, por ello era Capitán General, y además, tenía a su cargo las funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia. Estas Provincias, como circunscripciones territoriales, tuvieron diversas formas de creación en el tiempo: inicialmente surgieron de las Capitulaciones, es decir, de los convenios suscritos entre el Monarca y el Jefe de una expedición de conquista y doblamiento proyectada, en las cuales se indicaban los derechos que la Corona se reservaba, así como los privilegios que se concedían a los participantes en la empresa descubridora. En ellas, al Jefe de la expedición se le otorgaba el título de Adelantado, con carácter vitalicio o hereditario, y con amplísimos poderes militares, de administración y de gobierno⁸; posteriormente, fueron creadas por la Corona por Reales Cédulas.

Las Provincias eran de dos clases: las Provincias mayores, y las Provincias menores. Las Provincias mayores agrupaban a otras Provincias menores, en cuyo caso, el Gobernador de la Provincia mayor llevaba el título de Capitán General, por su función militar en el territorio de las otras provincias menores, que eran comandadas por un Gobernador. Los gobernadores de cada Provincia gozaban de autonomía y se entendían directamente con la Real Audiencia o el Monarca. En el caso de Venezuela, al crearse la Capitanía General de Venezuela en 1777, los gobernadores de las distintas provincias conservaron su autonomía excepto para asuntos militares que pasaron a estar bajo el Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela.

El Gobernador y Capitán General, o el Gobernador, según el caso, tenían su sede en la ciudad Cabeza de Provincia, la cual generalmente le daba el nombre a ésta, y que como núcleo urbano siempre jugó un papel protagónico. Por ello, el sistema de ciudades, tanto en América como en la Península, fue la base para la organización del territorio⁹; y en América dicho sistema se configuró, en definitiva, de la manera siguiente: Había ciudades integradas en el territorio de las provincias, en cuyos casos, las autoridades de las mismas, los Alcaldes (Alcaldes Mayores u Ordinario según la importancia de la villa, metropolitana o no) y los Regidores, que se reunían en ayuntamiento o concejo, estaban bajo la autoridad del Gobernador de Provincia¹⁰. En los casos de ciudades que por la disposición de los lugares o la calidad de la tierra, no resultaba conveniente establecer una Provincia, y en los casos de Pueblos de Indios, la autoridad sobre éstas se atribuía a un Corregidor o Alcalde Mayor¹¹.

o Virreyes de la Corona de Aragón, Cf. J. Cerdá Ruiz Funes, *loc. cit.*, p. 190-192; J.M. Ots Capdequi, *Manual de Historia del Derecho Español de las Indias y del derecho propiamente Indiano*, Buenos Aires, 1945, p.174.

(8) Era a la vez Gobernador, Capitán General y Alguacil Mayor de su provincia. Cfr. J.M. Ots Capdequi, *El Estado Español en las Indias*, México, 1946, pp. 20-21; *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias*, cit., p. 346; y *Estudios de Historia del derecho español en las Indias*, Bogotá, 1940. S.A. Zavalía, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, 1935.

(9) L. Morell Ocaña, "Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia", en el libro *La Provincia*, IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, pp. 15, 17, 18.

(10) *Recopilación de Leyes*, tomo II, Libro IV, Título V, p. 14 y Título VII, p. 19.

(11) *Idem.*, tomo II, Libro V, Título I, p. 109.

En esta forma, para 1680, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, los territorios que formaron luego a Venezuela estaban divididos en las siguientes cinco provincias: Margarita (1525), Venezuela o Caracas (1528), Nueva Andalucía o Cumaná (1568); Guayana (1568), y Maracaibo (1676) que comprendía la antigua Gobernación de Mérida y La Grita (1622)¹²; estando cada una de dichas provincias a cargo de un Gobernador y Capitán General, con sede en la ciudad Cabeza de Provincia, respectivamente, en La Asunción, Caracas, Cumaná, Santo Tomé y Maracaibo.

Ahora bien, conforme a la *Recopilación de Leyes*, tanto las Provincias del Imperio Español en América (fueran Provincias mayores o menores), como los corregimientos y alcaldías mayores como unidades territoriales básicas, se agruparon bajo la autoridad de las Reales Audiencias creadas conforme al modelo de las Reales Audiencias y Cancillerías de España que habían sido creadas en Valladolid y Granada, que abarcaron todo el territorio español peninsular, al norte y al sur del Tajo. De acuerdo al modelo peninsular, las Reales Audiencias tenían como función primordial la administración de justicia, por lo que entre otras competencias eran Tribunales de alzada respecto de las decisiones de los Gobernadores; pero se diferenciaron del modelo peninsular en que en América, además de las funciones judiciales, se constituyeron en importantes órganos corporativos de gobierno, carácter que no tuvieron en España¹³. Así, las Audiencias velaban por el mantenimiento del orden y buena gobernación de las ciudades; nombraban *ad interim* a los Gobernadores y a los funcionarios de las que estaban sometidas a su jurisdicción; y en sus funciones deliberativas-gubernativas, producían los Reales Acuerdos¹⁴.

Se distinguieron tres clases de audiencias: las Audiencias Virreinales, las Audiencias Pretoriales y las Audiencias Subordinadas. Las Virreinales eran las que tenían su sede en la capital del Virreinato y estaban presididas por el Virrey.

Las Pretoriales, aquellas que tenían su sede en una Provincia mayor, y cuyo Presidente era entonces el Gobernador y Capitán General; y las Subordinadas las otras, generalmente situadas en una Provincia menor, presididas por el Gobernador¹⁵.

En cuanto a las Provincias que formaban el territorio de Venezuela, en 1680, y conforme a la *Recopilación de Leyes*, la Provincia de Mérida y La Grita, y la Provincia de Guayana, incluida Trinidad, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santa Fe; y las provincias de Venezuela, de Cumaná y de Margarita, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española¹⁶.

(12) En el territorio de Venezuela, en 1680, no existían ni Corregimientos ni Alcaldías Mayores, como unidades territoriales separadas de las *Provincias*. Un Corregimiento existió en lo que es hoy los Estados Táchira y Mérida, el Corregimiento de Mérida y La Grita que comprendía las ciudades de Mérida, San Cristóbal y San Antonio, territorio elevado a provincia en 1622. Cfr. Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, Caracas, 1971, tomo III, p.400.

(13) J.M. Ots Capdequi, *El Estado Español, ...cit.*, p. 65; y *Manual de Historia, ... cit.*, p. 355.

(14) *Idem*.

(15) J.M. Ots. Capdequi, *El Estado Español, ...cit.*, p. 65; y *Manual de Historia, ... cit.*, p. 356.

(16) *Recopilación de Leyes*, tomo II, Libro V, Título II, pp. 113, 114 y 115.

Por otra parte, conforme a la *Recopilación de Leyes*, el territorio español en América inicialmente estaba dividido en dos Virreinos, el de Nueva España (1535) y el del Perú (1543), estando a cargo de cada Virrey, la cúspide del poder delegado por el Rey en las Indias.

Los Virreyes, así, fueron una especie de alter ego del Rey, reunían todas las competencias estatales de la Monarquía en sus correspondientes Virreinos, configurándose como la más alta instancia después del Rey. Además, por la inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la península y la urgencia de los problemas a ser resueltos, el Virrey decidía por sí mismo sin plantear siquiera la cuestión a los altos organismos radicados en España, por lo que hasta cierto punto, era alter ego de dichas instancias¹⁷. Los Virreyes, además, presidían la Real Audiencia virreinal, establecían los cambios de límites territoriales de las Audiencias que estaban en su jurisdicción territorial y promulgaban instrucciones para los Gobernadores y Capitanes generales, Corregidores y Alcaldes Mayores, quienes debían consultar al Virrey sobre las resoluciones de importancia que debían adoptar¹⁸.

En el siglo XVII, y conforme se ordenó en la *Recopilación de Leyes*, dependían del Virreinato de Nueva España, las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalajara; y del Virreinato del Perú, las de Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el siglo XVIII, al crearse los Virreinos de Nueva Granada (1718), y Río de la Plata, quedaron en la jurisdicción del primero, las Audiencias de Santa Fe, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas¹⁹.

En cuanto a las Provincias de Venezuela, en 1680, aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe (Mérida y La Grita y Guayana) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú; y aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española (Venezuela, Cumaná y Margarita) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España. Posteriormente, a partir de la creación del Virreinato de Nueva Granada (1718), las Provincias sometidas a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe comenzaron a estar bajo la jurisdicción de dicho Virreinato.

Las Provincias de Venezuela, por tanto, no tuvieron una integración definida sino hasta 1777, cuando se crea la Capitanía General de Venezuela y luego, en 1786, cuando se erige la Real Audiencia de Caracas. A partir de esas fechas²⁰ las Provincias de Venezuela quedan integradas en una sola jurisdicción militar y de administración de justicia. El Gobernador de la Provincia de Venezuela, comenzó a ser, además, Capitán General de las demás provincias e islas anexas y agregadas a ellas.

(17) Ots Capdequi, *El Estado Español, ...cit.*, p. 64 y *Manual de Historia, ... cit.*, pp. 360-362.

(18) *Idem.*

(19) *Idem.*, pp. 66 y 356, respectivamente.

(20) A las que hay que agregar la de 1776 cuando se crea la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; y la de 1793, cuando se crea el Real Consulado de Caracas.

2. Las provincias en los territorios de Venezuela

La organización del territorio de América, conforme al esquema que se formuló en la *Recopilación de Leyes*, por supuesto, fue un proceso lento desarrollado por agregaciones sucesivas a medida que avanzaba el proceso de conquista y posterior colonización y poblamiento. Además, por supuesto, no fue uniforme en todo el territorio de América, pues las condiciones físicas y de organización social y política de las poblaciones indígenas con las que se encontraron los españoles, no fue la misma. En esta forma, por supuesto, el proceso de organización político territorial de los territorios conquistados, en los cuales los españoles encontraron civilizaciones indígenas con una organización político social y estable, como sucedió en México y el Perú, sede de Virreinos, fue distinto al desarrollado en territorios en los cuales éstas no existían, como fue el caso de Venezuela.

En efecto, los territorios que forman lo que hoy es Venezuela estaban poblados por tribus indígenas que en su mayor parte carecían de una organización social y política homogénea, y sólo habían alcanzado un incipiente progreso social. El dominio sobre estos territorios lo tenía la poderosa nación Caribe, navegadora y guerrera, que controlaba el mar que lleva su nombre, y cuyas penetraciones en el territorio fue el factor fundamental que impidió el desarrollo y asentamiento de tribus indias de tierra firme.

Por ello, la conquista de Venezuela, puede decirse que fue una empresa de guerra contra los Caribes, a los cuales, incluso, desde 1503, se autorizaba que podrían ser reducidos a la esclavitud, si se oponían a la conquista²¹; y además, fue una empresa difícil de desarrollar por los problemas que presentó el proceso de reducción de una población indígena que carecía de unidad social y de estabilidad en sus asentamientos. Por tanto, la reducción de los indios “a Pueblo” como se había ordenado desde 1551²² para la labor de catequización, no se pudo hacer en Venezuela, pues no había “poblaciones” indígenas, así fueran primitivas, que vivieran sometidas voluntariamente a autoridades reconocidas, como sucedió en el resto de América Latina y particularmente en el Perú, México, Colombia y Ecuador. Sólo fue a través de las Misiones, siglo y medio después del descubrimiento, que se comenzó a efectuar una efectiva colonización política. Esta situación comenzó a marcar el *sui generis* proceso de formación de Venezuela²³.

A. La Provincia de Margarita (1525)

Ahora bien, la primera de las provincias creadas en los territorios de Venezuela fue la Provincia de Margarita, en la isla del mismo nombre que le puso el mismo Almirante de la Mar Océano el 14 de agosto de 1498 en su Tercer Viaje, y la cual fue establecida por las Capitulaciones firmadas el 18 de marzo de 1525, en Madrid, mediante las cuales se concedió a Marcelo de Villalobos para su poblamiento, quien asumió su Gobernación,

(21) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1978, tomo I, pp. 31-35; *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro VI, Título II, pp. 204-205.

(22) *Idem.*, Tomo II, Libro VI, Título III, pp. 207 y ss.

(23) C. Siso, *La Formación del Pueblo Venezolano*, Madrid, 1950, pp. 17, 18, 192, 195.

quedando dependiente política, militar y judicialmente de la recién creada Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española.

La Isla, sin embargo, había sido poblada previamente como soporte al funcionamiento y existencia de la ciudad de Nueva Cádiz, que desde 1508 era el centro de la explotación de perlas más importante del caribe, situada en la isla de Cubagua.

Durante todo el transcurso de la conquista y colonización²⁴ hasta 1739, la Isla de Margarita había quedado bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España. A partir de esa fecha se la integra al Virreinato de Nueva Granada que había sido restablecido el 20 de agosto de ese año. En lo judicial, sin embargo, continuó bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, hasta 1786 cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. Además, a partir de 1777 la Provincia de Margarita fue integrada con las otras provincias de Venezuela, en la Capitanía General de Venezuela, como unidad político militar separada del Virreinato de Nueva Granada.

B. *La Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela (1528)*

La Provincia de Venezuela se estableció por las Capitulaciones firmadas el 27 de marzo de 1528 entre el Rey Carlos V y Enrique Einguer y Gerónimo Sailler, alemanes y vasallos del Emperador, mediante las cuales les otorgó a ellos o en su defecto a Ambrosio de Alfinger y Jorge Einger, el privilegio de descubrir (conquistar, pacificar y poblar a su “costo e misión”, las tierras adentro de las costas situadas al oriente de Santa Marta, “que es el Cabo de la Vela y Golfo de Venezuela y el Cabo de San Román y otras tierras hasta el Cabo de Marcapaná”²⁵. En las capitulaciones se les confirió a los alemanes citados la condición de Gobernador y Capitán General de las tierras que descubrieran y poblaren. Con estas Capitulaciones, Carlos V retribuía así a los Welsares o Bélzares, ricos comerciantes de Hamburgo, por los suplementos financieros que éstos habían suministrado al Tesoro real para las empresas ultramarinas, otorgándoles un verdadero feudo en lo que sería la provincia de Venezuela, y que duró hasta 1546. Esta modalidad de conquistar, única en América, contribuyó también a marcar el carácter *sui géneris* del proceso de formación de Venezuela.

La ciudad de Coro, que había sido fundada un año antes (1527), fue el centro del proceso de penetración al interior y el foco expansivo del poblamiento²⁶. Por ello, fue cabeza de Provincia hasta 1576, cuando la capital se trasladó a Caracas, que había sido fundada años antes (1567). La ciudad de Maracaibo formó parte de la Provincia de Venezuela hasta 1676 cuando se creó la Provincia de Maracaibo que abarcó el Corregimiento de Mérida y La Grita.

(24) Para un estudio detallado de la historia de la Provincia de Margarita véase Guillermo Morón, *Historia de Venezuela, op. cit.*, tomo I, pp. 265 y ss., y tomo II, pp. 7 a 110.

(25) Véase el texto de las Capitulaciones en G. Morón, *Historia...*, tomo III, pp. 23 a 28; Cfr. J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, p. 36.

(26) Cfr. S. Bernabeu y otros, *Historia Urbana de Iberoamérica*, tomo I, La ciudad Iberoamericana hasta 1573, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Madrid, 1987, p. 246.

La Provincia de Venezuela o Caracas estuvo sometida en lo judicial a la Real Audiencia de Santo Domingo hasta 1717, cuando pasó a formar parte del Virreinato de Nueva Granada y de la Real Audiencia de Santa Fe. A pesar de la disolución del Virreinato en 1723, permaneció sometida a la Audiencia de Santa Fe hasta 1731, cuando de nuevo pasó a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo. Esta situación duró sólo ocho años pues al reorganizarse el Virreinato de Santa Fe (1739) se le agregó de nuevo la Provincia de Venezuela, la cual volvió a quedar sometida a la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe.

En 1742, por Real Cédula de 12 de febrero se decidió “revelar y eximir al Gobierno y Capitanía General de la Provincia de Venezuela”, de toda dependencia del Virreinato de Nueva Granada, con lo cual se ordenó y mandó “que la anunciada Provincia de Venezuela quede desde ahora en adelante con total independencia de ese Virreinato”. La Real Cédula atribuyó, además, a los Gobernadores de la Provincia de Venezuela “el velar sobre el cumplimiento de la obligación de las de Maracaibo, Cumaná, Margarita, La Trinidad y la Guayana en lo respectivo al ilícito comercio”²⁷. Mediante esta Real Cédula se ordenó pasar de nuevo a la Provincia de Venezuela a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, a la que quedó vinculada hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. A partir de entonces, el Gobernador de la Provincia de Venezuela y Capitán General de todas las demás provincias de Venezuela, se convirtió además en Presidente de la Real Audiencia de Caracas. En ese mismo año de 1786, se separó del gobierno de Caracas, la ciudad de Trujillo, y se la agregó a la Provincia de Maracaibo.

En todo caso, para el momento en que se manda a publicar la *Recopilación de Leyes* (1680) la Provincia de Caracas o Venezuela comprendía aproximadamente los territorios de los actuales Estados Falcón, Trujillo, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda y Distrito Capital. En 1810, cuando se declara la Independencia, la Provincia de Caracas comprendía aproximadamente los territorios de los actuales Estado Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda y del Distrito Capital. Posteriormente, en 1811, Coro quedó separada de la Provincia.

C. *La Provincia de Nueva Andalucía (1568)*

La Provincia de la Nueva Andalucía o Cumaná, se estableció formalmente luego de las Capitulaciones ajustadas entre Felipe II y Diego Fernández de Serpa el 5 de mayo de 1568, por Real Cédula de 27 de mayo de 1568, en la cual se le concedió el título de Gobernador y Capitán General de la provincia²⁸, dependiendo de la Real Audiencia de Santo Domingo a la cual estuvo siempre sometida, hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. La Gobernación de Nueva Andalucía o Cumaná fue la más importante del oriente del país y comprendió en diversas ocasiones las provincias de Trinidad y Guayana. Desde 1591 hasta 1731, la Isla de Trinidad había formado parte de una Provincia con Guayana, bajo la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe, la cual a partir de 1731 y

(27) Véase el texto en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, pp. 55-57.

(28) Véase el texto en G. Morón, *op.cit.*, tomo II, pp. 357 y 358.

hasta 1762, se unió a la de Nueva Andalucía²⁹. La Provincia de la Trinidad de la Guayana continuó sin embargo, separada a cargo de un Gobernador y Capitán General³⁰, integrada desde 1739 al Virreinato de Nueva Granada y luego en 1777, a la Capitanía General de Venezuela. Pero ello sólo por dos años, pues en 1797 es ocupada por Inglaterra, perdiendo España este dominio³¹.

En 1680, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, la Provincia de Nueva Andalucía comprendía, aproximadamente, los territorios de los actuales Estados Anzoátegui, Sucre y Monagas y parte del actual Estado Delta Amacuro, superficie que era la misma, aproximadamente, en 1810. Ese año, sin embargo, se constituyó separada, la Provincia de Barcelona.

D. *La Provincia de Guayana (1568)*

La *Provincia de Guayana* se estableció por Real Cédula de 18 de noviembre de 1568 por la cual se ordenó a la Audiencia de Santa Fe que se Capitulara a favor de Gonzalo Jiménez de Quesada para descubrir y poblar los llanos, provincias y tierras al oriente del Nuevo Reyno de Granada, lo cual se hizo efectivo en 1569, y ejecutó a partir de 1582, su sobrino político, Antonio de Berrío³² quien heredó de aquél la Gobernación de Guayana. La Provincia, que se extendió hasta Trinidad, la cual le quedó integrada (Provincia de Trinidad y la Guayana) hasta 1731, formó parte además, de la Provincia de Nueva Andalucía, y por tanto, bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, entre 1733 y 1762, cuando adquirió autonomía sometida a la Audiencia de Santa Fe. Esta situación duró hasta 1776, cuando pasó a depender nuevamente de la Audiencia de Santo Domingo a través de la jurisdicción militar que sobre ella se había otorgado a la Gobernación de la Provincia de Venezuela. En 1768 se le agregó la Comandancia General del Orinoco y Río Negro, cuyos linderos llegaban por el sur hasta el Amazonas. En 1771, por Real Cédula de 28 de octubre, se ordenó el cese de la sujeción de la Provincia de Guayana a las órdenes del Gobernador y Capitán General de la de Venezuela, y la subsiguiente subordinación al virreinato de Nueva Granada y su Real Audiencia. Ello duró seis años, hasta 1777, cuando se sometió en lo militar a la Capitanía General de Venezuela y hasta 1786, en lo judicial, cuando pasó a la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas³³.

Al mudarse a publicar la *Recopilación de Leyes* (1680), la Provincia de Guayana comprendía aproximadamente, los territorios del Estado Bolívar, del Estado Amazonas, parte del territorio del Estado Delta Amacuro y la Isla de Trinidad. Con excepción de esta última isla, esa misma extensión territorial la tenía en 1810.

(29) Cfr. G. Morón, *op. cit.*, tomo II, p. 113.

(30) *Idem.*, p. 66.

(31) Cfr. J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 177.

(32) Véase el texto de la capitulación en G. Morón, *op. cit.*, tomo II, pp. 215-216.

(33) Cfr. G. Morón, *op. cit.*, tomo II, pp. 230-231; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, pp. 105-107.

E. *La Provincia de Maracaibo (1676)*

La *Provincia de Maracaibo* se estableció por Real Cédula de 31 de diciembre de 1676, cuando se ordenó la anexión de la ciudad de la Nueva Zamora de la Laguna de Maracaibo al Gobierno de Mérida y la Grita, y consiguientemente, a la Real Audiencia de Santa Fe³⁴. En esta forma, la Provincia de Maracaibo se formó, por una parte, a expensas del territorio occidental de la Provincia de Venezuela o Caracas, y por la otra, integrando dicho territorio a la Provincia de Mérida y La Grita. Debe señalarse, que ésta había tenido su origen en la labor de poblamiento del Gobernador Francisco de Cáceres, de la Gobernación del Espíritu Santo cuya capital fue La Grita, fundada en 1576, y el posterior establecimiento del Corregimiento de Mérida y La Grita en 1607, que comprendía, además, San Cristóbal y San Antonio. La Provincia de Mérida y La Grita, con rango de Gobernación y Capitanía General, fue creada en 1622, con capital en Mérida, sometida a la Real Audiencia de Santa Fe³⁵. A partir de 1678, la capital de la Provincia de Mérida, La Grita y Maracaibo, pasó a la ciudad de Maracaibo. En 1777 la Provincia fue integrada a la Capitanía General de Venezuela y a partir de 1786, pasó a la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas. En esa misma fecha, en virtud de la Real Cédula de 15 de febrero de 1786, la ciudad de Trujillo, que desde su fundación había pertenecido a la Provincia de Venezuela o Caracas, fue agregada a la Provincia de Maracaibo, y en la misma Real Cédula se segregó de la Provincia el territorio de la Comandancia de Barinas para formar una nueva Provincia, la de Barinas³⁶.

En 1680, por tanto, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, el territorio de la Provincia de Maracaibo comprendía aproximadamente, los territorios de los actuales Estados Zulia, Mérida, Táchira, Barinas y Apure. En 1810, al declararse la Independencia, comprendía aproximadamente, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo. Ese mismo año, sin embargo, se constituyeron como Provincias separadas, las de Mérida (comprendida La Grita y San Cristóbal) y Trujillo.

F. *La Provincia de Barinas (1786)*

Por Real Cédula de 15 de febrero de 1786 se erigió la *Provincia de Barinas*³⁷ cuyo territorio quedó dentro de la Capitanía General de Venezuela y en la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas, creada ese mismo año. El territorio de la misma, comprendió, aproximadamente lo que hoy son los territorios de los Estados Barinas y Apure, que como se dijo, fueron segregados de la Provincia de Maracaibo a la que pertenecían.

(34) Cfr. G. Morón, *op. cit.*, tomo III, p. 400.

(35) Véase el documento respectivo en G. Morón, *op. cit.*, vol. 3, p. 380.

(36) Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, pp. 210-212.

(37) *Idem*.

3. La integración de las provincias de Venezuela: La Capitanía General de Venezuela (1777)

Como se ha señalado, por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, dada en San Ildefonso³⁸ y en virtud de las representaciones formuladas a la Corona por el Virrey del Nuevo Reyno de Granada y por los Gobernadores de las Provincias de Guayana y Maracaibo, acerca de los inconvenientes que producía a dichas Provincias así como a las de Cumaná, Margarita y Trinidad el seguir unidas al Virreinato del Nuevo Reino de Granada por la distancia en que se hallaban de su capital Santa Fe, lo que provocaba el retardo en las providencias, con graves perjuicios para el Real servicio; para evitar estos males y otros mayores que podrían ocasionarse “en el caso de una invasión”, se resolvió “la absoluta separación de las mencionadas Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita del Virreinato y Capitanía General del Nuevo Reyno de Granada y agregarlas en lo gubernativo y militar a la Capitanía General de Venezuela, del mismo modo que lo están, en lo respectivo al manejo de mi Real Audiencia, a la nueva Intendencia erigida en dicha Provincia, y ciudad de Caracas, su capital”³⁹.

En efecto, con motivo de las reformas adoptadas por el rey Carlos III desde 1749, mediante la creación de las Intendencias en la Península, se había querido ordenar la administración territorial, que estaba subdividida, hasta entonces, en infinidad de derechos históricos.

Así, las Intendencias originaron una nueva distribución territorial, en la que quedaban enclavados varios corregimientos y alcaldías mayores, y el Intendente intervenía en los asuntos de hacienda, guerra, policía y justicia⁴⁰.

Pues bien, el esquema de las Intendencias se aplicó también a los territorios de América, y por ello se creó en 1776, la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Trinidad, encargada de administrar las rentas⁴¹.

Son esas mismas Provincias las que al año siguiente se integraron a la Capitanía General de Venezuela, por la Real Cédula de 1777, que dispuso además, “separar en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fe, y agregar a la primitiva de Santo Domingo, las dos expresadas Provincias de Maracaibo y Guayana, como lo está la de Cumaná y las Islas de Margarita y Trinidad para que hallándose estos territorios bajo una misma Audiencia, un

(38) Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 129-130.

(39) *Idem.*, p. 129.

(40) Véase los comentarios a la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 1749, en V. Rodríguez Casado, “Las reformas provinciales en la España de Carlos III”, *Crónicas del VI Congreso Historia Municipal Interamericano*, IEAL, Madrid, 1959, pp. 205-211.

(41) Real Instrucción de 8-12-77. Véase en Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *La Intendencia en España y en América*, Caracas, 1960, pp. 318 a 409. *Cfr.* Eduardo Arcila Farías, *Economía Colonial de Venezuela*, Caracas, 1973, tomo II, pp. 1 a 30.

Capitán General y un Intendente inmediato, sean mejor regidos y gobernados con mayor utilidad de mi Real Servicio”⁴².

La consecuencia de la creación de la Capitanía General de Venezuela se estableció claramente en la Real Cédula, al ordenar al Virrey y Audiencia de Santa Fe, el que se inhibieran y abstuvieran “del conocimiento de los respectivos asuntos que les tocaba antes de la separación” y a “los Gobernadores de las Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo, é Islas de Margarita y Trinidad, que obedezcan, como a su Capitán General, al que hoy es y en adelante lo fuere de la Provincia de Venezuela, y cumplan las órdenes que en asuntos de mi Real Servicio les comunicare en todo lo gubernativo y militar; y que así mismo den cumplimiento los Gobernadores de las Provincias de Maracaibo y Guayana a las Provisiones que en lo sucesivo despachare mi Real Audiencia de Santo Domingo, admitiendo para ante ella, las apelaciones que se interpusieren según y en la forma que lo han hecho, o debido hacer para ante la de Santa Fe”⁴³.

Posteriormente, por Real Cédula de 13 de junio de 1786, se ratificó el reacomodo provincial que se había dispuesto en las Reales Cédulas de 1676 y de febrero de 1786 sobre la creación de las Provincias de Maracaibo y Barinas, ordenándose que la Provincia de Maracaibo continuase unida a la Capitanía General e Intendencia de Caracas, y además se dispuso crear la Real Audiencia de Caracas, “para evitar los perjuicios que originan a los habitantes de dichas Provincias de Maracaibo, la de Cumaná, Guayana, e Islas de Margarita y Trinidad, comprendidas en la misma Capitanía General de recurrir por apelación de sus negocios a la Audiencia Pretorial de Santo Domingo”⁴⁴.

Finalmente, por Real Cédula de 3 de julio de 1793, se erigió el Real Consulado de Caracas, con su Tribunal y jurisdicción en toda la Capitanía General de Venezuela, en los asuntos mercantiles⁴⁵.

En esta forma, para 1810, la base de la integración política de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela estaba establecida con la creación, en 1776, de la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; en 1777, de la Capitanía General de Venezuela; en 1786 de la Real Audiencia de Caracas; y en 1793, del Real Consulado de Caracas⁴⁶.

El cuadro político territorial de las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela en 1810, correspondía entonces aproximadamente al territorio siguiente: la *Provincia de Margarita*, a la Isla de Margarita; la *Provincia de Venezuela o Caracas*, los territorios de los Estados Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda, y el Distrito Capital; la Provincia de Cumaná o Nueva Andalucía, los territorios de los Estados Anzoátegui, Sucre, Monagas y parte del territorio del

(42) Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, p. 129.

(43) *Idem.*, p. 130.

(44) Véase el texto en *Idem.*, p. 214

(45) Véase el texto en *Idem.*, pp. 248 a 256. Véase en general, M. M. Álvarez F., *El Tribunal del Real Consulado de Caracas*, 2 tomos, Caracas, 1967.

(46) Cfr. T. Chiossone, *op.cit.*, p. 89; G. Morón, “El proceso de Integración”, *El Nacional*, 26-8-76, p. A-4.

Estado Delta Amacuro; la Provincia de Guayana, los territorios de los Estados Bolívar, Amazonas y parte del Delta Amacuro; la Provincia de Maracaibo, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo; y la Provincia de Barinas, los territorios de los Estados Barinas y Apure.

A raíz de la Constitución de la Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, en Caracas, el 19 de Abril de 1810, y del inicio del proceso de Independencia de Venezuela, en los meses subsiguientes se establecieron tres nuevas provincias: el 27 de abril, se constituyó una Junta Provincial en Barcelona, dando origen a la Provincia de Barcelona, con parte del territorio de la que era la Provincia de Nueva Andalucía o Cumaná⁴⁷; el 16 de septiembre de 1810, en la ciudad de Mérida se constituyó una Junta que asumió la autoridad soberana, constituyéndose la Provincia de Mérida con parte del territorio de la Provincia de Maracaibo, a la que se sumaron las ciudades de La Grita (11-10-1810) y San Cristóbal (28-10-1810); y el 9 de octubre de 1810, al constituirse una Junta se estableció la Provincia de Trujillo, con parte del territorio que correspondía a la Provincia de Maracaibo⁴⁸.

En consecuencia, para finales de 1810, el territorio de Venezuela estaba integrado por las siguientes nueve (9) Provincias: Margarita, Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Barinas, Barcelona, Mérida y Trujillo. El Congreso que declaró solemnemente la Independencia el 5 de julio de 1811, estaba integrado por representantes de las Provincias de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, y fueron los representantes de esas mismas siete (7) Provincias los que sancionaron la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811. No habían participado en esos actos representantes de las Provincias de Guayana y Maracaibo, así como tampoco de Coro, que si bien pertenecían a la Provincia de Caracas, no se sumaron a la declaración de independencia y quedaron sometidas a la Corona.

Por ello, el artículo 128 de la Constitución, estableció que “luego que libres de la opresión que sufren las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana puedan y quieran unirse a la Confederación, serán admitidas a ella, sin que la violenta separación en que a su pesar y el nuestro han permanecido, pueda alterar para con ellas los principios de igualdad, justicia, fraternidad de que gozarán, desde luego, como todas las demás provincias de la Unión”.

4. El territorio del Estado formado por el de las provincias de la Capitanía General de Venezuela

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela, de 1811, hecha por los representantes “de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas”, al establecer el Pacto Federal, dejó a cada una de esas Provincias “su

(47) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, tomo II, p. 411.

(48) Véase los textos en el libro *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, pp. 341 a 350.

Soberanía, Libertad e Independencia”, con “el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración *territorial* bajo las leyes que crean convenientes”. Agregó el Preliminar de dicho texto, que “del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o agregación a él vengan a ser parte de esta Confederación”. Por ello, como se dijo, el artículo 128 de la Constitución, conforme a esa declaración se destinó a las otras Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela que eran Coro, Maracaibo y Guayana, las cuales “luego que libres de la opresión que sufren puedan y quieran unirse a la confederación, serán admitidas a ella”.

En esta forma, aun cuando sin una definición expresa, el territorio de la Confederación se formó por el de las Provincias que formaban parte de la Capitanía General de Venezuela y cuyos representantes sancionaron la Constitución.

La Constitución de 1819, decretada “por nuestros representantes, diputados al efecto por las provincias de nuestro territorio que se han liberado ya del despotismo español”, en su título II, Sección Primera, artículo 2 estableció que:

“el territorio de la República de Venezuela se divide en diez Provincias que son: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Sus límites y demarcaciones se fijarán por el Congreso”.

Este texto, en igual forma, sin definir el ámbito del territorio, al dividirlo en el de las Provincias, remitió al territorio de éstas para su determinación.

A partir de la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia de 1821 y de la Constitución de ese año (Cúcuta), se comenzó a definir el territorio de la República por el que formaba la Capitanía General de Venezuela establecida por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, tal como estaba configurado en 1810 antes del proceso político iniciado el 19 de abril de ese año. En esta forma en Venezuela se siguió el principio de derecho internacional público americano, conocido como el de *Uti possidetis juris*, según el cual nuestro país tenía derechos sobre los territorios que correspondían en 1810 a la Capitanía General de Venezuela, de tal manera que los límites territoriales del país, eran los mismos que correspondían en ese año a dicha entidad colonial, en relación al Virreinato de la Nueva Granada, al Brasil y a la Guyana Británica.

En efecto, en 1821, la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia, sancionada en Cúcuta, al reunir los pueblos de Nueva Granada y Venezuela en una sola Nación, denominada República de Colombia, definió su territorio en la siguiente forma:

Art. 5. El territorio de la República de Colombia será el comprendido dentro de la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato y Capitanía del nuevo Reino de Granada. Pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempo más oportuno.

En la Constitución de Colombia de 1821 conforme a la orientación de la Ley Fundamental, el territorio de la República se definió así:

Art. 6. El territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela.

En la Constitución de 1830, luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia y su Constitución como Estado independiente, se definió el territorio de Venezuela en la siguiente forma:

Art. 5. El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela. Para su mejor administración se dividirá en provincias, cantones y parroquias, cuyos límites fijará la Ley.

Esta norma de la Constitución de 1830, sustancialmente quedó con la misma redacción en las Constituciones posteriores, evolucionando hasta lograr la concepción vigente del texto constitucional de 1999.

5. La provincia en el Régimen Español de la Península

Contrariamente a lo que sucedió en los territorios coloniales, donde la Provincia fue el eje de la organización territorial que España montó en su imperio americano, en la península ibérica la división Provincial fue un hecho posterior al inicio de la independencia hispano americana, que se comenzó con los trabajos de las Cortes de Cádiz en 1812.

En efecto, la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, al definir al territorio español y enumerar sus posesiones en la Península, agregó que:

“Art. 11. Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.

Las Cortes, por Decreto de 23 de mayo de 1812, restablecieron en diversas partes del territorio diputaciones provinciales, mientras se llegaba “el caso de hacerse la conveniente división del territorio español”, de lo que Adolfo Posada deduce en su obra *Escritos municipalistas de la vida local*⁴⁹ “la idea que se tenía de la necesidad de una división territorial nueva en Provincias”.

A esos efectos, en la Constitución de Cádiz se había previsto un capítulo relativo al “Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones provinciales” (arts. 324 a 337).

(49) Véase A. Posada, *Escritos Municipales de la Vida Local*, IEAL, Madrid, 1979.

En realidad, las Cortes, al regular las Diputaciones Provinciales lo que habían hecho era institucionalizar la figura de las Juntas Provinciales que habían surgido al calor de la guerra de independencia frente a Francia, transformándolas en tales Diputaciones a las cuales se atribuyó el rol de representar el vínculo de unión intermedio, entre los ayuntamientos y el gobierno central, asumiendo tales diputaciones el control de tutela de éstos (art. 323).

El esquema de Cádiz, fue efímero. El 11 de diciembre de 1813 España firmó el Tratado con Francia en el que se reconoció a Fernando VII como Rey, y éste, cinco meses después, el 4 de mayo de 1814 adoptó su célebre manifiesto sobre abrogación del Régimen Constitucional mediante el cual se restableció la autoridad absoluta del Monarca, declarando “nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás..., y se quitasen de en medio del tiempo” la Constitución y los actos y leyes dictados durante el período de gobierno constitucional, y se extinguió, así, por Reales Cédulas de junio y julio de 1814, la nueva estructura municipal y provincial, restableciéndose el sistema municipal a la condición que tenía en marzo de 1808.

El 10 de marzo de 1820, mediante el pronunciamiento de Rafael del Riego que originó la revolución liberal, el mismo Fernando VII había sido obligado a aceptar y jurar la Constitución de Cádiz ante el Ayuntamiento de Madrid, restableciéndose la estructura municipal abolida en 1814, reorganizándose de nuevo las Provincias y comunicándose a las Cortes, ante las cuales el Rey renovó el 9 de julio de 1820, el juramento de fidelidad a la Constitución.

Por Decreto de 22 de enero de 1822 se intentó dar a la Provincia una concreción territorial definida, estableciéndose lo que puede considerarse como la primera división regular del territorio español, en cierto número de provincias. Sin embargo, de nuevo, desde Francia se invadió la Península, ejecutando Luis XVIII la decisión del Congreso de Verona, de la Santa Alianza, de liquidar el principio monárquico-liberal que surgía en España.

El triunfo de los ejércitos borbónicos obligaron a las Cortes a negociar, y el rey, de nuevo, con apoyo extranjero, asumió el poder absoluto restableciéndose por Real Decreto de 17 de octubre de 1824, de nuevo los ayuntamientos perpetuos y eliminando las bases populares de los ayuntamientos constitucionales.

En 1833, falleció Fernando VII, siendo sustituido por Isabel II, pero bajo la regencia de María Cristina de Borbón como gobernadora del Reino. Ese mismo año, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por fin, se formuló la división territorial de la Península, en Provincias, con lo cual se consagró en forma definitiva a la Provincia como circunscripción administrativa del Estado español.

II. EL INICIO DE LA CONFIGURACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO INDEPENDIENTE: 1810-1811

La historia política de Venezuela⁵⁰ como nación independiente, así como, en general, la historia política de toda América Latina independiente⁵¹, puede decirse que comenzó el 19 de abril de 1810, cuando el Cabildo o Ayuntamiento de Caracas, al transformarse en una “Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela”, desconociendo la autoridad de la Regencia española y reconociendo la autoridad del Rey, asume automáticamente el gobierno de la Provincia⁵². Lo que aparentemente constituyó en sus inicios una reacción local, de una de las Provincias de España, en América, contra las acciones napoleónicas en la metrópoli española, pronto constituiría realmente la primera manifestación de independencia frente a España, en las Provincias Americanas, lo cual días después (27 de Abril) se comunicaría a todos los Ayuntamientos de América, invitándolos “a la grande obra de la confederación americana-española”⁵³.

(50) Sobre la historia política venezolana, véase: Antonio Arellano Moreno, *Mirador de la Historia Política de Venezuela*, Caracas, 1967; Antonio Arellano Moreno, *Breve Historia de Venezuela*, Caracas, 1973; Tulio Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980; Jesús A. Cova, *Resumen de la Historia de Venezuela*, Caracas, 1982; Ramón Escobar Salóm, *Evolución Política de Venezuela*, Caracas, 1972 Juan Bautista Fuenmayor, *Historia de Venezuela Contemporánea*, 1899-1699, 10 tomos, Caracas, 1975; Julián Fuentes Figueroa, *Historia General de Venezuela*, Caracas, 1980 Manuel Vicente Magallanes, *Historia Política de Venezuela*, Madrid, 1972, José Siso Martínez, *Historia de Venezuela*, México, 1962 Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, 5 vols., Caracas, 1971; Ramón J. Velásquez, “Evolución Política en el último medio siglo”, en *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia*, 1926-1976, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1979, pp. 11 a 433; José L. Salcedo Bastardo, *Historia Fundamental de Venezuela*, Caracas, 1970; Presidencia de la República, *Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), 12 tomos, Caracas, 1961; Presidencia de la República, *Ciento cincuenta años de Vida Republicana*, Caracas, 1964; *El Pensamiento político venezolano del siglo XX, Documentos para su estudio* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), Congreso de la República, 15 tomos, Caracas, 1983.

(51) En América Latina el caso de Venezuela es resaltante y contradictorio: fue el primer país latinoamericano en proclamar su independencia política en 1810 y sus líderes políticos y militares lo fueron también de gran parte de la América Latina, correspondiendo a Simón Bolívar, por ejemplo, el título de Libertador no sólo de su tierra natal, Venezuela, sino de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, y, sin embargo, ha sido uno de los países latinoamericanos más dependientes económicamente por ser un país monoprodutor y monoexportador de petróleo; fue el primer país de América Latina en proclamar la democracia como base de su régimen político en 1811 pero fue el país que menos disfrutó de la democracia en toda su historia política hasta 1958; fue el primer país de América Latina en tener Constitución Política en 1811, pero ha sido el país de América Latina que más Constituciones ha tenido, formalmente hablando, en toda su historia política, siendo la de 1961, la que más años de vigencia ha tenido.

(52) Véase el Acta del Ayuntamiento de Caracas del 19 de abril de 1810 en *El 19 de Abril de 1810*, publicación del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Caracas, 1957, pp. 11 y ss. Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra.

(53) Véase la relación detallada de los acontecimientos y los escritos de Rafael Seijas, Arístides Rojas, L. Vallenilla Lanz, Cristóbal L. Mendoza y otros, en *El 19 de abril de 1810, cit.*, pp. 63 y ss.

En este proceso emancipador sin duda, la situación política de la Monarquía española a comienzos del siglo XIX, y la propia lucha de Independencia que se desarrolló en la Península, fueron determinantes.

1. La situación política de la monarquía y del reinado de Fernando VII y la independencia de las provincias de Venezuela

Fernando VII inició su reinado (1808-1833) en España, con motivo de la abdicación de su padre, el Rey Carlos IV, lo que se produjo como consecuencia de la rebelión de Madrid y el motín de Aranjuez del 18 de marzo de 1808, provocada por la presencia en Madrid del ejército francés al mando de J. Murat, el Gran Duque de Berg, Ejército que había sido autorizado a pasar por España para someter a Portugal, luego de los convenios secretos que Manuel Godoy, el Príncipe de la Paz y Ministro favorito de Carlos IV y de la Reina, había acordado con Napoleón. La reacción popular contra el favorito del reino y la oposición del Príncipe de Asturias, Fernando, al proyecto de huida de los Reyes a Cádiz e incluso, a América, y descubierta la maniobra invasora de Napoleón, provocó la persecución de Godoy, la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando y el destierro del primero⁵⁴.

Unos años antes, y durante el reinado de Carlos IV (1788-1808), la faz política del mundo había comenzado a cambiar. Carlos IV había iniciado su reinado a la muerte de su padre, el Rey Carlos III, el 14 de diciembre de 1788, dos años después de que se había creado la Real Audiencia de Caracas (1786), con la cual, como se dijo, las Provincias de la Capitanía General de Venezuela habían adquirido una completa integración. Pero el inicio del reinado de Carlos IV habría de coincidir con dos de los acontecimientos políticos de la mayor importancia en el mundo moderno, la Revolución Americana y la Revolución Francesa.

En efecto, un año antes de que fuera coronado, el 17 de septiembre de 1787, los Estados Unidos de América, independientes desde 1776, promulgaron la primera Constitución escrita en la historia constitucional, con lo cual se comenzaron a sentar las bases del constitucionalismo moderno; y dos años después en 1789, se iniciaba la Revolución Francesa que llevaría a la Asamblea Nacional a aprobar el 27 de agosto la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la primera de las declaraciones de derechos fundamentales del mundo moderno, después de las Colonias Norteamericanas de 1776, recogida luego en la Constitución francesa de 1791, la primera Constitución escrita en la historia del constitucionalismo europeo.

El reinado de Carlos IV coincidió, por tanto, con la difusión masiva de ambos acontecimientos y sus secuelas políticas, lo que contribuyó al resquebrajamiento de los cimientos del mismo Estado Absoluto; y su penetración en las provincias americanas.

(54) Véase un recuento de los sucesos de marzo en Madrid y Aranjuez y todos los documentos concernientes a la abdicación de Carlos IV en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, 1983, tomo II, pp. 91 a 153.

En efecto, en 1783, el mismo año en que nació Simón Bolívar, el Libertador, el Conde de Aranda, Ministro de Carlos III y Plenipotenciario para los ajustes entre España, Francia e Inglaterra, firmaba un Tratado que obligaba a Inglaterra a reconocer la Independencia de sus colonias en Norte América, y con tal motivo, se dirigió al Rey, diciéndole que la firma de dicho Tratado había dejado en su alma “una impresión dolorosa” que se veía obligado a manifestársela, pues consideraba que el reconocimiento de la independencia de las Colonias Inglesas era “un motivo de temor y de pesar”; y agregaba

“Esta República Federal ha nacido pigmea, por decirlo así y ha necesitado el apoyo de la fuerza de dos Estados tan poderosos como la España y la Francia para lograr su independencia. Tiempo vendrá en que llegará a ser gigante, y aún coloso muy temible en aquellas vastas regiones. Entonces ella olvidará los beneficios que recibió de ambas potencias y no pensará sino en engrandecerse. Su primer paso será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Estos temores son, Señor, demasiado fundados y habrán de realizarse dentro de pocos años si aún no ocurriesen otros más funestos en nuestras Américas”⁵⁵.

Y efectivamente, estos hechos “más funestos” se sucedieron a los pocos años, y a ello contribuyeron, entre otros factores, los propios republicanos españoles que influyeron directamente en la revolución hispano americana.

En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Revolución Francesa, había sido prohibida en América por el Tribunal de la Inquisición de Cartagena de Indias en 1789⁵⁶ y antes que conociera divulgación alguna en el Nuevo Mundo, en 1790, los Virreyes del Perú, México y Santa Fe, así como el Presidente de Quito, y varias veces al Capitán General de Venezuela, habían participado a la Corona de Madrid:

“que en la cabeza de los americanos comenzaban a fermentar principios de libertad e independencia peligrosísimos a la soberanía de España”⁵⁷.

Y fue precisamente en la última década del siglo XVIII cuando comienza a desparramarse por los ilustrados criollos el fermento revolucionario e independentista, a lo cual contribuyeron diversas traducciones de los prohibidos “Derechos del Hombre y del Ciudadano”, entre los cuales debe destacarse la realizada por Antonio Nariño en Santa Fe, en 1792, que circuló en 1794⁵⁸, y que fue objeto de una famosísima causa en la cual fue condenado a diez años de presidio en Africa, a confiscación de todos sus bienes y a extrañamiento perpetuo de la América, mandándose quemar por mano del verdugo el libro de donde había sacado los Derechos del Hombre⁵⁹.

(55) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, p. 190.

(56) Véase P. Grases, *La Conspiración de Gual y España y el Ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, p. 13.

(57) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, p. 177.

(58) *Idem.*, p. 286.

(59) Véase los textos en *Idem.*, pp. 257-259.

Por esa misma época, el Secretario del Real y Supremo Consejo de Indias había dirigido una nota de fecha 7 de junio de 1793 al Capitán General de Venezuela, llamando su atención sobre los designios del Gobierno de Francia y de algunos revolucionarios franceses, como también de otros promovedores de la subversión en dominios de España en el Nuevo Mundo, -decía-:

“...que envían allí libros y papeles perjudiciales a la pureza de la religión, quietud pública y debida subordinación de las colonias”⁶⁰.

Pero un hecho acaecido en España va a tener una especial significación en todo este proceso: el 3 de febrero de 1796, día de San Blas, debía estallar en Madrid una conspiración planeada para establecer la República en sustitución de la Monarquía, al estilo de lo acontecido años antes en Francia. Los conjurados, capitaneados por Juan Bautista Mariano Picornell y Gomilla, mallorquín de Palma, fueron apresados en la víspera de la Revolución. Conmutada la pena de muerte sobre ellos recaída por intervención del agente francés, se les condenó a reclusión perpetua en los Castillos de Puerto Cabello, Portobelo y Panamá, en tierras americanas⁶¹. La fortuna revolucionaria llevó a que de paso a sus destinos en esos “lugares malsanos de América”⁶², los condenados fueran depositados en las mazmorras del Puerto de La Guaira, donde en 1797 se encontrarían de nuevo reunidos. Allí los conjurados de San Blas, quienes se fugarían ese mismo año de 1797⁶³, entrarían en contacto con los americanos de La Guaira, provocando la conspiración encabezada por Manuel Gual y José María España, de ese mismo año, considerada como “el intento de liberación más serio en Hispano América antes del de Miranda en 1806”⁶⁴. Insólito, pero cierto, como se da cuenta en el largo “Resumen” que sobre esa conspiración se presentó al Gabinete de Madrid:

“Sé descubrió esta conspiración por un mulato, oficial de barbero, el cual se presentó al provisor, éste al teniente del rey, y ambos al gobernador con la noticia de haber oído este mulato al comerciante de aquella ciudad don Manuel Montesinos Rico, las palabras siguientes: Ya somos todos iguales”⁶⁵.

La revolución, por supuesto, como todas, se creía estaba lista, y había adoptado entre sus señas un soneto que decía:

“En Santa Fe se cree ya todo listo, en España no se duda, y los anuncios previstos, no dejan la menor duda”⁶⁶.

Sin embargo, ello no fue así. La Revolución fracasó, y habría de pasar otra década para que se iniciara la Revolución Hispano Americana. Pero el legado de esa conspira-

(60) *Idem.*, p. 247.

(61) Véase P. Grases, *op. cit.*, p. 20.

(62) *Idem.*

(63) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, p. 287; P. Grases, *op. cit.*, p. 26.

(64) P. Grases, *op. cit.*, p.

(65) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, p. 332.

(66) *Idem.*, p. 313.

ción fue un conjunto de papeles que habrían de tener la mayor influencia en el proceso constitucional de Hispano América, entre los que se destaca una obra sobre los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, prohibida por la Real Audiencia de Caracas el 11 de diciembre de ese mismo año de 1797, la cual consideró como una obra que llevaba:

“...toda su intención a corromper las costumbres y hacer odioso el real nombre de su majestad y su justo gobierno; que a fin de corromper las costumbres, siguen sus autores las reglas de ánimos cubiertos de una multitud de vicios, y desfigurados con varias apariencias de humanidad...”⁶⁷

El libro, con el título *Derechos del Hombre del Ciudadano con varias máximas Republicanas y un Discurso Preliminar dirigido a los americanos*, probablemente impreso en Guadalupe, en 1797, en realidad contenía una traducción de la Declaración Francesa que procedió el Acta Constitucional de 1793⁶⁸. Por tanto, no era una traducción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, incorporada a la Constitución Francesa de 1791 que había traducido Nariño en Bogotá, sino de la Declaración del texto constitucional de 1793, mucho más amplio y violento pues correspondió a la época del Terror, constituyendo una invitación a la revolución activa⁶⁹.

Pues bien, este texto tiene para el constitucionalismo de Venezuela una importancia capital, pues influyó directamente en la ordenación jurídica de la República, cuyo Congreso General, después del proceso de independencia iniciado en 1810, aprobó solemnemente la “Declaración de Derechos del Pueblo” el 1° de julio de 1811⁷⁰, la cual, después de las declaraciones norteamericanas y de la francesa puede considerarse como la tercera de las Declaraciones de Derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, recogida, notablemente ampliada, en la Constitución del 2 de diciembre del mismo año 1811. Esas Declaraciones de derechos, que influyeron todo el proceso constitucional posterior, sin duda, como lo demostró el Profesor Pedro Grases, tuvieron su principal base de redacción en el documento, traducción de Picornell, vinculado a la conspiración de Gual y España, principal promotor de la conspiración de San Blas⁷¹.

Pero después de la conspiración de Gual y España, y declarada la guerra entre Inglaterra y España (1804), otro acontecimiento importante influirá también en la independencia de Venezuela, y son los desembarcos y proclamas de Francisco de Miranda en las costas de Venezuela (Puerto Cabello y Coro) en 1806, los que se han considerado como los más importantes acontecimientos relativos a la emancipación de América Latina antes de la abdicación de Carlos IV y los posteriores sucesos de Bayona⁷². Miranda, por ello, ha sido considerado como el Precursor de la Independencia del continente Américo-

(67) P. Grases, *op. cit.*, p. 30.

(68) *Idem.*, pp. 37 y ss.

(69) *Idem.*

(70) Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 0.d)

(71) P. Grases, *op. cit.*

(72) O. C. Stoetzer, *Las Raíces Escolásticas de la Emancipación de la América Española*, Madrid, 1982, p. 252.

Colombiano, a cuyos pueblos dirigió sus proclamas independentistas basadas en la formación de una federación de Cabildos libres⁷³ lo cual luego se pondría en práctica, en Venezuela, entre 1810 y 1811.

Dos años después de los desembarcos de Miranda, y a raíz de la abdicación de Carlos IV, el panorama político de la Monarquía española se ensombreció abruptamente. Fernando VII había asumido la Corona el 20 de marzo de 1808, y ello había sido participado a las Provincias americanas por Reales Cédulas, entre las cuales está la de 20 de abril de 1808 librada al Capitán General de Venezuela⁷⁴ y que fue abierta por el Ayuntamiento de Caracas el 15 de julio de 1808⁷⁵, cuatro meses después de haber sido expedida, pero dos meses después de otros dos acontecimientos que ya habían ocurrido: la renuncia de la Corona, de Fernando VII en su padre (1-5-1808)⁷⁶ y de la cesión de Carlos IV a Napoleón de sus derechos al Trono de España y de las Indias (5-5-1808)⁷⁷.

En efecto, las disputas políticas reales entre padre e hijo, la protesta del primero ante Napoleón, de su abdicación forzosa y provocada por la violencia, y la ocupación del territorio español por los ejércitos del Emperador, con la represión, por ejemplo, del 2 de mayo de 1808 en Madrid⁷⁸, condujeron a la celebración de los Tratados de Bayona del 10 de mayo de 1808 mediante los cuales Carlos IV y Fernando VII cedieron solemnemente todos sus derechos al Trono de España e Indias al Emperador Napoleón “como el único que, en el Estado a que han llegado las cosas, puede restablecer el orden” a cambio de asilo, pensiones y propiedades en territorio francés⁷⁹.

El 25 de mayo de 1808 Napoleón nombró al Gran Duque de Berg, lugarteniente general del Reyno⁸⁰ y manifestaba a los españoles: “Vuestra Monarquía es vieja: mi misión se dirige a renovarla: mejorará vuestras instituciones; y os haré gozar de los beneficios de una reforma, sin que experimentéis quebrantos, desórdenes ni convulsiones”. Prometía, además, “una Constitución que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y el privilegio del Pueblo”⁸¹.

En ese mismo mes de mayo, en todo caso, se inició la guerra de Independencia en España, en la cual los Cabildos, como el de Madrid, tuvieron un papel protagónico al asumir la representación popular por fuerza de las iniciativas populares⁸². A medida que se generó el alzamiento, se constituyeron en las villas y ciudades, Juntas de Armamento

(73) Francisco de Miranda, *Textos sobre la Independencia*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 95 y ss., y 115 y ss.

(74) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 126.

(75) *Idem.*, pp. 127 y 160.

(76) *Idem.*, p. 133.

(77) *Idem.*, p. 142.

(78) *Idem.*, p. 153.

(79) *Idem.*, pp. 142 a 148.

(80) *Idem.*, p. 153.

(81) *Idem.*, p. 154.

(82) Véase A. Sacristán y Martínez, *Municipalidades de Castilla y León*, Madrid, 1981, p. 490.

y Defensa, encargadas de la suprema dirección de los asuntos locales y de sostener y organizar la resistencia frente a los franceses. Esas Juntas aún cuando constituidas por individuos nombrados por aclamación popular, tuvieron como programa común la monarquía, simbolizada en la persona de Fernando VII, por lo que obraron en nombre del Rey, produciéndose así una revolución política en España, al sustituirse el sistema absolutista de gobierno, por un sistema municipal, popular y democrático, completamente autónomo⁸³. La organización del mismo provocó la estructuración de Juntas Municipales las cuales concurren mediante delegados a la formación de las Juntas Provinciales que representaban a los municipios agrupados en un determinado territorio.

El 17 de junio de 1808, por ejemplo, la Junta Suprema de Sevilla explicaba la situación política de la península y de la lucha contra Napoleón⁸⁴, y recordemos que sólo fue un mes después, el 15 de julio de 1808, que se conoció en el Ayuntamiento de Caracas, formalmente, la Real Cédula de proclamación de Fernando VII⁸⁵. Sin embargo al día siguiente, el 16 de julio, llegó al mismo Ayuntamiento la noticia de la renuncia de Fernando VII, de la cesión de los derechos de la Corona por parte de Carlos IV a Napoleón y del nombramiento del lugar-teniente del Reino⁸⁶. De ello se habían encargado sendos emisarios franceses, que habían llegado a Caracas.

Ante esas noticias el Capitán General formuló la declaración solemne del 18 de julio de 1808 expresando que en virtud de que “ningún gobierno intruso e ilegítimo puede aniquilar la potestad legítima y verdadera... en nada se altera la forma de gobierno ni el Reinado del Señor Don Fernando VII en este Distrito”⁸⁷. A ello se sumó, el 27 de julio, el Ayuntamiento de Caracas al expresar que “no reconocen ni reconocerán otra Soberanía que la suya (Fernando VII), y la de los legítimos sucesores de la Casa de Borbón”⁸⁸. En esa misma fecha, el Capitán General se dirigió al Ayuntamiento de Caracas exhortándolo a que se erigiese en esta Ciudad “una Junta a ejemplo de la de Sevilla”⁸⁹, para cuyo efecto el Ayuntamiento tomó conocimiento del acto del establecimiento de aquella⁹⁰ y acordó estudiar un “Prospecto” cuya redacción encomendó a dos de sus miembros y que fue aprobado el 29 de julio de 1808 pasándolo para su aprobación al “Presidente,

(83) Cfr. O.C. Stoetzer, *op. cit.*, p. 270.

(84) Véase el texto de la manifestación “de los principales hechos que han motivado la creación de la Junta Suprema de Sevilla que en nombre de Fernando VII gobierna los reinos de Sevilla, Córdoba, Granada, Jaén, Provincias de Extremadura, Castilla la Nueva y las demás que vayan sacudiendo al yugo del Emperador de los franceses” del 17 de junio de 1808 en J. F. Blanco R. Aspúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 154-157.

(85) *Idem.*, p. 127.

(86) *Idem.*, p. 148.

(87) *Idem.*, p. 169.

(88) *Idem.*, p. 169.

(89) *Idem.*, pp. 170-174. Cfr. C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, tomo I, Caracas 1959, pp. 311 y ss., y p. 318.

(90) Véase el acta del Ayuntamiento del 28-7-1808. *Idem.*, tomo II, p. 171.

Gobernador y Capitán General”⁹¹. Esto nunca sucedió a pesar de la representación que el 22 de noviembre de 1808, las primeras notabilidades de Caracas que habían sido designadas para tratar con al Presidente, Gobernador y Capitán General, le habían enviado sobre “la formación y organización de la Junta Suprema”.

En dicha representación, se constataba la instalación de Juntas con el nombre de Supremas en las capitales de las provincias de la Península, sobre las cuales “ha descansado y descansa el noble empeño de la nación por la defensa de la religión, del rey, de la libertad e integridad del Estado, y estas mismas le sostendrán bajo la autoridad de la Soberana Central, cuya instalación se asegura haberse verificado. Las provincias de Venezuela no tienen ni menos lealtad ni menos ardor, valor ni constancia, que las de la España europea”, y por ello le expresaron que creían que era “de absoluta necesidad se lleve a efecto la resolución del Sr. Presidente, Gobernador y Capitán General comunicada al Ilustre Ayuntamiento, para la formación de una Junta Suprema, con subordinación a la Soberana de España que ejerza en esta ciudad la autoridad suprema, mientras regresa al trono nuestro amado rey Fernando VII”⁹², a cuyo efecto para “precaver todo motivo de inquietud y desorden” decidieron nombrar “representantes del pueblo” para que tratasen con el Presidente, Gobernador y Capitán General “de la organización y formación de la dicha Junta Suprema”⁹³. El Presidente, Gobernador y Capitán General, Juan de Casas, quien desde el año anterior (1807) se había encargado del cargo a la muerte del titular, a pesar de que había manifestado sobre la conveniencia de la Constitución de la Junta de Caracas, no sólo no accedió a la petición sino que consideró la representación que se le presentó como un atentado contra el orden y seguridad pública, por lo cual persiguió y juzgó a los peticionarios⁹⁴. Se comenzó así, a afianzar el sentimiento popular de que el gobierno de la Provincia era pro-Bonapartista lo cual se achacó también al Mariscal de Campo Vicente de Emparán y Orbe nombrado Gobernador meses después por la Junta Suprema Gubernativa en marzo de 1809⁹⁵.

En efecto, en la Península, la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reyno se había constituido en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808 y trasladado luego a Sevilla el 27 de diciembre de 1809, integrada por mandatarios de las diversas provincias del Reino, y la misma tomó la dirección de los asuntos nacionales⁹⁶. El 12 de enero de 1809, el Ayuntamiento de Caracas reconoció en Venezuela a dicha Junta Central, como gobierno supremo del imperio⁹⁷. Días después, la Junta Central por Real Orden de 22 de enero de 1809 dispuso que por cuanto “los vastos y preciosos dominios que la España posee en las Indias no son propiamente colonias o factoría como los de otras naciones, sino una

(91) Véase el texto del prospecto y su aprobación de 29-7-1808. *Idem.*, pp. 172-174. *Cfr.* C. Parra Pérez, *op. cit.*, p. 318.

(92) Véase el texto, *Idem.*, pp. 179-180, *Cfr.* C. Parra Pérez, *op. cit.*, p. 133.

(93) *Idem.*

(94) *Idem.*, pp. 180-181. *Cfr.* L.A. Sucre, *Gobernadores y Capitanes Generales de Venezuela*, Caracas, 1694, pp. 312-313.

(95) *Cfr.* L.A. Sucre, *op. cit.*, p. 314.

(96) Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 174 y 179.

(97) *Cfr.* C. Parra Pérez, *op. cit.*, tomo II, p. 305.

parte esencial e integrante de la monarquía española”, las Provincias de América debían tener representación y constituir parte de la Junta Central, a cuyo efecto se dispuso cómo habrían de elegirse los diputados y vocales americanos⁹⁸, los cuales por supuesto, representaban una absoluta minoría en relación a los representantes peninsulares, lo cual fue protestado en Américas⁹⁹.

A tal efecto se estableció un procedimiento de elección que se aplicó, por ejemplo en la Provincia de Guayana¹⁰⁰. En todo caso, para fines de 1808 y comienzos de 1809, no habían tardado en aparecer manifestaciones adversas a la Junta Suprema Central y Gubernativa, a la cual se acusó de usurpadora de autoridad, lo que produjo la convocatoria, por la misma, a Cortes, para darle legitimación a la representación nacional, que hizo por Decretos de 22 de mayo y 15 de junio de 1809, fijándose la reunión de las Cortes para el 1º de marzo de 1810 en la Isla de León¹⁰¹. Estas Cortes estarían compuestas por representantes (diputados) y por las Juntas Provinciales del Reino. También la nobleza y el clero debían tener representación en ellas. Es de destacar, además, que expresamente se previó que también debían integrar las Cortes, los representantes de las Provincias de Indias, los cuales efectivamente fueron designados, pero en forma supletoria, por una Junta regulada por Decreto del 1º de enero de 1810¹⁰².

Ahora bien, en mayo de 1809, había llegado a Caracas el nuevo Presidente, Gobernador y Capitán General de Venezuela, Vicente Emparán y en ese mismo mes la Junta Suprema Gubernativa advertía a las Provincias de América sobre los peligros de la extensión de las maquinaciones del Emperador a las Américas¹⁰³. Frente al temor del subyugamiento completo de la Península, la conspiración por la independencia de la Provincia de Venezuela estaba en marcha, y de ello ya estaba en conocimiento Emparán antes de llegar a Caracas¹⁰⁴. Su acción de gobierno, sin embargo, no contribuyó sino a acelerar la reacción criolla, al enemistarse incluso con el clero y el Ayuntamiento. Ya para fines de 1809 había un plan para derribar el gobierno, en el cual participaban los más destacados jóvenes caraqueños, entre ellos Bolívar quien había regresado de España en 1807, todos amigos del Capitán General¹⁰⁵. Las providencias de éste al descubrir el plan, afortunadamente fueron débiles, lo que no impidió las protestas del Ayuntamiento¹⁰⁶.

El 29 de enero de 1810, luego de los triunfos franceses en Andalucía, la Junta Central Gubernativa del Reino resolvió reconcentrar la autoridad del reino, para lo cual nombró

(98) Véase el texto en *Idem.*, pp. 230-231. *Cfr.* O. C. Stoetzer, *op. cit.*, p. 271.

(99) Véase por ejemplo el Memorial de Agrarios de C. Torres de 20-11-1809 en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 243-246; *Cfr.* O. C. Stoetzer, *op. cit.*, p. 272.

(100) *Cfr.* los textos en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 260-261.

(101) Véase el texto en *Idem.*, pp. 234-235.

(102) Véase E. Roca Roca, *América en el Ordenamiento Jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, p. 21 *Cfr.* J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 267-268.

(103) Véase el texto en *Idem.*, pp. 250-254.

(104) *Cfr.* G. Morón, *op. cit.*, tomo III, p. 205.

(105) C. Parra Pérez, *op. cit.*, tomo I, pp. 368-371.

(106) *Idem.*, p. 371.

un Consejo de Regencia al cual asignó el poder supremo, aun cuando limitado por su sujeción a las Cortes que debían reunirse meses después¹⁰⁷. Así, se disponía que “las Cortes reducirán sus funciones al ejercicio del poder legislativo, que propiamente les pertenece, y confiando a la Regencia el del poder ejecutivo”¹⁰⁸.

El Consejo de Regencia, en ejercicio de la autoridad que había recibido, el 14 de febrero de 1810, dirigió a los españoles americanos una “alocución” acompañada de un Real Decreto disponiendo la concurrencia a las Cortes Extraordinarias de diputados al mismo tiempo que de la Península, de los dominios españoles de América y de Asia¹⁰⁹.

Entre tanto, las Provincias de América carecían de noticias sobre los sucesos de España, cuyo territorio, con excepción de Cádiz y la Isla de León estaban en poder de los franceses. Estas noticias y la de la disolución de la Junta Suprema Central y Gubernativa sólo se confirmaron en Caracas el 18 de abril de 1810¹¹⁰. La idea de la desaparición en España del Gobierno supremo y el de la necesidad de buscar la Constitución de un gobierno para las provincias de Venezuela para asegurarse contra los designios de Napoleón, sin duda, fue el último detonante de la revolución de independencia.

2. El 19 de abril de 1810 y la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los derechos de Fernando VII

El Ayuntamiento de Caracas, en su sesión del 19 de abril de 1810 puede decirse que realizó un golpe de Estado, deponiendo a la autoridad constituida, y erigiéndose a sí mismo en Junta Suprema de Venezuela conservadora de los derechos de Fernando VII. El Acta de la sesión del Ayuntamiento de Caracas, fue así el primer acto constitucional de un nuevo gobierno y el inicio de la conformación jurídica de un nuevo Estado¹¹¹.

En efecto, la decisión que tomó el Ayuntamiento de Caracas, deponiendo en el mando de la Provincia de Venezuela al Gobernador Emparán, fue la de asumir el “mando supremo” o “suprema autoridad” de la Provincia¹¹², “por consentimiento del mismo pueblo”¹¹³. Se estableció, así, un “nuevo gobierno” reconocido en la capital, al

(107) Véase J. F. Blanco y R. Azpurua, *op. cit.*, tomo II, pp. 265-269.

(108) *Idem.*, p. 269.

(109) Véase el texto en *Idem.*, pp. 272-275.

(110) *Cfr. Idem.*, tomo II, pp. 380-383.

(111) Véase en general T. Polanco, “Interpretación jurídica de la Independencia” en *El Movimiento Emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias*, tomo IV, Caracas, 1961, pp. 323 y ss.

(112) Véase el texto del Acta del Ayuntamiento de Caracas de 19 de Abril de 1810 en la Segunda Sección de esta obra (§ 0.a)

(113) Así se establece en la Circular enviada por el Ayuntamiento el 19 de Abril de 1810 a las autoridades y corporaciones de Venezuela. Véase J. F. Blanco R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 401-402. Véase también en *Textos Oficiales de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, tomo I, p. 105.

cual quedaron subordinados “todos los empleados del ramo Militar, Político y demás”¹¹⁴.

El Ayuntamiento, por tanto, procedió a “destituir las autoridades antiguas del País y proveer a la pública, seguridad y conservación de los derechos del Monarca cautivo”, y ello lo hizo “reasumiendo en sí el poder soberano”¹¹⁵.

La motivación de esta revolución se expuso en el texto del Acta, en la cual se consideró que por la disolución de la Junta Suprema gubernativa de España, que suplía la ausencia del Monarca, el pueblo había quedado en “total orfandad”, razón por la cual se estimó que “el derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar los medios de conservación y defensa y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo”. Para adoptar esa decisión, el Ayuntamiento desconoció la autoridad del Consejo de Regencia¹¹⁶, pues consideró que “no puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque ni ha sido constituido por el voto de estos fieles habitantes, cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la corona de España, y como tales han sido llamados al ejercicio de la soberanía interna y a la reforma de la Constitución Nacional”. En todo caso, estimó el Ayuntamiento que aún cuando pudiera prescindirse de lo anterior, el dicho Consejo de Regencia, por las circunstancias de la guerra y de la conquista y usurpación de las armas francesas en la Península, era impotente y sus miembros no podían valerse a sí mismos. De allí que en el Cabildo Extraordinario, forzado el Presidente, Gobernador y Capitán General a renunciar al mando, éste quedó depositado en el Ayuntamiento. Así se expresó, además, en el Acta de otra sesión del Ayuntamiento el mismo día 19 de abril de 1810, con motivo del “establecimiento del nuevo gobierno” en la cual se dispuso que los nuevos empleados debían prestar juramento ante el cuerpo prometiendo “guardar, cumplir y ejecutar, y hacer que se guarden, cumplan y ejecuten todas y cualesquiera órdenes que se den por esta Suprema Autoridad soberana de estas Provincias, a nombre de nuestro rey y señor don Fernando VII”¹¹⁷.

Se estableció, así, en Caracas, “una Junta Gubernativa de estas Provincias, compuesta del Ayuntamiento de esta Capital y de los vocales nombrados por el voto del Pueblo”¹¹⁸, y en Manifiesto donde se habla de “la revolución de Caracas” y se refiere a “la independencia política de Caracas”, la Junta Suprema prometió:

(114) *Idem.*

(115) Así se indica en el oficio de la Junta Suprema al Inspector General Fernando Toro el 20 de abril de 1810. Véase en *Idem.*, tomo II, p. 403 y tomo I, p. 106, respectivamente.

(116) Lo que afirma de nuevo, en comunicación enviada al propio Consejo de Regencia de España explicando los hechos, razones y fundamentos del establecimiento del nuevo gobierno. Véase J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 408; y *Textos oficiales, op. cit.*, tomo I, pp. 130 y ss.

(117) Véase el texto en *Idem.*, p. 393.

(118) Así se denomina en el manifiesto del 1º de mayo de 1810. Véase en *Textos oficiales...*, tomo I, p.121.

“dar al nuevo gobierno la forma provisional que debe tener, mientras una Constitución aprobada por la representación nacional legítimamente constituida, sanciona, consolida y presenta con dignidad política a la faz del universo la provincia de Venezuela organizada, y gobernada de un modo que haga felices a sus habitantes, que pueda servir de ejemplo útil y decoroso a la América”¹¹⁹.

El movimiento revolucionario iniciado en Caracas en 1810, indudablemente que siguió los mismos moldes de la Revolución francesa y tuvo además la inspiración de la Revolución norteamericana¹²⁰. En esta forma, así como la Revolución francesa fue una revolución de la burguesía; asimismo, la revolución de independencia de Venezuela y en el resto de la América Latina fue una revolución de la nobleza u oligarquía criolla, la cual, al igual que el tercer estado en Francia, constituía la única fuerza activa nacional¹²¹. Inicialmente entonces, la revolución de independencia en Venezuela fue el instrumento de la aristocracia colonial, es decir, de los blancos o mantuanos, para reaccionar contra la autoridad colonial y asumir el gobierno de las tierras que habían sido descubiertas, conquistadas, colonizadas y cultivadas por sus antepasados¹²². No se trató, por tanto, inicialmente, como revolución política, de una revolución popular, pues los pardos, a pesar de constituir la mayoría de la población, apenas comenzaban a ser admitidos en los niveles civiles y sociales como consecuencia de la Cédula de “Gracias al Sacar”, vigente a partir de 1795 y que, con toda la protesta de los blancos, les permitía a aquéllos adquirir, mediante el pago de una cantidad de dinero, los derechos reservados hasta entonces a los blancos notables¹²³.

(119) Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 406, y en *Textos oficiales...*, *cit.*, tomo I, p. 129.

(120) Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo primero, *Obras Completas*, Vol. I, Caracas, 1953, p. 209.

(121) *Cfr.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo primero, p. 200; Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1949, p. 31.

(122) En este sentido, por ejemplo, L. Vallenilla Lanz es categórico, al considerar que “en todo proceso justificativo de la Revolución (de independencia) no debe verse sino la pugna de los nobles contra las autoridades españolas, la lucha de los propietarios territoriales contra el monopolio comercial, la brega por la denominación absoluta entablada de mucho tiempo atrás por aquella clase social poderosa y absorbente, que con razón se creía dueña exclusiva de esta tierra descubierta, conquistada, colonizada y cultivada por sus antepasados. En todas estas causas se fundaba no sólo el predominio y la influencia de que gozaba la nobleza criolla, sino el legítimo derecho al gobierno propio, sin la necesidad de apelar a principios exóticos tan en pugna con sus exclusividades y prejuicios de casta”. Véase Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*. Estudio sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva en Venezuela, Caracas 1952, pp. 54 y 55.

(123) Véase sobre la Real Cédula de 10-2-1795 sobre gracias al sacar en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, pp. 263 a 275. *Cfr.* Federico Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*. Una estructura para su estudio, tomo I, Caracas, 1966, p. 167; y L. Vallenilla Lanz,

Por ello, teniendo en cuenta la situación social preindependentista, indudablemente que puede calificarse como un hecho “insólito”, como lo hace Gil Fortoul, el que en el Ayuntamiento de Caracas, transformado en “Junta Suprema”, se le hubiera dado representación no sólo a estratos sociales extraños al Cabildo, como los representantes del clero y los denominados del pueblo, sino a un representante de los pardos¹²⁴.

La Revolución de Caracas fue rápidamente seguida en las ciudades del resto de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela, a las cuales la Junta Suprema había enviado emisarios. La mayor parte de las Provincias se sumaron al movimiento emancipador constituyendo Juntas Supremas provinciales¹²⁵, siendo la excepción Maracaibo y Coro¹²⁶. Para junio de 1810 ya se comenzaba a hablar oficialmente de la “Confederación de Venezuela¹²⁷, y la Junta de Caracas en unión, posteriormente, a los delegados de Cumaná, Barcelona y Margarita venían asumiendo la representación de las Provincias. Sin embargo, era evidente que no ejercía plenamente la facultad gubernativa en toda la extensión del territorio de las Provincias que se habían sumado a la revolución. Existía la necesidad de formar “un Poder Central bien constituido” por lo que la Junta Suprema estimó, en junio de 1810, “llegado el momento de organizarlo” a cuyo efecto, convocó “a todas las clases de hombres libres al primero de los goces del ciudadano, que es el de concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común”, y elegir y reunir los diputados que habían de formar “la Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela”. A dicho efecto dictó el

op. cit., pp. 13 y ss. En este sentido, debe destacarse que en la situación social preindependentista había manifestaciones de luchas de clase entre los blancos o mantuanos que constituían el 20 por 100 de la población y los pardos y negros 61 por 100, que luego van a aflorar en la rebelión de 1814. *Cfr.* F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, pp. 160 y 173. *Cfr.* Ramón Díaz Sánchez, “Evolución social de Venezuela (hasta 1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 193.

(124) Véase Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo primero, pp. 203, 208 y 254. Es de tener en cuenta, como señala A. Grisanti, que “El Cabildo estaba representado por las Oligarquías provincianas extremadamente celosas de sus prerrogativas políticas, administrativas y sociales, y que detentaban el Poder por el predominio de contadas familias nobles o ennoblecidas, acaparadoras de los cargos edilicios...”. Véase Ángel Grisanti, Prólogo a *Toma Razón, 1810 a 1812*, Caracas, 1955. El cambio de actitud del Cabildo caraqueño, por tanto, indudablemente que se debe a la influencia que sus miembros ilustrados recibían del Igualitarismo de la Revolución Francesa *Cfr.* L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, *cit.*, p. 36. Este autor insiste en relación a esto de la manera siguiente: “Es en nombre de la Enciclopedia, en nombre de la filosofía racionalista, en nombre del optimismo humanitario de Condorcet y de Rousseau como los revolucionarios de 1810 y los constituyentes de 1811, surgidos en su totalidad de las altas clases sociales, decretan la igualdad política y civil de todos los hombres libres”, *op. cit.*, p. 75.

(125) Véase en *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 339 y ss.

(126) Véase las comunicaciones de la Junta Suprema respecto de la actitud del Cabildo de Coro y del Gobernador de Maracaibo, en *Textos Oficiales...*, *cit.*, tomo I, pp. 157 a 191. Véase además los textos que publican J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 248 a 442 y 474 a 483.

(127) Véase la “refutación a los delirios políticos del Cabildo de Coro, de orden de la Junta Suprema de Caracas” de 1-6-1810 en *Textos Oficiales...*, *cit.*, tomo I, p. 180.

11 de junio de 1810 el Reglamento de Elecciones de dicho Cuerpo¹²⁸, en el cual se previó, además, la abdicación de sus poderes de la Junta Suprema en la Junta General, quedando sólo como Junta Provincial de Caracas¹²⁹.

Sin embargo, el mismo mes en el cual la Junta Suprema dictó el Reglamento de Elecciones, continuando la política exterior iniciada al instalarse, viajaron a Londres los comisionados Simón Bolívar, Luis López Méndez y Andrés Bello, con la misión de estrechar las relaciones con Inglaterra y solicitar auxilios inmediatos, para resistir la amenaza de Francia. Los comisionados lograron básicamente esto último: el compromiso de Inglaterra de defender al gobierno de Caracas “contra los ataques o intrigas del tirano de Francia”¹³⁰. En esta forma, los comisionados venezolanos como lo señaló Francisco de Miranda con quien se relacionaron en Londres, habían continuado lo que el Precursor había iniciado “desde veinte años a esta parte, en favor de nuestra emancipación o independencia”¹³¹. Bolívar y Miranda regresaron a Caracas en diciembre de 1810, y Francisco de Miranda ya había sido electo diputado por el Pao para formar el “Congreso General de Venezuela”, el cual se instaló el 2 de marzo de 1811¹³².

En la Península continuaba el proceso para la instalación de las Cortes que había convocado la Junta de Regencia, los cuales finalmente se instalaron en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810. El Decreto N° 1 de las Cortes de esa fecha declaró “nula, de ningún valor ni efecto la cesión de la corona que se dice hecha en favor de Napoleón” y reconocieron a Fernando VII como Rey. Además, “no conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judiciario”, reservaron a las Cortes Generales el Poder Legislativo y atribuyeron al Consejo de Regencia el ejercicio del Poder ejecutivo¹³³. En la sesión de instalación de las Cortes en la Isla de León concurrieron 207 diputados, entre ellos 62 americanos, y entre ellos, dos por la Provincia de Caracas, Esteban Palacios y Fermín de Clemente, como suplentes reclutados en la Península¹³⁴. Estos pidieron instrucciones a la Junta de Caracas, la cual respondió en febrero de 1811, considerando la reunión de las Cortes tan ilegal como la formación del Consejo de Regencia y por tanto, que los señores Palacios y Clemente carecían de mandato para representar

(128) Véase el texto en *Textos Oficiales...*, *cit.*, tomo II, pp. 61-84 y en la Segunda Sección de esta obra (§ 0.b)

(129) Capítulo III, Art. 4.

(130) Véase la circular dirigida el 7-12-1810 por el Ministro Colonial de la Gran Bretaña a los jefes de las Antillas Inglesas, en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 519. Asimismo la nota publicada en la *Gaceta de Caracas* del viernes 26 de octubre de 1810 sobre las negociaciones de los comisionados. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 514.

(131) Véase la Carta de Miranda a la Junta Suprema de 3-8-1810 en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 580.

(132) C. Parra Pérez, *op. cit.*, tomo II, pp. 15 y 18.

(133) Véase en E. Roca Roca, *op. cit.*, p. 193.

(134) *Idem.*, pp. 21, 22, 135.

las Provincias de Venezuela, por lo que sus actos como diputados eran y serían considerados nulos¹³⁵.

Ya el 1º de agosto de 1810, la Regencia había declarado en estado de riguroso bloqueo la Provincia de Caracas por haber sus habitantes “cometido el desacato de declararse independientes de la metrópoli y creando una junta de gobierno para ejercer la pretendida autoridad independiente”¹³⁶, por lo que las Cortes, por supuesto, también reaccionaron contra las Provincias de Venezuela y quizás la mejor prueba de ello, fueron el reconocimiento y honores concedidos a las ciudades de Guayana, Coro y Maracaibo, precisamente las tres provincias que no formaron la Confederación de Venezuela y que habían apoyado a los realistas¹³⁷.

En las elecciones del Congreso General de Venezuela participaron, por tanto, siete de las nueve Provincias que para finales de 1810 existían en el territorio de la Capitanía General de Venezuela¹³⁸, y se efectuaron siguiendo la orientación filosófica del igualitarismo de la Revolución francesa, consagrándose el sufragio universal para todos los hombres libres¹³⁹. En esta forma, se configuraron las únicas elecciones relativamente universales que se desarrollaron en Venezuela durante todo el siglo XIX y en el presente siglo, hasta 1946, pues ya en la primera Constitución de Venezuela de 1811, el sufragio se restringió por razones económicas, reservándose, por tanto, a la nobleza criolla o a la alta burguesía asimilada. La elección fue indirecta y en dos grados, y los diputados electos en segundo grado formaron la “Junta General de Diputados de las Provincias de Venezuela”¹⁴⁰, la cual declinó sus poderes en un Congreso Nacional en el cual se constituyeron los representantes.

El Congreso, soberano conforme a la más pura ortodoxia revolucionaria de fines del siglo XVIII, eligió un Ejecutivo formado por tres de sus miembros, quienes se turnaban semanalmente en el ejercicio de sus funciones, y pronto consolidó el carácter separatista

(135) Véase el texto en *Gaceta de Caracas*, martes 5 de febrero de 1811. Ya en enero de 1811, la Junta se dirigía a los ciudadanos, rechazando el nombramiento de tales diputados suplentes, calificando a las Cortes como “las Cortes Cómicas de España”. Véase en *Textos Oficiales de la Primera República*, tomo II, Caracas, 1959, p. 17.

(136) Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, p. 571.

(137) Véase E. Roca Roca, *op. cit.*, p. 79-81.

(138) Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita, *Cfr.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo primero, p. 223. *Cfr.* J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo II, pp. 413 y 489.

(139) El Reglamento General de Elecciones de 10 de junio de 1810 reconoció el derecho del sufragio con las siguientes excepciones: “Las mujeres, los menores de 25 años, a menos que estuviesen casados y velados, los dementes, los sordomudos, los que tuviesen una causa criminal abierta, los fallidos, los deudores a caudales públicos, los extranjeros, los transeúntes, los vagos públicos y notorios, los que hubiesen sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria y todos los que tuviesen casa abierta o poblada, esto es, que viviesen en la de otro vecino particular a su salario y expensas o en actual servicio suyo, a menos que según la opinión común del vecindario fuesen propietarios por lo menos de dos mil pesos en bienes, muebles o raíces libres”. Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 0.c).

(140) Véase Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo primero, p. 224.

del movimiento, creando autoridades judiciales, nombrando comisiones para redactar los códigos legislativos básicos y proclamando derechos del pueblo¹⁴¹. El 5 de Julio de 1811 el Congreso aprobó la Declaración de Independencia, pasando a denominarse la nueva nación, como Confederación Americana de Venezuela¹⁴². En los meses siguientes a esa fecha, el Congreso, bajo la inspiración de la Constitución norteamericana y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre¹⁴³, redactó la primera Constitución de Venezuela y la de todos los países latinoamericanos, la cual se aprobó el 21 de diciembre de 1811¹⁴⁴.

III. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA REVOLUCIÓN HISPANOAMERICANA, DERIVADOS DE LA REVOLUCIÓN AMERICANA Y DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

En el último cuarto del siglo XVIII se sucedieron en el mundo dos acontecimientos que iban a transformar radicalmente el orden político constitucional imperante, los cuales se desarrollaron con muy pocos años de diferencia entre uno y otro, pues fueron sólo 13 años los que separaron la Revolución Americana en 1776, de la Revolución Francesa de 1789.

Esas dos revoluciones, que trastocaron el constitucionalismo de la época, junto con la Revolución hispanoamericana (1810), iniciada en Venezuela 21 años después de la última, sin duda, desde el punto de vista político, pueden considerarse como los acontecimientos más importantes del mundo moderno, los cuales tuvieron una enorme importancia para Venezuela, ya que fue este país, a comienzos del siglo XIX, el primero del mundo en recibir la influencia de los mismos y de sus consecuencias constitucionales; influencia que se recibió, precisamente cuando los próceres de la Independencia se encontraban en la tarea de elaborar las bases de un nuevo sistema jurídico-estatal para un nuevo Estado independiente, segundo en su género después de los Estados Unidos de Norte América, en la historia política del mundo moderno.

Venezuela, por tanto, formuló sus instituciones bajo la influencia directa y los aportes al constitucionalismo de aquellas dos revoluciones¹⁴⁵, aun antes de que se operaran cambios constitucionales en España, lo que se configura como un hecho único en Amé-

(141) Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 2 vols., Caracas, 1959.

(142) Véase el texto de las sesiones del 5 de julio de 1811 en *Libro de Actas... cit.*, pp. 171 a 202. Véase el texto del Acta de la Declaración de la Independencia, cuya formación se encomendó a Juan Germán Roscío, en P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, apéndice, tomo I, pp. 79 y ss. Asimismo en Francisco González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1954, pp. 26 y ss.; y en la Segunda Sección de esta obra (§ 0.c).

(143) *Cfr.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo Primero, pp. 254 y 267.

(144) Véase el texto de la Constitución de 1811, en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y Documentos afines* (Estudio Preliminar de C. Parra Pérez), Caracas, 1959, pp. 151 y ss., y en la Segunda Sección de esta obra (§ 1)

(145) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1976) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Caracas, 1991.

rica Latina. Al contrario, la mayoría de las antiguas Colonias españolas que logran su independencia después de 1811 y, sobre todo, entre 1820 y 1830, recibieron las influencias del naciente constitucionalismo español plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812 que, insistimos, no pudo suceder en el caso de Venezuela al formarse el Estado independiente, donde puede decirse que se construye un Estado moderno, con un régimen constitucional moderno, mucho antes que el propio Estado español moderno.¹⁴⁶

1. La Revolución Norteamericana y la Declaración de Derechos de Virginia (1776)

La Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de Virginia¹⁴⁷ fue aprobada el 12 de junio de 1776 por los representantes del pueblo de Virginia, constituyendo la primera de las declaraciones formales de derechos individuales en el constitucionalismo moderno.

Junto con las Declaraciones de las otras Colonias Americanas, diferían de los precedentes ingleses (Magna Carta, 1215; Habeas Corpus Act, 1679; *Bill of Rights*, 1689)¹⁴⁸, básicamente porque al declarar y establecer los derechos no hacían referencia a éstos como basados en el *common law* o la tradición, sino a derechos derivados de la naturaleza humana y de la razón (*ratio*). Por ello, los derechos declarados en la Declaración de Derechos hecha por los “representantes del buen pueblo de Virginia” de 1776, eran derechos naturales que “pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento del Gobierno”. En la base de su formulación, sin duda, están las doctrinas políticas imperantes en la época de J. Locke, Montesquieu y J. J. Rousseau, que se basaban en el análisis de la situación natural del hombre y el logro del pacto o contrato social para establecer una soberanía como mecanismo para la protección de la libertad.

Esta fue la base para la subsiguiente exaltación del individualismo y de la consagración de derechos, incluso no sólo de los ciudadanos de un Estado, sino además del Hombre, con la consecuente construcción del liberalismo político y económico.

Estas ideas se pusieron en práctica en las Colonias Norteamericanas, con las Declaraciones de independencia respecto de Inglaterra (1776), constituyendo cada una de ellas un Estado, con su propia Constitución. Las Declaraciones de Derechos, entonces pueden considerarse como el producto más inmediato de la Revolución Norteamericana¹⁴⁹, entre

(146) Véase Allan R. Brewer-Carías, “El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)”, en *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del Constitucionalismo Iberoamericano y Latino*, Unión Latina-UCAB, Caracas 2004, pp. 223-331.

(147) Véase el texto en J. Hervada y J. M. Zumaquero, *Textos Internacionales de Derechos Humanos*, Pamplona, 1978, pp. 24 a 35. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos Humanos en Venezuela, Casi 200 Años de Historia*, Caracas, 1990, pp. 17 y ss.

(148) Véase los textos en M. Pacheco, *Los Derechos Humanos. Documentos Básicos*, Santiago de Chile, 1987, pp. 1 a 25.

(149) Sobre el proceso político de la independencia norteamericana véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Caracas 1996, Primera Parte, pp. 204 y ss.

ellas, el *Bill of Rights* y la *Constitution or From of Government of Virginia* adoptados, respectivamente, el 12 y el 29 de junio de 1776.

En particular, en el breve Preámbulo de la Declaración de Derechos de Virginia se establece claramente la relación entre los derechos naturales y el Gobierno, donde se observa la clara influencia de las teorías de Locke en el sentido de que la sociedad política se forma teniendo como base esos derechos, los cuales son el fundamento del gobierno. Ello, además, deriva claramente de las tres primeras secciones de la Declaración, que disponían:

Sección 1. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto privar o desposeer a su posterioridad; a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad.

Sección 2. Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él, que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él.

Sección 3. Que el gobierno se instituye, o debería serlo, para el provecho, protección, y seguridad comunes del pueblo, nación, o comunidad; que de todos los varios modos o formas de gobierno, es el mejor aquél que es capaz de producir el mayor grado de felicidad y de seguridad y está más eficazmente asegurado contra el peligro de mala administración; y que, cuando un gobierno resulta inadecuado o contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, modificarlo o abolirlo, en la forma que se juzgue más conveniente al bienestar público.

Adicionalmente, la Sección 4 estableció la prohibición de los privilegios, y la Sección 5 prescribió la separación de poderes y la condición temporal de los cargos públicos, así:

Sección 5, Que los poderes legislativos y ejecutivo del Estado deben estar separados y ser distintos del judicial; y que los miembros de los dos primeros, (porque) deben ser alejados (de la tentación) de la opresión, sintiendo las cargas del pueblo y participando de ellas, deberán, en períodos-prefijados, ser reducidos a la condición privada y retornar al cuerpo social, del que procedían originariamente, y las vacantes deberán ser cubiertas por elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que todos, o una parte, de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles, o inelegibles, según lo dispongan las leyes.

De este texto, resulta clara tanto la teoría del contrato o pacto social, basado en la existencia de derechos inherentes al hombre e inalienables, así como la base democrática del gobierno, como la mejor y más justa forma del mismo, lo que conlleva a la representación democrática mediante elecciones libres (Sección 7ª) y al derecho de resistencia, producto, asimismo del pacto social. Las otras once secciones se dedican a regular algunos derechos fundamentales, entre los cuales se destacan, el derecho a juicios rápidos,

con las debidas garantías; el derecho a no ser condenado a penas excesivas o crueles o a castigos inusuales; y la libertad de prensa.

Estas Declaraciones, sin duda, marcaron el inicio de la era democrática y liberal del Estado de Derecho Moderno, y aún la cuando la Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, no contuvo una declaración de derechos fundamentales, puede decirse que dicha declaración de derechos constituye una de las principales características del constitucionalismo americano, la cual influenció todo el derecho constitucional moderno¹⁵⁰. En particular, aparte de haber influenciado la redacción de la propia Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el texto de la Declaración de Virginia, fue un antecedente importante en la elaboración de la Declaración de derechos que contiene la Constitución de Venezuela de 1811.

2. La Revolución Francesa y la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789)

El antiguo régimen que precedió a la Revolución francesa, como sistema político-social, estaba montado sobre una estructura estamental, conforme a la cual la sociedad feudal estaba estratificada en estados u órdenes. La sociedad, así, estaba naturalmente estructurada en un orden jerárquico de estamentos o estados con status desigual, derivado esencialmente del principio hereditario de nacimiento. En la cúspide de la estructura socio-política estaba el Monarca, y el resto de los hombres tenía condicionada su situación en la sociedad según su pertenencia a un estamento, orden o estado¹⁵¹. La Revolución francesa fue precisamente el acontecimiento político que trastocó la estratificación del Antiguo Régimen, proclamando, al contrario, la igualdad, lo que implicó que frente a los antiguos derechos estamentales, se declararon como base de la sociedad, los derechos naturales que el hombre tiene por igual.

Este principio de la igualdad, a pesar de que sólo fuera la burguesía la que lo disfrutase efectivamente, trastocó completamente el sistema político que estaba basado en el principio de la unidad del poder en torno al Monarca absoluto. Pero debe tenerse en cuenta que el debilitamiento del poder del Monarca y la apertura a la limitación del mismo, fue producto del propio Rey, de sus conflictos con los *Parlements*, y de la convocatoria a los Estados Generales.

En efecto, el inicio de la revolución política en Francia a finales del siglo XVIII puede decirse que lo provocó el propio Rey Luis XVI al convocar, en 1788, los Estados Generales, con lo que puso fin al gobierno absoluto, al aceptar, al contrario, compartir el Gobierno y el Poder con un cuerpo de representantes electos en los diversos estamentos que asumió el poder legislativo, el cual, hasta ese momento, lo ejercía el Monarca.

La situación del Poder en Francia antes de la Revolución, habiendo desaparecido las grandes asambleas políticas desde 1628, estaba casi totalmente en manos del Monarca,

(150) Ch. H. Mc Ilwain, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, 1939, p. 6.

(151) A. Truyol y Serra, *Los Derechos Humanos*, Madrid, 1968, p 12.

quien gobernaba y legislaba, siendo la justicia impartida por altos tribunales de justicia, denominados *Parlements*. A éstos, además, el Monarca sometía las leyes antes de ser promulgadas, para que le fueran formuladas sus objeciones y pareceres. En esta forma, los órganos del poder judicial ejercían parte del poder legislativo (control), lo que Alexis De Tocqueville explicó como un producto de las costumbres generales de la época, donde no se concebía un poder absoluto total cuya obediencia al menos no pudiera discutirse. Explicaba De Tocqueville la situación así:

“Antes de su ejecución, el edicto (del Rey) era, pues, llevado al Parlement. Los agentes del Rey exponían sus principios y ventajas; los magistrados los discutían; todo públicamente y en voz alta con la virilidad que caracterizaba a aquellas instituciones medievales. A menudo ocurría que el Parlement enviase repetidamente al Rey, disputada para rogarle modificar o retirar su edicto. A veces, el Rey acudía en persona, y permitía debatir con vivacidad, con violencia, su propia ley ante sí mismo. Pero cuando al fin expresaba su voluntad, todo volvía al silencio y a la obediencia; porque los magistrados reconocían que no eran más que los primeros funcionarios del príncipe y sus representantes, encargados de ilustrarle y no de coartarle”¹⁵².

En 1787 estos mismos principios continuaban en aplicación, pero con un cambio en cuanto al tema del debate y la naturaleza de los argumentos: el *Parlement* de París comenzó a pedir piezas justificativas en apoyo de los edictos que proponían reformas impositivas, particularmente, las cuentas de la hacienda, a lo que el Rey se negó, lo que significaba una negativa a compartir con los tribunales de justicia el poder legislativo. La respuesta del Parlement fue que “sólo la Nación tenía derecho a conocer nuevos impuestos y pidió que fuera reunida”¹⁵³.

No por azar Condorcet escribía en 1788, en su libro *Influencia de la Revolución de América sobre Europa*, que uno de los derechos del hombre era, precisamente, “el derecho a contribuir, sea inmediatamente, sea por representación, a sancionar estas leyes y a todos los actos consumados en nombre de la sociedad”¹⁵⁴.

En todo caso, en la lucha entre el Rey y el *Parlement* de París, en 1787 hubo una tregua, al haber un entendimiento entre ambos en cuanto a la promulgación del edicto que creó las Asambleas provinciales electivas, lo que, como lo afirmó De Tocqueville, significó una “extraña y total revolución del gobierno y de la sociedad”, pues el establecimiento de estas Asambleas provinciales “completaba la total destrucción del viejo sistema político europeo. Sustituía de golpe lo que restaba de feudalismo por la república democrática, la aristocracia por la democracia, la realeza por la República”¹⁵⁵. En todo caso, la confrontación entre el Rey y el *Parlement*, particularmente por el rechazo de las medidas relativas a los impuestos y empréstitos, amenazaban con paralizar la Adminis-

(152) Alexis De Tocqueville, *Inéditos sobre la Revolución*, (trad. de *Notes et Fragments inédites sur la Revolution*), Madrid, 1989, p. 56.

(153) *Idem*, p. 53.

(154) Condorcet, *Influencia de la Revolución de América sobre Europa*, Buenos Aires, 1945, p. 27.

(155) Alexis De Tocqueville, *op. cit.*, p. 58.

tración. Francia, entre otros aspectos, había quedado endeudada por el financiamiento que había prestado a la Revolución norteamericana, y la Administración requería de mayores ingresos. El Rey presionó llegando incluso a desterrar al *Parlement* de París en pleno. La situación, en todo caso, se agravó, pues en Francia existían trece *Parlements* que tenían su sede en cada una de las trece Provincias judiciales, y si bien en general, éstos sólo discutían los asuntos que concernían a las respectivas Provincias, en 1787 actuaron al unísono, negándose a registrar los nuevos impuestos atentatorios al derecho de propiedad, y pidieron la convocatoria de los Estados Generales. Por ello De Tocqueville afirmó que “la unión de los *Parlements* no sólo fue el arma de la Revolución, sino su señal”¹⁵⁶, calificando la situación como la de una “sedición judicial, más peligrosa para el gobierno que cualquier otra”¹⁵⁷.

En esta situación, la nobleza, que había apoyado a la oligarquía judicial que controlaba los *Parlements*, fue humillada, entrando en lucha común contra el poder absoluto del Rey, al igual que el clero. La burguesía esperaba, y sólo asumiría el papel principal, al dominar los Estados Generales. El pueblo con frecuencia se amotinó siendo el primer motín sangriento de la Revolución, el conocido como la *journée des tuiles*, en Grenoble, el 7 de junio de 1788, con motivo del destierro del *Parlement*. En Grenoble también se produjo otro hecho que precipitó la crisis; se reunieron espontáneamente nobles, eclesiásticos y burgueses, convocando unos Estados Provinciales en el Delfinado a reunirse en el Castillo de Vizille para “dar al desorden un tono regular.”¹⁵⁸

Según De Tocqueville “fue la última vez que un hecho ocurrido fuera de París ejercería marcada influencia sobre el destino general del país”¹⁵⁹.

En todo caso, el gobierno temió que el hecho fuese imitado en todas partes, por lo que Luis XVI despidió a sus ministros, abolió o suspendió los edictos, y convocó de nuevo a los *Parlements*. Estos, reasumieron sus funciones, castigaron a quienes habían osado reemplazarlos y persiguieron a quienes habían obedecido a éstos.

Los *Parlements*, sin embargo, “cuando se creían los dueños, descubrieron de pronto que ya no eran nada”¹⁶⁰; como lo afirmó De Tocqueville “su popularidad no tardó más tiempo en esfumarse de lo que se empleaba, en 1788, para llegar cómodamente desde las costas de Bretaña a París”¹⁶¹. Particularmente, la caída fue súbita y terrible para el *Parlement* de París, institución de la cual se vengó desdeñosamente el Poder real.

En efecto, el *Parlement* de París había pedido que los Estados Generales a constituirse, se establecieran como en 1614, esto es, que cada orden o estamento tuviera una representación igual y votara separadamente, lo que le hizo perder su reputación de portavoz de las libertades.

(156) *Idem.*, p. 66.

(157) *Idem.*, p. 66.

(158) *Idem.*, p. 73.

(159) *Idem.*, p. 73.

(160) *Idem.*, p. 77.

(161) *Idem.*, p. 80.

Las reacciones panfletarias contra el *Parlement* de París, signaron la reacción del Tercer Estado, y el propio Rey respondió a la propuesta del *Parlement* de la siguiente manera:

“Nada tengo que responder a mi *Parlament* sobre sus súplicas. Es con la nación reunida con quien concretaré las disposiciones apropiadas para consolidar para siempre el orden público y la prosperidad del Estado”¹⁶².

Con ello, puede decirse, el propio Rey consumó la Revolución, al renunciar al gobierno absoluto y aceptar compartirlo con los Estados Generales, que se reunirían en mayo de 1789. Así, el Rey había firmado su condena.

En cuanto a los *Parlements*, De Tocqueville resumió su suerte así:

“Una vez vencido definitivamente el poder absoluto y cuando la nación no necesitó ya un campeón para defender sus derechos, el *Parlement* volvió de pronto a ser lo que antes era: una vieja institución deformada y desacreditada, legado de la Edad Media; y al momento volvió a ocupar su antiguo sitio en los odios públicos. Para destruirlo, al Rey le había bastado con dejarle triunfar”¹⁶³.

Los estados u órdenes habían estado juntos en el proceso antes descrito, pero vencido el Rey y convocados los Estados Generales, la lucha por el dominio de los mismos entre las clases comenzó, y con ello empezó a surgir la verdadera figura de la Revolución.

Los Estados Generales no se habían reunido en Francia desde hacía 165 años (los últimos, en 1614), por lo que, como instituciones, no eran sino un vago recuerdo. Nadie sabía con precisión, cuál iba a ser el número de los diputados, las relaciones entre los estamentos, el sistema de elección o el modo de deliberar. Sólo el Rey podía decirlo, y no lo dijo¹⁶⁴; en cambio, aceptó la propuesta de su primer ministro (Cardenal de Brienne) de convocar el 5 de julio de 1788 a un concurso académico incitando “a todos los sabios y demás personas instruidas de su reino, y en particular, a quienes componían la Academia de Inscripciones y Bellas Letras, a dirigir a su señoría, el Ministro de Gracia y Justicia, toda clase de informes y memorias sobre esta cuestión”¹⁶⁵. Como lo observó De Tocqueville, ni más ni menos era como “tratar la Constitución del país como una cuestión académica y sacarla a concurso”¹⁶⁶. En el país más literario de Europa, una propuesta como esa no pudo tener mayor eco, y Francia se vio inundada de escritos. Todos deliberaron, reclamaron y pensaron en sus intereses y trataron de encontrar en las ruinas de los antiguos Estados Generales, la forma más apropiada para garantizarlos. Este movimiento de ideas originó la lucha de clases, propició la subversión total de la sociedad, provocó el olvido de los antiguos Estados Generales y originó la búsqueda de la identifi-

(162) *Idem.*, p. 81.

(163) *Idem.*, p. 83.

(164) *Idem.*, p. 86.

(165) *Idem.*, p. 86.

(166) *Idem.*, p. 86.

cación de un Poder Legislativo e, incluso, de una nueva forma de gobierno. Los textos de Montesquieu y Rousseau, por supuesto, fueron citados con frecuencia, siendo los preceptores ideológicos de la Revolución.

La cuestión política fundamental se situó, entonces, en quién habría de dominar los Estados Generales, por lo que la lucha entre los estamentos se desató, multiplicándose los escritos contra los privilegios, la violencia contra la aristocracia, y la negación de los derechos de la nobleza. La igualdad natural, que había sido tema difundido por la propia nobleza en sus ratos de ocio, se convertiría en el arma más terrible dirigida contra ella, prevaleciendo la idea de que el gobierno debía representar la voluntad general, y la mayoría numérica debía dictar la Ley. Por ello, la discusión política giró en torno a la representación del Tercer Estado, en el sentido de si debía o no ser más numerosa que la concedida a cada uno de los otros dos estamentos (nobleza y clero). En diciembre de 1788, el Consejo Real decidió que el Tercer Estado tuviera un número igual a la suma de los otros dos estamentos, con lo que los duplicó, a cuyo efecto, en enero de 1789 se publicaron las normas que debían regir la elección de los diputados a los Estados Generales.

Las elecciones se celebraron en cerca de 40.000 asambleas locales, y despertaron en las masas campesinas y los más desheredados, un estado de tensa excitación tanto sobre los acontecimientos futuros como sobre sus carencias actuales, que se reflejaron en los denominados “*cahier de doleances*” que los diputados llevarían a la reunión de los Estados Generales.

Los Estados Generales fueron inaugurados oficialmente por el Rey el 5 de mayo de 1789, y las primeras semanas de sus discusiones giraron en torno al tema de la forma de la votación, en el sentido de si las órdenes que los componían debían o no votar separadamente. La burguesía urbana y profesional había acaparado la mayoría de los escaños entre los diputados del Tercer Estado, por lo que dominó las discusiones y las votaciones en las Asambleas, lo que se reforzó por la división imperante en los otros dos estamentos. En el mismo mes de mayo de 1789, el Tercer Estado insistió en la celebración conjunta de sesiones para considerar la validez de los mandatos de los diputados, negándose a la verificación en forma separada. La nobleza adoptó una posición diametralmente opuesta, considerando la votación separada como un principio de la Constitución monárquica. El clero, dividido, si bien no aceptó celebrar sesiones conjuntas con el *Tiers*, se abstuvo de declararse como Cámara aparte.

El 10 de junio de 1789, el Tercer Estado, alentado por el apoyo popular, decidió rebelarse. Invitó a las otras órdenes a una sesión conjunta advirtiéndoles que si no asistían, actuarían sin ellas. En esta forma, y sólo con la asistencia de algunos sacerdotes, el Tercer Estado se arrogó a sí mismo el título de Asamblea Nacional, configurándose en el primer acto revolucionario del Tercer Estado. La mayoría se convirtió en todopoderosa e incontenible, facilitada la situación por un poder real ya desarmado, con lo que se invirtió de golpe el equilibrio del Poder. Por ello, dijo De Tocqueville, el *Tercer Estado*, “dominando la única Asamblea, no podía dejar de hacer no una reforma, sino la Revolución”¹⁶⁷. De allí la propia afirmación que deriva del título de la famosa obra de Sieyès

(167) *Idem.*, p. 92.

¿*Qu'est ce que le tiers état?* (¿Qué es el Tercer Estado?): El Tercer Estado constituye la nación completa, negando que las otras órdenes tuvieran algún valor¹⁶⁸.

La Asamblea, así, dictó Decretos, incluso relativos al tema de su disolución, los cuales fueron derogados por el Rey, quien al contrario, ordenó remitir la discusión de la organización de los Estados Generales a cada orden por separado, e intimidar con la fuerza al Tercer Estado. Con apoyo popular se impidió la disolución de la Asamblea y de resultas, el Rey se vio obligado a aceptarla. El 27 de junio, los restos de las otras órdenes recibieron la orden expresa de fundirse a ella.

En París, la rebelión popular era incontenible, agravada por la actuación del Ejército enviado por el Rey para controlar el orden. La búsqueda de armas por el pueblo para defenderse, signó las revueltas y motines, e incluso, fue el motivo de la toma de la Bastilla, el 14 de julio de 1789. La revuelta salvó a la Asamblea Nacional, la cual fue reconocida por el Rey, pero el espíritu subversivo se esparció por todas las provincias, en las cuales los campesinos y pueblos en armas se sublevaron contra los antiguos señores. La Asamblea Nacional tuvo que prestar atención inmediata al problema del privilegio fiscal, lo que llevó, el 4 de agosto, a que los diputados nobles y del clero renunciaran a sus derechos feudales y a sus inmunidades fiscales.

La Asamblea había recibido el 11 de julio un primer texto de una “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, presentado por Lafayette. Suprimidas las rebeliones provinciales, dicha Declaración fue sancionada el 27 de agosto de 1789, pero el Rey le negó su asentimiento. Una nueva rebelión popular en París, no sólo obligó al Rey y a la Asamblea a trasladarse desde Versalles a la capital, sino a la sanción de la Declaración el 2 de octubre de 1789.

Junto con la Declaración de Derechos, el 2 de octubre la Asamblea también había sometido al Rey un Decreto contentivo de artículos de Constitución, en los cuales (19 en total), se recogieron los principios de organización del Estado: se proclamaba que los poderes emanaban esencialmente de la nación (art. 1); que el Gobierno francés era monárquico, pero que no había autoridad superior a la de la Ley, a través de la cual reinaba el Rey, en virtud de la cual podía exigir obediencia (art. 2); se proclamaba que el Poder Legislativo residía en la Asamblea Nacional (art. 2) compuesta por representantes de la nación libre y legalmente electos (art. 9), en una sola Cámara (art. 5) y de carácter permanente (art. 4); se disponía que el Poder Ejecutivo residiría exclusivamente en las manos del Rey (art. 16), pero que no podía hacer Ley alguna (art. 17); y se establecía que el Poder Judicial no podía ser ejercido en ningún caso, por el Rey ni por el Cuerpo Legislativo, por lo que la justicia sólo sería administrada en nombre del Rey por los tribunales establecidos por la Ley, conforme a los principios de la Constitución y según las formas determinadas por la Ley (art. 19)¹⁶⁹.

(168) Sièyes, *Qu'est-ce que le tiers état*, (publicada en enero de 1789), ed. R. Zappeti, Génova, 1970.

(169) Véase el texto en J. M. Roberts, *French Revolution Document*, (ed. J. M. Robert and R. C. Cobb), Oxford, 1966, pp. 173 y 174.

En todo caso, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el producto más importante del inicio de la Revolución, sancionada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789, contiene en sus 17 artículos los derechos fundamentales del hombre. En su redacción, sin duda, a pesar de la multiplicidad de fuentes que la originaron, tuvieron gran influencia los *Bill of Rights* de las Colonias norteamericanas, particularmente en cuanto al principio mismo de la necesidad de una formal declaración de derechos. Una larga polémica se originó en cuanto a esta influencia norteamericana, desde comienzos de siglo¹⁷⁰, la cual puede decirse que incluso, fue mutua entre los pensadores europeos y americanos. Los filósofos franceses, comenzando por Montesquieu y Rousseau, eran estudiados en Norte-américa; la participación de Francia en la Guerra de Independencia norteamericana fue importantísima; Lafayette fue miembro de la Comisión redactora de la Asamblea Nacional que produjo la Declaración de 1789, y sometió a su consideración su propio proyecto basado en la Declaración de Independencia Americana y en la Declaración de Derechos de Virginia; el ponente de la Comisión Constitucional de la Asamblea propuso “trasplantar a Francia la noble idea concebida en Norte América”; y Jefferson estaba presente en París en 1789, habiendo sucedido a Benjamín Franklin como Ministro norteamericano en Francia¹⁷¹. En todo caso el objetivo central de ambas declaraciones fue el mismo: proteger a los ciudadanos contra el poder arbitrario y establecer el principio de la primacía de la Ley.

Por supuesto, la Declaración de 1789 también fue influenciada directamente por el pensamiento de Rousseau y Montesquieu; sus redactores tomaron de Rousseau los principios que consideraban el rol de la Sociedad como vinculada a la libertad natural del hombre, y la idea de que la Ley, como expresión de la voluntad general adoptada por los representantes de la nación, no podría ser instrumento de opresión. De Montesquieu deriva su desconfianza fundamental respecto del poder y consecuentemente, el principio de la separación de poderes¹⁷².

Por supuesto, los derechos proclamados en la Declaración eran los derechos naturales del hombre, en consecuencia, inalienables y universales. No se trataba de derechos que la sociedad política otorgaba sino derechos que pertenecían a la naturaleza inherente del ser humano.

La Declaración fue, entonces, un recuerdo perpetuo de los “derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre”, considerando “que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los Gobiernos (Preámbulo).

(170) Véase G. Jellinek, *La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, trad. Fardis, París, 1902; G. Boutmy, “La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et M. Jellinek”, *Annales des Sciences Politiques*, XVIII, 1902, pp. 415 a 443; G. Jellinek, “La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen” (Réponse de M. Jellinek a M. Boutmy), *Revue du Droits Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, T. XVIII, París, pp. 385 a 400.

(171) J. Rivero, *Les libertés publiques*, París, 1973, Vol. I, p. 455; A.H. Robertson, *Human Rights in the World*, Manchester, 1982, p. 7.

(172) J. Rivero, *op. cit.*, pp. 41-42.

Los primeros artículos de la Declaración (1 a 6 y 16), que reconocieron y proclamaron los derechos del hombre y del ciudadano, sin duda, constituyen una compilación de todos los principios liberales basados en las ideas de Locke, Montesquieu y Rousseau y que habían sido concretizados en la Revolución americana”, así:

Artículo 1. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.

Artículo 2. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente.

Artículo 4. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

Artículo 5. La Ley no tiene derecho a prohibir sino las acciones perjudiciales para la sociedad. No puede impedirse nada que no esté prohibido por la Ley, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordena.

Artículo 6. La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando protege, como cuando castiga. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

El resto de la Declaración se refiere a los derechos individuales, por ejemplo, el principio *nullum crimen nulla poena sine lege* (artículo 7); la presunción de inocencia (artículo 9); la libertad de expresión y comunicación de las ideas y opiniones (artículo 10), considerada como “una de las más preciosas de los derechos del hombre” (artículo 11); y el derecho de propiedad, considerado como “sagrado e inviolable” (artículo 17).¹⁷³

Debe decirse, en todo caso, que entre la Declaración francesa de 1798 y las Declaraciones americanas se destaca una diferencia fundamental, en contenido y sentido. La Declaración de 1789 no tenía por objeto establecer un nuevo Estado sino que se adoptó como un acto revolucionario, dentro del Estado nacional y monárquico que ya existía. En las Declaraciones Americanas, en cambio, se trataba de manifestaciones para construir nuevos Estados, y por tanto nuevos ciudadanos. En la Declaración de 1789, como se proclama en el Preámbulo, se buscaba recordar solemnemente a todos los miembros de la comunidad política sus derechos, por lo que el nuevo principio de la libertad individual aparecía sólo como una importante modificación en el contexto de una unidad

(173) Véase el texto en J. Hervada y J.M. Zumaquero, *op. cit.*, pp. 38 a 52. Véase el texto original en J.M. Roberts, *op. cit.*, pp. 171 a 173.

política existente. En cambio, en las Declaraciones Americanas, la vigencia de los derechos era un importante factor en el proceso de independencia, y en consecuencia, en la construcción de nuevos Estados sobre nuevas bases, particularmente, sobre el principio de la soberanía del pueblo con todo su contenido democrático y antimonárquico.

En todo caso, la Declaración de 1789 marcó el hito de la transformación constitucional de Francia en los años subsiguientes, y así fue recogida en el texto de la Constitución del 13 de septiembre de 1791; en el de la Constitución de 1793; y en la Constitución del año III (promulgada el 1^{er} *Vendémiaire* del año IV, es decir, el 23 de septiembre de 1795)¹⁷⁴.

La Constitución de 1791, la primera de las Constituciones francesas y la segunda de la historia constitucional moderna, si bien fue una Constitución monárquica, concibió al Rey como un delegado de la Nación, sujeto a la soberanía de la Ley como expresión de la voluntad general. A partir de ese texto, en todo caso, el Estado ya no fue el Rey (*l'Etat c'est moi*), como Monarca Absoluto, sino el pueblo organizado en Nación sujeto a una Constitución.

Por otra parte, debe destacarse que tanto la Declaración de Derechos como la Constitución de 1791, se basaron en la afirmación de la soberanía nacional, introduciendo un concepto que ha sido fundamental en el derecho constitucional francés, pues marcó el inicio de una nueva base de legitimación del Poder Público, opuesto a la sola legitimación monárquica del Antiguo Régimen¹⁷⁵.

Ahora bien, tanto el texto de la Declaración de 1789, como el de las Constituciones de 1791, 1793 y 1795 no sólo tuvieron una decisiva y determinante influencia en la evolución del derecho constitucional moderno y en la configuración del Estado de Derecho, sino que en particular, influyeron directamente en la redacción de la Declaración de Derechos del Pueblo y de la Constitución de la Confederación de Venezuela de 1811.

3. El constitucionalismo norteamericano y las enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América (1789-1791)

Paralelamente al proceso de independencia de las Colonias americanas a partir de 1776 y a su configuración como Estados libres, cada una con su Constitución y su *Bill of Rights*, también surgió un proceso para la configuración de una Confederación o Unión de dichas Colonias, para satisfacer la necesidad de la necesaria unión política a los efectos de la conducción de la guerra contra Inglaterra. De allí la adopción, por el Congreso, el 15 de noviembre de 1777, de los "Artículos de la Confederación" considerados como la primera Constitución Americana¹⁷⁶, en el cual se creó una confederación y unión per-

(174) Véase los textos en J. M. Roberts, *op. cit.*

(175) Sobre el proceso revolucionario francés y la Constitución de 1791. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, *op.cit.*, tomo I, Primera Parte..

(176) R. B. Morris, "Creating and Ratifying the Constitution", *National Forum. Towards the Bicentennial of the Constitution*, Fall, 1984, p. 9.

petua entre los nuevos Estados, cuyo objetivo era “la defensa común, la seguridad de sus libertades y el mutuo y general bienestar”¹⁷⁷, en un sistema conforme al cual cada Estado permanecía con “su soberanía, libertad e independencia”¹⁷⁸, y titular de cualquier poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente a los Estados Unidos en Congreso.

El resultado fue que el único cuerpo de la Confederación era el Congreso, en el cual cada Estado tenía un voto. Consecuentemente, la Confederación carecía de poder impositivo directo, dependiendo por ello, desde el punto de vista económico, exclusivamente de las contribuciones de los Estados; carecía de un cuerpo ejecutivo y sólo tenía una forma de organización judicial embrionaria. A pesar de dichas debilidades, sin embargo, la Confederación tuvo éxito en conducir la guerra durante 7 años, hasta finalmente triunfar. En todo caso, luego de la victoria, la precaria estructura de la Confederación provocó la necesidad de establecer un poder central que lograra la integración nacional, a cuyo efecto fue convocada una Convención Federal, “con el único y expreso objetivo de revisar los artículos de la Confederación”¹⁷⁹. Esto condujo, en 1787, a la sanción por el Congreso, de la Constitución de los Estados Unidos, como resultado de una serie de compromisos entre los componentes políticos y sociales de las Colonias independientes: entre federalistas y antifederalistas; entre los grandes y los pequeños Estados; entre los Estados del Norte y los Estados del Sur; entre esclavistas y antiesclavistas; y entre la democracia y los intereses de las clases dominantes; todo lo cual condujo finalmente al establecimiento de un sistema de separación de poderes, balanceados y controlados entre sí (*check and balance system*)¹⁸⁰.

Esa Constitución introdujo en el derecho constitucional moderno, dos elementos esenciales que constituyen la mayor contribución al constitucionalismo: en primer lugar, la idea de una Constitución en sí misma, en el sentido de un texto supremo escrito, estableciendo una forma de gobierno; y en segundo lugar, la idea del republicanismo, basada en la representación, como ideología del pueblo contra la idea de la Monarquía y de las autocracias hereditarias¹⁸¹. Los norteamericanos del siglo XVIII, por tanto, decidieron mediante una Revolución, repudiar la autoridad real y sustituirla por la República. De allí que el republicanismo y convertir la sociedad política en República, fue la base de la Revolución norteamericana. Por ello es que la Constitución de 1787 fue adoptada por “el pueblo” (*We the people...*) el cual se convirtió, en la historia constitucional, en el soberano.

La Constitución de 1787, sin embargo, sólo se concibió básicamente como un documento orgánico regulando la forma de gobierno, es decir, la separación de poderes entre los órganos del nuevo Estado, tanto horizontalmente, entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, como verticalmente, como Estados Unidos en un sistema federal. A pesar

(177) A.C. Laughlin, *op. cit.*, p.131.

(178) *Idem.*, p. 173; R.L. Perry, *op. cit.*, p. 399.

(179) R.L Perry, *op.cit.*, p. 401.

(180) M. García Pelayo. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, pp. 336-337; A.C. Laughlin, *op. cit.*, pp. 163-179.

(181) G.S. Wood. “The Intellectual Origins of the American Constitutions”, *National Forum*, *cit.*, p. 5.

de los antecedentes coloniales, e incluso, a pesar de las propuestas formuladas en la Convención, la Constitución de 1787 no contuvo una Declaración de Derechos excepto por lo que se refiere al derecho a un gobierno representativo. La protesta de los oponentes al nuevo sistema federal que establecía, sin embargo, llevó a los antifederalistas, durante el proceso de ratificación de la Constitución que duró hasta 1789, pues al menos nueve Estados debían ratificar la Constitución en sus respectivas Asambleas Legislativas, a proponer la adopción de las primeras Diez Enmiendas a la Constitución. Ello condujo a que, el 25 de septiembre de 1789, sólo un mes después de sancionada la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Nacional francesa, el primer Congreso de los Estados Unidos propusiera a las Asambleas Legislativas de los diversos Estados, dichas primeras Diez Enmiendas al texto constitucional, llamada “Declaración de Derechos” (*Bill of Rights*), las cuales fueron ratificadas por las Asambleas Legislativas de los Estados de Nueva Jersey, Maryland, y de los Estados de Carolina del Norte, el mismo año 1789; de Carolina del Sur, Nueva Hampshire, Delaware, Pensilvania, Nueva York, Rhode Island, el año 1790; y de Vermont y Virginia, el año 1791. Las diez primera Enmiendas, por tanto, comenzaron a regir en 1791, el mismo año que se promulgó la primera Constitución francesa.

La declaración de derechos que forman estas Diez Enmiendas, se refirió a la libertad religiosa, a la libertad de palabra o de imprenta, el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y el derecho de petición (artículo uno); el derecho del pueblo a poseer y portar armas (artículo dos); la garantía del domicilio frente a las requisas militares (artículo tres); el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo cuatro); los derechos al debido proceso legal (artículo cinco, siete, ocho), y a ser juzgado sólo por delitos previamente regulados en ley (artículo seis); y a la cláusula abierta de derechos inherentes a las personas (artículo nueve).

El texto de la Constitución de los Estados Unidos de América con el de las primeras Enmiendas, traducido del inglés al español por Manuel Villavicencio¹⁸² natural de la Provincia de Caracas, circuló en Venezuela a partir de 1810, y por supuesto también tuvieron una influencia decisiva en la elaboración de la declaración de derechos de la Constitución de 1811.

4. Aportes del constitucionalismo americano y francés al constitucionalismo moderno

Las revoluciones norteamericanas y francesa puede decirse, que establecieron las bases del Estado de Derecho, que justamente surgió en la historia constitucional a finales del siglo XVIII, habiendo dejado un rico legado al constitucionalismo moderno, captado inmediatamente en la Revolución hispanoamericana que se operó en América Latina y

(182) Editado en Philadelphia en la imprenta Smith & M’Kennie, 1810.

se inició en Venezuela en 1810, el cual se puede resumir en los siguientes siete aportes políticos fundamentales¹⁸³.

En primer lugar, la idea de la existencia de una Constitución como una carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígido, permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutable en ciertos aspectos y que no sólo organiza al Estado, es decir, no sólo tiene una parte orgánica, sino que también tiene una parte dogmática, donde se declaran los valores fundamentales de la sociedad y los derechos y garantías de los ciudadanos. Hasta ese momento, esta idea de Constitución no existía, y las Constituciones, a lo sumo, eran cartas otorgadas por los Monarcas a sus súbditos.

La primera Constitución del mundo moderno, por tanto, fue la de los Estados Unidos de América de 1787, seguida de la de Francia de 1791. Luego se dictaron las de Haití en 1806 y la tercera Constitución moderna republicana, fue la de Venezuela de 1811.

En segundo lugar, de esos dos acontecimientos surgió también la idea política derivada del nuevo papel que a partir de ese momento se confirió al pueblo, es decir, el papel protagónico del pueblo en la constitucionalización de la organización del Estado. Con esas Revoluciones, la Constitución comenzó a ser producto del pueblo, y dejó de ser una mera emancipación de un Monarca, por lo que, en los Estados Unidos de América, las Asambleas coloniales asumieron la soberanía, y en Francia, la soberanía se trasladó del Monarca al pueblo y a la Nación; y a través de la idea de la soberanía del pueblo, surgieron todas las bases de la democracia y el republicanismo que, en ese sentido, constituyeron uno de los grandes aportes de dichas Revoluciones.

Por ello, en Venezuela, la Junta Suprema constituida en 1810, entre los primeros actos constitucionales que adoptó, estuvo la convocatoria a elecciones de un Congreso General con representantes de las Provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela, cuyos diputados, en representación del pueblo, fueron los que adoptaron el 21 de diciembre de 1811, la Constitución, luego de haber declarado solemnemente la Independencia el 5 de Julio del mismo año.

En tercer lugar, de esos dos acontecimientos políticos resultó el reconocimiento y declaración formal de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, con rango constitucional y, por tanto, que debían ser respetados por el Estado. La libertad se constituyó, en esos derechos, como un freno al Estado y a sus poderes, produciéndose así el fin del Estado absoluto e irresponsable. En esta forma, a las Declaraciones de Derechos que precedieron a las Constituciones de las Colonias norteamericanas al independizarse en 1776, siguieron la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, y las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos del mismo año.

La tercera de las declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, fue así, la “Declaración de Derechos del Pueblo” adoptada el 1º de

(183) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, op. cit., pp. 18 y ss. En las páginas sucesivas, hemos recogido lo expuesto en dicha obra.

julio de 1811 por el Congreso General de Venezuela, texto que meses después se recogió, ampliado, en el Capítulo VII de la Constitución de 1811.

En cuarto lugar, además, dentro de la misma línea de limitación al Poder Público para garantizar la libertad de los ciudadanos, las revoluciones francesa y norteamericana aportaron al constitucionalismo la idea fundamental de la separación de poderes. Esta se formuló, en primer lugar, en la Revolución norteamericana, razón por la cual la estructura constitucional de los Estados Unidos, en 1787, se montó sobre la base de la separación orgánica de poderes. El principio, por supuesto, se recogió aún con mayor fuerza en el sistema constitucional que resultó del proceso revolucionario francés, donde se le agregaron como elementos adicionales, el principio de la supremacía del Legislador resultado de la consideración de la ley como expresión de la voluntad general; y el de la prohibición a los jueces de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las funciones legislativas y administrativas.

La Constitución venezolana de diciembre de 1811, en esta forma, fue el tercer texto constitucional del mundo moderno, en establecer expresa y precisamente el principio de la separación de poderes, aun cuando más dentro de la línea del balance norteamericano que de la concepción extrema francesa.

En quinto lugar, de esos dos acontecimientos políticos puede decirse que resultaron los sistemas de gobierno que dominaron el mundo moderno: el presidencialismo, producto de las Revolución norteamericana; y el parlamentarismo, como sistema de gobierno que dominó en Europa después de la Revolución francesa, aplicado en las Monarquías parlamentarias. El presidencialismo se instaló en Venezuela a partir de 1811, inicialmente como un ejecutivo triunfante, y luego, unipersonal a partir de 1819.

En sexto lugar, las revoluciones norteamericana y francesa trastocaron la idea misma del Poder Judicial y su papel, pues la justicia dejaría de ser administrada por el Monarca y comenzaría a ser impartida por funcionarios independientes, en nombre de la Nación. Además, con motivo de los aportes de la Revolución americana, los jueces asumieron una función que es fundamental en el constitucionalismo moderno, y que es la del control de la constitucionalidad de las leyes; es decir, la idea de que la Constitución, como norma suprema, tenía que tener algún control como garantía de su supremacía, y ese control se atribuyó a Poder Judicial. De allí, incluso, el papel político que en los Estados Unidos de Norteamérica, adquirió la Corte Suprema de Justicia. En Francia, sin embargo, dada la desconfianza revolucionaria respecto de los jueces, con la separación absoluta de poderes sólo sería cien años después, cuando se originaría la consolidación de la justicia administrativa, aun cuando separada del Poder Judicial, para controlar a la Administración; y doscientos años después, cuando se establecería un control de constitucionalidad de las leyes, aún cuando preventivo, a cargo del Consejo Constitucional, creado también fuera del Poder Judicial. Fue en Venezuela, en la Constitución de 1811, donde por primera vez se recogió toda la influencia en relación al papel del Poder Judicial, como fiel de la balanza entre los poderes del Estado, proveniente fundamentalmente de la experiencia norteamericana.

En séptimo lugar, fue de esos dos acontecimientos revolucionarios que surgió una nueva organización territorial del Estado, antes desconocida. Frente a las monarquías

absolutas organizadas con base en el centralismo y a la falta de uniformismo político y administrativo, esas Revoluciones dieron origen a nuevas formas de organización territorial del Estado que originaron, por una parte, el federalismo, particularmente derivado de la Revolución norteamericana con sus bases esenciales de gobierno local, y por la otra, el municipalismo, originado particularmente de la Revolución francesa. Venezuela, así, fue el primer país del mundo, en 1811, en adoptar la forma federal en la organización del Estado conforme a la concepción norteamericana; y a la vez, fue el primer país del mundo, en 1812, en haber adoptado la estructura de la organización territorial municipal que legó la Revolución francesa. Estos siete principios o aportes que resultan de la Revolución norteamericana y de la Revolución francesa significaron, por supuesto, un cambio radical en el constitucionalismo, producto de una transición que no fue lenta sino violenta, aún cuando desarrollada en circunstancias y situaciones distintas. De allí que, por supuesto, la contribución de la Revolución norteamericana y de la Revolución francesa al derecho constitucional, aún en estas siete ideas comunes, hayan tenido raíces diferentes: en los Estados Unidos de Norte América se trataba de construir un Estado nuevo sobre la base de lo que eran antiguas Colonias inglesas, situadas muy lejos de la Metrópoli y de su Parlamento soberano, y que durante más de un siglo se habían desarrollado independientes entre sí, por sus propios medios y gozando de cierta autonomía. En el caso de Francia, en cambio, no se trataba de construir un nuevo Estado, sino dentro del mismo Estado unitario y centralizado, sustituir un sistema político constitucional monárquico, propio de una Monarquía absoluta, por un régimen totalmente distinto, de carácter constitucional y luego republicano.

Conforme a lo dicho, a continuación analizaremos más detalladamente esos aportes de las dos grandes Revoluciones al constitucionalismo moderno, pues son los que constitucionalmente conformaron el nacimiento del Estado venezolano.

A. *Los aportes de la Revolución Americana al Constitucionalismo Moderno*

Como se dijo, los principios fundamentales y las instituciones claves del derecho constitucional del mundo moderno, comenzaron a formularse y tienen su origen en la Revolución norteamericana, pues este acontecimiento y todo el proceso de independencia y constitucionalización de los Estados Unidos, no sólo transformaron radicalmente las tendencias constitucionales de esos tiempos, sino que establecieron las bases del constitucionalismo contemporáneo.

Surgió así de dicha Revolución, un nuevo esquema de organización política que tuvo sus reflejos inmediatos en el mundo, no sólo por su influencia en la Revolución francesa de 1789, sino por su repercusión inmediata en la organización política de los nuevos estados que surgieron de la independencia de las antiguas colonias españolas en América del Sur, a partir de 1811, y particularmente, de Venezuela.

Los elementos centrales del constitucionalismo americano, que cambiaron la faz del derecho constitucional en el siglo XVIII, fueron los siguientes:

a. *La idea de Constitución*

El primero de los principios del actual derecho constitucional es el constitucionalismo, es decir, la confianza que ponen los hombres en el poder de las palabras formalmente escritas, para mantener un gobierno. Este principio tuvo su origen en la Revolución americana, de manera que las Constituciones escritas en el mundo moderno, con la excepción del *Instrument of Government* de Cromwell de 1653, deben ser consideradas como una invención política norteamericana, basada en tres nociones elementales: la de la existencia de una Ley superior que está colocada por encima del gobierno y de los particulares; la de la existencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos que deben ser garantizados por el Estado; y la de la existencia de una Carta constitucional, donde están expresamente escritos, con sentido de permanencia, los principios de sumisión del Estado al derecho, de limitación del Poder Público y de los derechos individuales.

Esta práctica de Constituciones escritas fue iniciada en las Colonias inglesas de Norteamérica, cuando se tornaron Estados independientes, en 1776, dando nacimiento al concepto racionalnormativo de Constitución, como un documento escrito y sistemático, referido a la organización política de la sociedad, estableciendo los poderes de los diferentes cuerpos estatales y generalmente precedido por una lista de derechos inherentes al hombre. De este modo, la división general del contenido de las Constituciones modernas, es en una parte orgánica y una parte dogmática, comprendiendo la primera los conceptos de la separación de poderes y la supremacía de la Ley, y la segunda, la declaración de derechos fundamentales.

El elemento básico en el proceso de constitucionalización o de constitucionalismo es, por supuesto, el concepto de la Constitución como una ley suprema y fundamental, puesta por encima de todos los poderes del Estado y de los particulares. Sus características pueden captarse de la comparación que hacía Alexis De Tocqueville en 1835, en su *Democracia en América*¹⁸⁴, como testigo de excepción que era de las revoluciones francesa y americana, entre las constituciones de Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, señalando que:

“En Francia, la Constitución es una obra inmutable o reputada como tal. Ningún poder puede cambiarle nada. Tal es la teoría indicada.

En Inglaterra, se reconoce al Parlamento el derecho de modificar la Constitución. En Inglaterra la Constitución puede, pues, cambiar sin cesar o más bien, no existe. El Parlamento, al mismo tiempo que es un cuerpo legislativo, es también el constituyente.

En América del Norte, las teorías políticas son más sencillas y más racionales. Su Constitución no es considerada inmutable como en Francia; ni puede ser modificada por los poderes ordinarios de la Nación, como en Inglaterra. Forma un cuerpo aparte que, representando la voluntad de todo el pueblo, obliga lo mismo a los Legisladores que a los simples ciudadanos; pero que puede ser cambiada por la voluntad del pueblo, según la forma establecida ...”.

(184) A. de Tocqueville, *Democracy in America*, J. P. Mayer y M. Lerner, eds. London 1969. Las citas sucesivas que en el texto de este estudio hemos hecho del pensamiento de Alexis de Tocqueville, han sido tomadas de esta edición.

Y concluyó:

“En los EEUU., la Constitución está sobre los Legisladores como lo está sobre los simples ciudadanos. Es la primera de las leyes y no puede ser modificada por una ley; es pues, justo que los tribunales obedezcan a la Constitución preferentemente a todas las leyes”.

De esto deviene, como consecuencia, la noción no sólo de Constitución escrita, sino también de Constitución rígida, y por encima de todo, la noción de la supremacía de la Constitución que para el momento en que De Tocqueville visitó los Estados Unidos, había sido desarrollado por el Presidente de la Corte Suprema, el juez Marshall, en el famoso caso *Marbury vs. Madison* de 1803. En relación a este principio de supremacía de la Constitución, en el referido caso se estableció, que:

“Es una proposición demasiado obvia para que pueda discutirse que, o bien la Constitución controla cualquier acto legislativo que la contradiga, o bien el Legislativo podrá alterar la Constitución por una Ley ordinaria.

Entre estas alternativas no hay término medio. O bien, la Constitución es una ley suprema, inmodificable por los medios ordinarios, o bien está ubicada al mismo nivel que los actos legislativos y, como cualquier otra ley, es modificable cuando al legislativo le parezca hacerlo”¹⁸⁵

En el mismo caso, el juez Marshall concluyó con su formidable proposición relativa a las constituciones escritas:

“Ciertamente, todos aquellos que han adoptado Constituciones escritas, las consideran como ley suprema y fundamental de la nación y, en consecuencia, la teoría de los gobiernos de esta naturaleza, tiene que ser que un acto de la Legislatura que contradiga la Constitución, es nulo.

Esta teoría está esencialmente vinculada a las Constituciones escritas, y, consecuentemente, debe ser considerada por esta Corte como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad”.

Este constitucionalismo, manifestado en constituciones escritas, rígidas y supremas, es un principio desarrollado como tendencia general en el derecho constitucional moderno y contemporáneo, seguida en casi todos los países del mundo, excepto en el Reino Unido y en muy pocos otros países.

En cualquier caso, ésta ha sido siempre la tendencia del constitucionalismo latinoamericano desde 1811, iniciada con la Constitución de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, y las Constituciones provinciales de 1812. Incluso, en el propio texto de la Constitución de 1811, se estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional. Así, el artículo 227 de la Constitución, dentro de la orientación de la cláusula de supremacía de la Constitución norteamericana (art. 4), pero con mucho mayor alcance, estableció:

(185) *Marbury y Madison*, 5 U.S. (1 cranch) 137.

“Art. 227.- La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los tratados que se concluyan bajo la autoridad del gobierno de la Unión serán la Ley suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas y observarlas religiosamente, sin excusa ni pretexto alguno... pero las leyes que se expidieren contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción de la Constitución”.

Además, luego de establecer y declarar los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 agregó en su artículo 199 que:

“toda ley contraria a ellas que se expida por la Legislatura federal o por las Provincias será absolutamente nula y de ningún valor”.

b. *La democracia y la soberanía del pueblo*

El segundo de los principios desarrollados en la práctica constitucional y política en el mundo moderno, influido también por el constitucionalismo norteamericano, es el de la democracia y el republicanismo basado en el concepto de soberanía del pueblo. Con la Revolución norteamericana, el principio tradicional de la legitimidad monárquica del Estado, fue sustituido definitivamente.

La soberanía no correspondió más a un monarca, sino al pueblo, y por ende, con la Revolución americana, puede decirse que la práctica del gobierno democrático fue iniciada en el mundo moderno.

El mismo principio fue luego recogido por la Revolución francesa, pero duró en la práctica constitucional muy poco, debido a la restauración de la Monarquía a partir de 1815.

En todo caso, este fue un concepto fundamental en el trabajo de De Tocqueville, constituyendo incluso, el título de su libro *La democracia en América* en el cual dijo:

“Cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, hay que comenzar siempre con el dogma de la soberanía del pueblo”.

Un principio que De Tocqueville consideró que “...domina todo el sistema político de los angloamericanos”, añadiendo, que:

“Si hay algún país en el mundo en que se pueda apreciar en su justo valor el dogma de la soberanía del pueblo, estudiarlo en su aplicación a los negocios jurídicos y juzgar sus ventajas y sus peligros, ese país es sin duda Norteamérica”.

A ese efecto consagró su libro, para estudiar precisamente la democracia en Norteamérica. Sin embargo, como se ha visto, es evidente que la democracia se desarrolló en Norteamérica, tiempo antes de la Independencia, lo que destaca De Tocqueville al indicar que su ejercicio, durante el régimen colonial:

“Se veía reducido a ocultarse en las asambleas provinciales y sobre todo en las comunas donde se propagaba en secreto”... “No podía mostrarse ostensiblemente a plena luz en el seno de las leyes, puesto que las colonias estaban todavía constreñidas a obedecer”.

Por ello, una vez que la Revolución norteamericana estalló:

“El dogma de la soberanía del pueblo, salió de la comuna y se apoderó del gobierno. Todas las clases se comprometieron por su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; llegó a ser la ley entre las leyes”.

“...cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y participa igualmente en el gobierno del Estado”.

El título del primer capítulo de la segunda sección del libro de De Tocqueville, reza así: de “Cómo se puede decir rigurosamente que en los Estados Unidos es el pueblo el que gobierna”, iniciando el primer párrafo en la siguiente forma:

“En Norteamérica el pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la Ley. No solamente las instituciones son democráticas en principio, sino también en todo su desarrollo. Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia. Es pues, realmente el pueblo quien dirige y, aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses y aún las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad”.

De ello concluía De Tocqueville afirmando que “Norteamérica es la tierra de la democracia”.

Pero uno de los principales aspectos a los cuales De Tocqueville se refirió en relación a la democracia, fue el relativo a “las causas principales del mantenimiento de la república democrática en el Nuevo Mundo”, afirmando:

“Tres cosas parecen contribuir más que todas las demás al mantenimiento de la república democrática en el nuevo mundo:

La primera es la forma federal que los norteamericanos han adoptado, y que permite a la Unión disfrutar del poder de una gran república y de la seguridad de una pequeña.

Encuentro la segunda en las instituciones comunales que moderando el despotismo de la mayoría, dan al mismo tiempo al pueblo el gusto de la libertad y el arte de ser libre.

La tercera se encuentra en la Constitución del poder judicial. He demostrado cómo los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos, así como dirigirlos”.

De allí, la relación que De Tocqueville estableció entre la democracia y la descentralización, y su afirmación de que los problemas de la “omnipotencia de la mayoría” e incluso la “tiranía de la mayoría”, fuera moderada por la casi inexistencia de centralización administrativa y por la influencia de la profesión legal en Norteamérica.

En todo caso, la democracia como una forma de gobierno, buscada, lograda o mantenida, es la segunda tendencia en el constitucionalismo moderno y contemporáneo, inspirada por el proceso constitucional norteamericano. Todas las constituciones en el mundo la establecieron como un componente básico de sus sistemas políticos, y es el símbolo de nuestro tiempo, aún cuando su mantenimiento no ha sido siempre asegurado. Por supuesto, el dogma de la soberanía del pueblo y de la democracia republicana fue recogido de inmediato en América Latina, a raíz de la Independencia.

Basta así, para darse cuenta, leer los motivos de la Junta Suprema de Venezuela en 1810 para convocar a elecciones, al adoptar el Reglamento de las mismas, constatando la falta de representatividad de las provincias en el gobierno de Caracas, lo que debía remediarse constituyéndose un poder central. La Junta, así, al dirigirse a los habitantes de Venezuela señaló:

“Sin una representación común, vuestra concordia es precaria, y vuestra salud peligr. Contribuid a ella como debéis y como desea el gobierno actual.

El ejercicio más importante de los derechos del pueblo es aquel en que los transmite a un corto número de individuos, haciéndolos árbitros de la suerte de todos”.

De allí el llamamiento de la Junta:

“Todas las clases de hombres libres son llamadas al primero de los goces de ciudadano, que es el concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común y que le ha restituido el actual interregno de la Monarquía”.

El Congreso formado por los diputados electos, e instalado a comienzos de 1811, entonces, no sólo declaró los Derechos del Pueblo (1º de julio) y la Independencia (5 julio), sino que sancionó la Constitución que a la usanza del texto de la Constitución norteamericana de 1787, está precedida por la siguiente declaración:

“*Nos, el pueblo* de los Estados Unidos de Venezuela, usando de nuestra soberanía y deseando establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, provee en común la defensa exterior, sostener nuestra libertad e independencia política, conservar pura e ilesa la sagrada religión de nuestros mayores, asegurar perpetuamente a nuestra posteridad el goce de estos bienes y estrechados mutuamente con la más inalterable unión y sincera amistad, hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos estados...”.

El republicanismo y asambleísmo, en todo caso, fue una constante en toda la evolución constitucional de la naciente República, por lo que desde las campañas por la independencia de Simón Bolívar, el empeño por legitimar el poder por el pueblo reunido o a través de elecciones, fue siempre una constante en nuestra historia política, como se verá mas adelante.

c. *La distribución vertical de los poderes del Estado: El Estado federal, la descentralización política y el gobierno local*

En su estudio de la Constitución norteamericana, uno de los aspectos a los cuales De Tocqueville, dedicó mucha atención debido a la importancia para la democracia, fue el de la descentralización política o la distribución vertical de los poderes del Estado entre las diferentes unidades político-territoriales, lo que por lo demás, en 1835, cuando escribió, era una novedad constitucional. Este, puede decirse, es el tercer principio del constitucionalismo moderno.

De Tocqueville, en efecto observó:

“No hay en el mundo país donde la ley hable un lenguaje más absoluto que en Norteamérica, y no hay tampoco ninguno donde el derecho de aplicarla este dividido entre tantas manos”.

Luego en su libro, enfatizó que:

“Lo que más llama la atención al europeo que recorre a los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o administración”.

Las funciones son múltiples y

“Al repartir así la autoridad, vuélvase, es verdad, su acción menos pesada y menos peligrosa, pero no se la llega a destruir”.

Concluyó su observación:

“El poder administrativo en los Estados Unidos no ofrece en su Constitución nada central ni jerárquico. Es precisamente lo que hace que no se advierta su presencia. El poder existe, pero no se sabe donde encontrar su representante”.

Ahora bien, la distribución de los poderes en sentido vertical en Norteamérica, puede decirse que no fue producto de un proceso de descentralización, sino más bien, de centralización, en el sentido de que el municipio, el condado, y los estados, existieron primero que el poder central, de manera tal que como lo observó De Tocqueville,

“...la forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar”.

En sus propias palabras:

“En la mayor parte de las naciones europeas, la preocupación política comenzó en las capas más altas de la sociedad, que sé fue comunicando poco a poco y siempre de una manera incompleta, a las diversas partes del cuerpo social”.

“En Norteamérica, al contrario, se puede decir que la Comuna ha sido organizada antes que el Condado, el Condado antes que el Estado y el Estado antes que la Unión”.

Refiriéndose a Nueva Inglaterra, De Tocqueville constató que allí las comunidades locales tomaron completa y definitiva forma, desde 1650, señalando en consecuencia que, incluso antes de la Independencia:

“En el seno de la Comuna se ve dominar una política real, activa enteramente democrática y republicana. Las colonias reconocen aún la supremacía de la metrópoli; la monarquía es la ley del Estado, pero ya la república está viva en la Comuna”.

De ahí, desde esta aproximación histórica, deriva la importancia que De Tocqueville asignó al gobierno local, como la fuente de la democracia. Son clásicas sus famosas palabras concernientes al gobierno local, bien conocidas y siempre válidas:

“...en la Comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella”.

Y añadió:

“En la Comuna, como en cualquier otra parte, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna ejerce su poder con más intensidad”.

Esto es –decía- porque, las instituciones locales,

“...ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera”.

Por ello, concluyó De Tocqueville diciendo que:

“la vida política ha nacido en el seno mismo de las Comunas”.

En lo relativo a la forma federal del Estado, creación del sistema constitucional norteamericano, producto del proceso de descentralización política de una sociedad altamente descentralizada, De Tocqueville constató su novedad afirmando que:

“Esta Constitución, que a primera vista se ve uno tentado a confundir con las constituciones federales que la han precedido, descansa en efecto sobre una teoría enteramente nueva, que se debe señalar como un gran descubrimiento de la ciencia política de nuestros días”.

Y de hecho, puede decirse que la forma del “Estado federal” vino a formar parte de la historia con la Constitución norteamericana de 1787, aún cuando las palabras “federal” o “federación” no se usaron en la Constitución. La adopción del esquema federal, en todo caso, no respondió a un esquema previamente concebido, sino a necesidades prácticas: El propósito fue seguir una fórmula que hiciera posible la existencia de estados independientes compatibles con un poder central con suficientes atribuciones para actuar por sí solo en un nivel federal.

Esta nueva forma de Estado, dijo De Tocqueville, no podía ser comparada a las confederaciones que existieron en Europa antes de la Constitución norteamericana, principalmente porque el Poder Central en la Constitución norteamericana, como lo observó:

“...obra sin intermediario sobre los gobernados, los administra y los juzga por sí mismo, como lo hacen los gobiernos nacionales”.

En Norteamérica, agregó:

“La Unión tiene por gobernados no a los Estados, sino a simples ciudadanos. Cuando quiere recaudar un impuesto, no se dirige al gobierno de Massachusetts, sino a cada habitante de *Massachusetts*. Los antiguos gobiernos federales tenían frente a ellos a pueblos; el de la Unión tiene a individuos. No pide prestada su fuerza, la toma por sí misma. Tiene sus administradores propios, sus tribunales, sus oficiales de justicia y su propio ejército”.

Luego De Tocqueville añadió:

“Evidentemente, no es ya ese un gobierno federal; es un gobierno nacional incompleto. Así se ha encontrado una forma de gobierno que no era precisamente ni nacional ni federal; pero se han detenido allí, y la palabra nueva que debe expresar la cosa nueva no existe todavía”.

Esta “cosa nueva” es la que precisamente, en el derecho constitucional moderno es conocida como la forma de Estado Federal, y aunque De Tocqueville admiró su novedad, y además puntualizó sus defectos, claramente observó que no era un producto para la exportación. Dijo, así, que:

“La Constitución de los Estados Unidos se parece a las bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que la inventan; pero permanecen estériles en otras manos”.

En este sentido, en su libro, De Tocqueville se refirió al caso del sistema federal de México, ya en la década de 1830, pero sus observaciones podrían aplicarse a toda América Latina.

En todo caso, esta organización del Estado Federal, que se configura como uno de los principales rasgos del constitucionalismo norteamericano, fue inmediatamente seguida en Venezuela en 1811, y décadas después, por los grandes países latino-americanos (México, Argentina, Brasil). Sin embargo, debe destacarse que en general, en los estudios de derecho constitucional realizados desde Europa y desde los Estados Unitarios latinoamericanos sobre las instituciones políticas de las Federaciones de América Latina, se observa una incomprensión sobre el federalismo latinoamericano y su origen. La forma de Estado Federal en nuestros países, debe señalarse que a pesar de la influencia norteamericana, no fue una copia mecánica y artificial de la recién creada forma federal de los Estados Unidos de América que todavía en 1833, como lo observó De Tocqueville en su *Democracia en América*, aún no tenía nombre propio. Al contrario, la adopción de la forma federal en América Latina obedeció a la realidad político territorial que nos había legado la colonización española y lusitana, de manera que la Federación vino a ser la solución institucional, en los Estados que la adoptaron, para formar Estados independientes, particularmente en las áreas coloniales compuestas por una gran extensión territorial (Argentina, México, Brasil, Venezuela) y múltiples demarcaciones territoriales coloniales.

El primer país que adoptó el federalismo como forma de Estado en el mundo moderno, después de su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, fue Venezuela, al constituirse como Estado independiente de la metrópoli española, y cabe preguntarse: ¿Por que nuestros constituyentes de 1811 adoptaron la forma federal para constituir el Estado, formado por siete provincias que en 1777 habían sido agrupadas por España en una Capitanía General?. La respuesta a esta pregunta está en la constatación que ya hemos efectuado, del hecho de que en América Latina, España había conformado en la época colonial, un sistema de gobierno y administración altamente descentralizado, organizado en Virreinos, Capitanías Generales, Provincias, Corregimientos y Gobernaciones, como antes había ocurrido con todos los grandes imperios históricos. La provincia así, conforme al concepto romano, era la unidad colonial básica de ultramar, especialmente establecida para el gobierno colonial, hasta el punto de que para la organización político-territorial de la propia España peninsular en Provincias, sólo fue en 1830 que se adoptó, pero conforme al modelo napoleónico de Estado centralizado.

Desde comienzos del siglo XVI, en cambio, como se ha dicho, la Provincia fue la unidad territorial básica de las colonias en América Latina, conformándose políticamente en torno a centros poblados (política de poblamiento), con sus Cabildos y gran autonomía. Así surgió, en un proceso de 300 años, un sistema de ciudades-Estados coloniales diseminado en nuestros países.

Al estallar el proceso independentista en 1810, en los Estados latinoamericanos se produjo un proceso similar al que años antes había sucedido en los Estados Unidos, signado por un doble objetivo: por una parte, la independencia en relación a la Metrópoli y por la otra la unión de las diversas Provincias distantes, aisladas y autónomas que conformaban unidades organizativas superiores. En ese proceso cabe preguntarse: ¿Cuál podía ser la forma de Estado que podían adoptar nuestros países, de entre los esquemas existentes en el mundo?.

No debe olvidarse que el mundo europeo del momento, lo único que mostraba, como forma de Estado, era el monárquico, siendo éste el sistema de integración tanto de grandes como de pequeñas entidades territoriales. La revolución de independencia en América Latina se inició contra la monarquía, por lo que era inconcebible construir los nuevos Estados, inventado un régimen monárquico criollo (quedaron como excepciones, sin embargo, los "imperios" de los Estados más extensos territorialmente, Brasil y México, de corta duración). No habiendo monarquías, por tanto, el esquema de distribución vertical del poder, propio de la forma federal, resultaba perfectamente adecuado a nuestras realidades y a nuestra dispersión territorial. Fue ese el caso de Venezuela.

En efecto, como se ha dicho, al momento de la Independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas Repúblicas un sistema de poderes autónomos provinciales y ciudadanos, hasta el punto de que la Declaración de Independencia la realizan los Cabildos en las respectivas provincias, iniciándose el proceso en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. Se trataba, por tanto, de construir un Estado en territorios disgregados en autonomías territoriales descentralizadas en manos de Cabildos o Ayuntamientos coloniales.

Por ello, al convocar elecciones, en 1810, para la Constitución de un Congreso General, la Junta Suprema de Caracas lo hizo partiendo del supuesto de que había “llegado el momento de organizar un Poder central bien constituido”, preguntándose en su proclama:

“¿Cómo se podrían de otro modo trazar los límites de las autoridades de las Juntas provinciales, corregir los vicios de que también adolece la Constitución de éstas, dar a las provincias gubernativas aquella unidad sin la cual no puede haber ni orden, ni energía; consolidar un plan defensivo que nos ponga a cubierto de toda clase de enemigos; formar, en fin, una confederación sólida, respetable, ordenada, que restablezca de todo punto la tranquilidad y confianza, que mejore nuestras instituciones y a cuya sombra podamos aguardar la disipación de las borrascas políticas que están sacudiendo al Universo”.

El Congreso General, en consecuencia, y esa era la voluntad política, en definitiva dictó en diciembre de 1811, la “Constitución Federal para los Estados de Venezuela”.

Pero el Poder Central Federal constituido, como había sucedido inicialmente en los Estados Unidos, estaba estructurado con grandes signos de debilidad, estando el poder fundamental en las Provincias constituidas como estados soberanos. Esta debilidad ya la había apuntado De Tocqueville, en su observación sobre el sistema norteamericano.

En efecto, en contraste con los estados centralizados de Europa y la concentración nacional del poder político, De Tocqueville señaló que entre el “...más funesto de todos los viejos que considero como inherente al sistema federal mismo, es la debilidad relativa del gobierno de la Unión”, añadiendo que “una soberanía fraccionada será siempre más débil que una completa”.

Esta debilidad referida a la forma del Estado federal, una vez adoptada en la Constitución venezolana de 1811, seis meses después de la Declaración de Independencia, siempre se ha considerado que fue una de las principales causas del fracaso de la Primera República en 1812. De allí, la afirmación definitiva del Libertador Simón Bolívar en una carta al Gobernador de la Provincia de Barinas, el 12 de agosto de 1813:

“Jamás la división de poder ha establecido y perpetuado gobiernos; sólo su concentración ha infundido respeto para una nación”.

Debe destacarse, por otra parte, que si bien De Tocqueville fue también un crítico de la forma federal del Estado, elogió los efectos beneficiosos de la descentralización política y del gobierno local, como características del sistema americano. Dijo:

“Los partidarios de la centralización en Europa, sostienen que el poder gubernamental administra mejor las localidades de lo que ellas mismas podrían hacerlo; esto puede ser cierto cuando el Poder Central es ilustrado y las localidades no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tienen la costumbre de actuar y ellas la de obedecer”.

Pero cuando el pueblo es ilustrado, consciente de su propio interés, y acostumbrado a pensar por sí mismo, como lo había visto en Norteamérica, dijo:

“Estoy persuadido por el contrario, de que en ese caso la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno”.

Finalmente señaló que:

“Las ventajas políticas que los norteamericanos obtienen del sistema de descentralización me lo hacen preferir al sistema central... lo que más admiro en Norteamérica no son los efectos administrativos de la descentralización, son sus efectos políticos. En los Estados Unidos, la patria se siente en todas partes. Es venerada desde la aldea hasta la Unión”.

Al comparar la situación con Europa, concluía:

“Sólo los pueblos que tienen escasa o ninguna institución provincial niegan su utilidad; es decir, que aquellos que no conocen esa institución son los únicos que hablan mal de ella”.

El esquema colonial español en América Latina, sin haber logrado la autonomía de las colonias inglesas en Norteamérica, producto de la inexistencia de un esquema global de organización territorial manejado desde la Metrópoli, como sí lo hubo en España (Casa de Contratación de Sevilla, Virreinos, Audiencias, Capitanías Generales, Provincias, Gobernaciones y Corregimientos), sin embargo, provocó el desarrollo de una intensa vida municipal en los Cabildos compuestos en su mayoría por criollos. Fueron así, los Cabildos los que hicieron la independencia y los que la proclamaron.

En efecto, el 19 de abril de 1810, fue el Cabildo de Caracas el que asumió el poder político autonómico, y el que inició la revolución independentista. Y no podía ser otra la institución política colonial que asumiera en ese momento facultades soberanas, pues dentro del contexto histórico político, se trataba de cuerpos realmente representativos de los diversos estratos sociales libres que reflejaban legítimamente los derechos populares.

Recuérdese que el Cabildo de Caracas en 1810, inicia la Revolución de independencia y asume el poder político local, con sus diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos con voto libre en las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, lo cual le dio un carácter representativo inicial. Pero la Revolución de independencia surgió, también, de un Cabildo participativo, pues fue el pueblo en definitiva el que rechazó el mando al Capitán General Emparán. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento el 19 de abril de 1810, provocada en parte por la concentración de vecinos en las inmediaciones de las Casas Consistoriales, ante su pregunta dirigida al pueblo amotinado desde el balcón de la Casa Capitular, como se recoge en el Acta de la Sesión, de “si quería que continuase en el ejercicio del Poder”, el pueblo respondió por la voz de los conjurados “no lo queremos”, por lo cual quedó aquél despojado, en el acto “de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela”. De este hecho deja constancia el Acta respectiva así: “notificaron al

pueblo su deliberación, y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento”.

Venezuela, como República independiente, tuvo así, su origen en un Cabildo representativo y participativo, por lo que en su estructuración política posterior, en las Constituciones Provinciales a partir de 1812, se reguló en forma detallada el Poder Municipal.

d. *La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno*

En la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y previamente, en las distintas Constituciones de las antiguas colonias, el cuarto de los principios del constitucionalismo moderno, el principio de separación orgánica de poderes, por primera vez fue expresado formalmente dentro de la más ortodoxa doctrina de la época.

Por ejemplo, la primera de esas Constituciones, la de Virginia en 1776, estableció (art. III):

“Los Departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deberán estar separados y distintos, de manera que ninguno ejerza los poderes pertinentes a otro; ni persona alguna debe ejercer más de uno de esos poderes al mismo tiempo...”.

La Constitución norteamericana de 1787, no tiene norma similar dentro de su articulado, pero su principal objetivo fue, precisamente, organizar la forma de gobierno dentro del principio de separación de poderes, pero permitiendo diversas interferencias entre ellos, en un sistema de frenos y contrapesos, y particularmente, regulando los poderes del Ejecutivo en lo que fue una nueva forma de gobierno, el presidencialismo, como opuesto al parlamentarismo, y una configuración particular del Poder Judicial, nunca antes conocida en la práctica constitucional.

De Tocqueville se refirió en su libro a estos dos aspectos del principio. En relación al Poder Ejecutivo, inmediatamente puntualizó que en los Estados Unidos:

“El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del Poder Ejecutivo estuviese sometido a la voluntad nacional”; de ahí que —dijo— “el Presidente es un magistrado efectivo... el único y sólo representante del Poder Ejecutivo de la Unión”. Pero anotó, “...al ejercer ese poder, no es por otra parte completamente independiente”.

Esa fue una de las particulares consecuencias del sistema de frenos y contrapesos de la separación de poderes adoptado en los Estados Unidos, pero sin hacer al Poder Ejecutivo dependiente del Parlamento, como en los sistemas de gobierno parlamentarios. Por ello, al comparar el sistema de las monarquías parlamentarias europeo con el sistema presidencial de los Estados Unidos, De Tocqueville se refirió al importante papel que el Poder Ejecutivo jugaba en Norteamérica en contraste con la situación de un Rey constitucional en Europa. Un Rey constitucional, observó, “no puede gobernar cuando la opinión de las Cámaras Legislativas no concuerda con la suya”. En el sistema presidencialista, contrariamente, la sincera ayuda del Congreso al Presidente “es sin duda útil, pero no es necesaria para la marcha del gobierno”.

La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno, en todo caso, fue seguido posteriormente en todas las repúblicas latinoamericanas, después de la Independencia o después de la experiencia de gobiernos monárquicos, como los que hubo en algunos países.

Ahora bien, el principio de la separación de poderes, como distribución horizontal del poder político, debe recordarse que es un producto de los ideólogos del absolutismo, al propugnar la limitación del poder político ilimitado del monarca absoluto, y entre ellos, un producto del pensamiento de Locke, de Montesquieu y de Rousseau.

A la base de su construcción, como resulta de las concepciones de John Locke, estaba la consideración del estado natural del hombre y del contrato natural de la sociedad, inicio del Estado, para la preservación de su vida, libertad y posesión. El Estado surgió entonces para proteger los derechos “naturales” que no desaparecieron con el contrato social.

Bajo esta premisa se formuló un esquema de racionalización y sistematización de las funciones de todo Estado soberano, que podían “balancearse” si se las situaba en distintas manos. Posteriormente, este ensayo de sistematización se convirtió en la teoría de la división del poder que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, sobre todo por su conversión en “separación de los poderes” con motivo de la Revolución francesa y de la Constitución norteamericana.

La libertad política, según Montesquieu, existía sólo en los Estados en los cuales los poderes no se encontraban reunidos en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados. Por tanto, formuló su proposición de que para garantizar la libertad las tres potestades públicas no debían estar en las mismas manos, y que separadas, debían estar en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar al poder. Recordemos sus palabras:

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo, ejercieran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las exigencias o las diferencias de los particulares”.

Por ello, agregaba,

“los Príncipes que han querido convertirse en despóticos han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas...”.

“Estas tres potencias deberían —además— formar un reposo o una inacción. Pero como por el movimiento necesario de las cosas, ellas deben andar, ellas estarían forzadas de andar concertadamente”¹⁸⁶.

A esta concepción de la división del poder se va a agregar, posteriormente, el postulado de Rousseau sobre la Ley como expresión de la voluntad general, y la exigencia del sometimiento del Estado a la Ley que el mismo produce. De allí surgió el principio de la

(186) Véase Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, (G. Tunc ed.), París, 1940, Vol. I. Las citas del texto son tomadas de esta edición.

supremacía del Poder Legislativo sobre los otros poderes, como piedra angular del Derecho Público, y de sus secuelas contemporáneas: el principio de la legalidad y el Estado de Derecho.

Los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau, conformaron todo el arsenal histórico político que permitió la reacción contra el Estado absoluto y su sustitución por el Estado de Derecho, como garantía de la libertad, lo cual se concretó en la Revolución francesa, en base a la exaltación del individualismo y de la libertad. Como consecuencia de ella, el principio de la separación de poderes encontró consagración expresa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, conforme a la cual “en cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no estuviese determinada la separación de poderes, no hay Constitución”.

Antes, sin embargo, con su adopción en las Constituciones de las antiguas colonias inglesas a partir de 1776 y luego, en la Constitución norteamericana de 1787, la distribución horizontal del poder se había convertido en uno de los pilares básicos del constitucionalismo moderno.

Bajo la inspiración de estos principios se redactó la primera Constitución de Venezuela y de todos los países latinoamericanos, sancionada el 21 de diciembre de 1811, en la cual se estableció la igualdad como uno de los “derechos del hombre en sociedad” (éstos eran conforme al artículo 151, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad) derivados del “pacto social”. Esta concepción pactista encuentra su expresión en el propio texto constitucional, al expresar sus artículos 141 y 142, lo siguiente:

“Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad limitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos”.

“El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos”.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811, además, consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial “confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades” (Preámbulo), conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa, señalando expresamente que:

“El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunida en sus diversas funciones” (Preámbulo), siendo preciso que “se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuando lo exija la naturaleza de un gobierno libre” (art. 189).

La separación de poderes era, así, la garantía esencial de la libertad. Ello llevó a Andrés Bello a considerar que el ensanche de la libertad civil en todos los pueblos civilizados de la tierra:

“era debido casi exclusivamente a la observancia que tienen en ellos el principio de feliz invención que determina y separa los poderes constitucionales...”.

y agregaba:

“Cualquiera que sea la forma de gobierno, la observancia de este principio debe ser la columna de los derechos civiles; y faltando él, no se podrá contar con ninguno de los bienes que deben asegurar al individuo las leyes de una sociedad organizada”¹⁸⁷.

Sin embargo, este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo en Venezuela, se reguló en los primeros años de la vida republicana, en forma tal, para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originó la caída de la Primera República sino como se verá más adelante originó críticas del Libertador Simón Bolívar.

e. *El papel del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad de las leyes*

Pero entre las instituciones constitucionales nacidas en Norteamérica, la que tal vez tuvo la más distinguida originalidad, ha sido el papel asignado al Poder Judicial en el sistema de separación de poderes. Esto es cierto incluso en los tiempos presentes, y era así cuando De Tocqueville visitó Norteamérica. Por ello dedicó un capítulo aparte en su libro *Democracia en América*, al estudio del poder de los jueces y a su importancia política, comenzando con esta afirmación:

“Ha habido confederaciones fuera de Norteamérica; se han visto repúblicas en otros lugares además las del Nuevo Mundo; el sistema representativo es adoptado en varios estados de Europa; pero no creo que hasta el presente ninguna nación del mundo haya constituido el poder judicial de la misma manera que los norteamericanos”.

Ahora bien, tres aspectos de la organización y funcionamiento del Poder Judicial pueden ser considerados como una contribución fundamental de Norteamérica al derecho constitucional: El rol político de los jueces; la institución de una Corte Suprema; y el sistema de control judicial de la legislación. Todos estos tres aspectos fueron observados por De Tocqueville.

El primer elemento que destacó entre las instituciones de Norteamérica, fue el “inmenso poder político” atribuido a los jueces, lo cual lo llevó a afirmar que “En los Estados Unidos el juez es uno de los primeros poderes políticos”.

La razón para ese inmenso poder, dijo De Tocqueville,

“está en este solo hecho: los norteamericanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más bien que sobre las leyes. En otros términos, les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales”.

(187) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello*, Madrid, 1983, pp. 66 y 67.

ESTUDIO PRELIMINAR

En consecuencia, decía, “no es difícil que un problema político en los Estados Unidos se vuelva más tarde o más temprano en un problema judicial”.

El segundo aspecto fundamental del Poder Judicial en las instituciones norteamericanas, como también lo subrayó De Tocqueville, fue el alto puesto de la Corte Suprema entre las grandes autoridades del Estado. De Tocqueville observó:

“La Corte Suprema está colocada a más altura que ningún tribunal conocido, tanto por la naturaleza de sus derechos como por la especie de sus justiciables”. “...jamás un Poder Judicial mayor ha sido constituido en ningún pueblo”.

De Tocqueville destacó estos poderes de la Corte Suprema, en los cuales, dijo, “...descansan incesantemente, la paz, la prosperidad y la existencia de la Unión”, señalando lo siguiente:

“Sin ellos... .” (los 7 jueces federales) “...la Constitución es letra muerta; a ellos es a quienes apela el Poder Ejecutivo para resistir las usurpaciones del Poder Legislativo; la Legislatura, para defenderse de las obras del Poder Ejecutivo; para hacerse obedecer de los Estados; los Estados para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión; el interés público contra el interés privado; el espíritu de conservación contra la inestabilidad democrática”.

De allí que todo el sistema de frenos y contrapesos en la separación de poderes de los Estados Unidos, descansó y aún descansa en la Corte Suprema y en el poder de los jueces para controlar la constitucionalidad de la legislación, precisamente el tercer aspecto más importante del aporte de la Constitución de Norteamérica al constitucionalismo moderno.

En efecto, en relación a la supremacía de la Constitución De Tocqueville observó que:

“Esto deriva de la esencia misma del Poder Judicial; escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente, en cierto modo, es el derecho natural del magistrado”.

Esto condujo al establecimiento de un sistema de control judicial de la constitucionalidad de la ley, creación del constitucionalismo norteamericano al cual se refirió De Tocqueville, con estas simples y lógicas palabras:

“Cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la Constitución, puede rehusarse a aplicarla. Este es el único poder privado del magistrado norteamericano y de él dimana una gran influencia política”.

Esta fue calificada como la “verdadera esencia del deber judicial”, por el Juez Marshall en el famoso caso *Marbury vs. Madison* (1803) al referirse a las constituciones escritas y su carácter de leyes superiores y fundamentales en relación a las otras leyes de la sociedad. Este deber de los tribunales de considerar los actos de la Legislatura que fueran repugnantes a la Constitución como nulos, fue descrito en ese famoso caso con los siguientes argumentos lógicos:

“¿Si un acto de la legislatura contrario a la Constitución es nulo, puede no obstante esa nulidad, vincular a los tribunales y obligarle a darle efectos? o, en otras palabras, a pesar de que no sea ley, ¿constituye una regla operativa como si fuera una ley?”

“Esto sería el derrocamiento en los hechos, de lo que fue establecido en teoría, y parecería a primera vista, un absurdo tan grande como para insistir en él. Esto debería, sin embargo, recibir una mayor consideración”.

En dicha sentencia, Marshall concluyó:

“Indudablemente, es de la competencia y del deber del Poder Judicial, decir cuál es la ley. Quienes aplican una norma a casos particulares necesariamente tienen que establecer e interpretar esa norma. Si dos leyes están en conflicto entre sí, los tribunales deben decidir sobre la eficacia de cada una.

Así, si una ley está en oposición con la Constitución, si las dos, la ley la Constitución son aplicables al caso concreto, de manera que el tribunal debe decidir el caso o conforme a la ley, inaplicando la Constitución, o conforme a la Constitución, inaplicando la ley; el tribunal debe determinar cuál de las dos normas en conflicto debe regir el caso. Esta es la verdadera esencia del deber judicial”.

Este “*judicial duty*” de controlar la constitucionalidad de las leyes descubierto por los norteamericanos, es otra de las mayores contribuciones de la Revolución americana al derecho constitucional contemporáneo, y ha sido seguida y desarrollada en todo el mundo.

El control judicial de la constitucionalidad, por otra parte, está esencialmente relacionado con la forma federal del Estado, como un medio de controlar invasiones e interferencias no autorizadas entre los poderes descentralizados del Estado. Precisamente por ello, en todos los países de América Latina con forma de Estado federal, ese control judicial de la legislación fue inmediatamente establecido bajo la influencia norteamericana, un siglo antes de las primeras experiencias de Europa continental en la materia.

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1811, al establecer expresamente en su texto el principio de la supremacía constitucional y la garantía objetiva de la Constitución (art. 199 y 227) -lo que en los Estados Unidos había sido creación de la jurisprudencia de la Corte Suprema a partir de 1803- abrió paso al desarrollo futuro del control de la constitucionalidad de las leyes, establecido como sistema mixto, a la vez difuso y concentrado, desde el siglo pasado.

f. *La declaración de los derechos y libertades fundamentales*

La sexta contribución más importante del constitucionalismo norteamericano al derecho constitucional moderno, fue la práctica de establecer declaraciones formales y escritas de derechos y libertades fundamentales del hombre. Como hemos dicho, la primera declaración moderna de este tipo, sin duda, adoptada bajo la influencia de las declaraciones inglesas del siglo XVII, fue dictada en las colonias norteamericanas el mismo año de la Declaración de la Independencia, siendo en ese sentido famosa la Declaración de Derechos de Virginia de 1776.

Estas declaraciones de derechos del hombre, sin embargo, pueden considerarse como un fenómeno nuevo en la historia constitucional, particularmente, como ya se ha señalado, porque no estuvieron basadas en la *common law* o en la tradición como lo fue el Bill of Rights de 1689, sino en la naturaleza humana. Por ello, puede decirse que lo que se declaró a partir de 1776, fueron derechos naturales del pueblo, declarados políticamente por los nuevos poderes constituyentes de las Colonias, como un límite a los poderes del Estado.

A pesar de que, como también hemos dicho, la Constitución de 1787, no incluyó un Bill of Rights en sus artículos, lo cual suscitó muchas objeciones durante la Convención, esta falla condujo a la aprobación dos años más tarde, de las diez primeras Enmiendas de la Constitución. Alexander Hamilton justificando la ausencia de un “*Bill of Rights*” en la Constitución, dijo:

“Esa declaración de derechos, en el sentido y en la extensión para la cual ellos están afirmados, no sólo es innecesaria en el propósito de la Constitución, sino que incluso sería peligrosa”.

“Ellos contendrían varias excepciones respecto de poderes no concedidos; y, en esta misma cuenta, proporcionarían un pretexto plausible para reclamar más de lo que estaba concedido”.

Terminó sus argumentos, preguntándose:

“¿por qué declarar que ciertas cosas no deben ser hechas cuando no hay poder para hacerlas?¹⁸⁸”.

En todo caso, este concepto de derechos como limitaciones de los poderes del Estado, a pesar de los argumentos de Hamilton, fue seguido en las diez primeras Enmiendas de la Constitución (1789), pero añadiendo el concepto de derechos, como derechos naturales del hombre establecidos en la Declaración de Independencia de 1776. Ambas, tal Declaración y las Enmiendas, influenciaron todas las declaraciones formales y escritas de derechos humanos que fueron adoptadas más tarde, particularmente la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), y a través de esta última, las declaraciones latinoamericanas, hasta el presente, cuando estas declaraciones han sido internacionalizadas.

En todo caso, la tercera de las Declaraciones de Derechos en la historia del constitucionalismo moderno, luego de la Norteamérica (1776) y de la francesa (1789), fue la *Declaración de Derechos del Pueblo* adoptada por el Congreso General de Venezuela el 1° de julio de 1811, seguida luego, por el Capítulo de los “Derechos reconocidos en la República” de la Constitución de Venezuela el 21 de diciembre del mismo año de 1811.

(188) *The Federalist*, B. F. Wright, ed., Cambridge, Mass., 1961. Las citas en el texto vienen de esta obra.

B. *Los aportes de la Revolución francesa al Constitucionalismo Moderno*

Cuando se declaró la Independencia de Venezuela (1811) y se inició la Revolución de América Latina, la República no existía en Francia, ni la Declaración de Derechos tenía rango constitucional, y la Revolución francesa había cesado. Aquel proceso, sin embargo marcó un cambio total al constitucionalismo moderno que, junto con los aportes de la Revolución americana, germinaron inicialmente, precisamente en América Latina durante el siglo pasado, a partir de 1811.

a. *La idea de Constitución*

La idea de Constitución, como documento escrito, de valor superior y permanente, conteniendo las normas fundamentales de organización del Estado y la de Declaración de los Derechos de los Ciudadanos fue, sin duda, como hemos dicho, el aporte fundamental de la Revolución americana al constitucionalismo moderno, plasmado en 1776, al declararse independientes las antiguas colonias inglesas en Norteamérica. En ese proceso nació la Constitución moderna, conteniendo constituciones de las ex-colonias, tanto una parte orgánica relativa a la organización del Estado en base a los principios de la separación de poderes; como una parte dogmática, contentiva de una declaración de derechos fundamentales naturales del hombre.

El elemento básico del constitucionalismo que proviene de la Revolución americana, en todo caso, es el del carácter de ley suprema y fundamental de la Constitución, ubicada por encima de los poderes del Estado y de los ciudadanos, y no modificable por el Legislador ordinario.

Esta concepción se adoptó en Francia, desde el mismo momento de la Revolución, sin duda, bajo la influencia americana, pero con aproximaciones propias y una concepción formal más latina en su expresión y extensión, que también influyó en América Latina. En efecto, al contrario de la Constitución norteamericana de 1787 que en un conjunto de 7 artículos reguló la parte orgánica y al contrario de las constituciones de las antiguas Colonias, no contuvo inicialmente una declaración de derechos; el primer acto constitucional de la Asamblea Nacional revolucionaria francesa en 1789, fue adoptar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual estaba precedida de unos artículos de la Constitución, en los cuales se recogieron los principios fundamentales de organización del Estado en base al principio de la separación de poderes (“El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional” -art. 8-; “El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey” -art. 6-; y “El Poder Judicial no podrá” en ningún caso ser ejercido por el Rey ni por el cuerpo Legislativo -art. 17-).

Posteriormente, en 1791, la Asamblea dictó la primera Constitución, formalmente hablando, de Francia, la segunda en la historia constitucional del mundo moderno, regulando extensamente una monarquía Constitucional, en cerca de 210 artículos, e incorporando al texto la Declaración de Derechos (17 artículos). El mismo esquema se siguió en las Constituciones Republicanas de 1793 (124 artículos) y 1795 (377 artículos).

La Constitución de 1791, concibió al Rey como un delegado de la Nación, sujeto a la soberanía de la Ley como expresión de la voluntad general. A partir de ese texto, en todo

caso, el Estado ya no fue el Rey, como monarca absoluto, sino el pueblo organizado en Nación sujeto a una Constitución.

El aporte del constitucionalismo francés en cuanto a la idea de Constitución, por tanto, es que no sólo los Textos revolucionarios de 1791, 1793 y 1795 se configuraron como Constituciones orgánicas sino como Constituciones dogmáticas, precedidas todas de una Declaración de Derechos que no contenía la Constitución norteamericana de 1787, y que solo se incorporaron a la misma, precisamente en 1789 y 1791, al sancionarse las primeras diez Enmiendas. La Declaración de Derechos de rango constitucional es, por tanto, el gran aporte a la idea de Constitución de la Revolución francesa.

Ahora bien, la primera de las Constituciones latinoamericanas que es la Constitución venezolana de diciembre de 1811, recibió la influencia directa tanto de la Constitución francesa como de la Constitución americana. De la Constitución americana recibió la influencia de la forma federal del Estado, del presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de la separación de poderes, y del control de la constitucionalidad, como la garantía objetiva de la Constitución. Pero en cuanto a la redacción del texto constitucional de 1811, la influencia directa de la Constitución francesa es evidente, particularmente en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación de poderes, y en la extensa Declaración de Derechos fundamentales que contiene.

Con frecuencia se ha argumentado que el texto de la Constitución venezolana de 1811, provino de la Constitución norteamericana, lo que no es exacto, no sólo por el contenido de ambas, sino por la extensión de los textos: 7 artículos -aún cuando extensos cada uno- en la Constitución americana de 1787 contra 228 artículos de la Constitución venezolana de 1811. En realidad, este texto se inspiró de principios de la Constitución americana y a la vez, de la redacción del texto de las Constituciones francesas revolucionarias, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica.

Desde el punto de vista constitucional, por tanto, es evidente que la conformación inicial del Estado venezolano no recibió influencia alguna de las instituciones españolas. No se olvide que en 1811, España era una monarquía invadida por las tropas napoleónicas, en plena guerra de independencia frente al invasor francés, y que es a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, que comienza a recibir alguno de los aportes del constitucionalismo, como el principio de la separación de poderes. Sin embargo, España continuó siendo una monarquía durante todo el siglo pasado, en tanto que la evolución republicana de Venezuela que comienza en 1811, con todos sus altibajos políticos, se desarrolló sin interrupciones hasta el presente. Venezuela, por tanto, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, no recibió inicialmente influencia alguna derivada de la Constitución de Cádiz, la cual sólo rigió en parte de su territorio durante la confusión de la guerra de independencia, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, que al haber logrado su independencia más tarde, a comienzos del siglo XIX, recibieron la influencia de la Constitución gaditana.

b. *El principio de la soberanía nacional, el republicanismo y el gobierno representativo*

El segundo principio que surge del constitucionalismo revolucionario francés, es el de la soberanía nacional. En efecto, conforme al régimen del absolutismo, el soberano era el Monarca, quien ejercía todos los poderes e, incluso, otorgaba la Constitución del Estado. Con la Revolución, el Rey es despojado de su soberanía, como se dijo, deja de ser Rey de Francia y comienza a ser Rey de los franceses, trasladándose la soberanía al pueblo. El concepto de Nación surge entonces para lograr privar al Rey de su soberanía, pero como la soberanía existía sólo en la persona que la podía ejercer, era necesario la concepción de la “Nación” como personificación del pueblo, para reemplazar al Rey en su ejercicio.

De allí el principio de la soberanía atribuida a la Nación y no al Rey o a los gobernantes, que surge del texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano:

“El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane de ella expresamente” (art. 3).

La Declaración de Derechos que precedió la Constitución de 1793, señalaba:

“La soberanía reside en el pueblo. Ella es una e indivisible, imprescindible e inalienable” (art. 25).

Y la Declaración que precedió la Constitución de 1795, señaló:

“La soberanía reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos. Ningún individuo, ninguna reunión parcial de ciudadanos puede atribuirse la soberanía”.

Estos principios fueron recogidos en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, cuyos primeros 2 artículos de la Sección “Soberanía del Pueblo” establecieron:

“La soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos” (art. 1);

“La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescindible, inajenable e indivisible” (art.2).

La Constitución de 1811, en todo caso, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación:

“Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes, costumbres y gobiernos forma una soberanía” (art. 143).

La soberanía de un país o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de estos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución (art. 144).

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas Provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del monarca español cesó y comenzó la soberanía a ejercerse por el pueblo, que se dio a si mismo una Constitución a través de sus representantes electos. Por ello, la Constitución de 1811, comienza señalando:

“En nombre de Dios Todopoderoso, Nos, el pueblo de los Estados de Venezuela, usando de nuestra soberanía... hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados”.

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no sólo proviene de la Revolución francesa sino antes, de la Revolución americana, se arraiga en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento.

Debe destacarse, además, que a pesar de su carácter monárquico, la Constitución francesa de 1791 fue representativa, desde el momento en que la Nación ejercía su poder a través de representantes. En todo caso, fue precisamente por el sistema que se estableció para la participación, que la Revolución tuvo una especial significación social vinculada a la burguesía, ya que conforme al sistema de sufragio que se estableció, un gran número de ciudadanos fue excluido de la actividad electoral.

En todo caso, después de la Monarquía y ejecutado Luis XVI, la Constitución de 1793 estableció la República, en sustitución de la Monarquía, como “única e indivisible” (art. 1). En consecuencia, el pueblo soberano, constituido por “la universalidad de los ciudadanos franceses”, nombraba sus representantes en los cuales le delegaba el ejercicio de los poderes públicos (art. 7 a 10). Estas ideas de la representatividad, sin embargo, en Francia se impusieron desde el momento mismo de la Revolución, en 1789, a pesar de que al inicio la forma del gobierno siguió siendo Monárquica. Así, en la Constitución de 1791 se estableció que:

“La Nación de la cual emanan todos los poderes, no los puede ejercer sino por delegación. La Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey” (art. 2, título III).

Por tanto, incluso el Rey se convirtió con la Revolución en representante de la Nación, hasta que fue decapitado, y con ello la Monarquía convertida en República, fue completamente representativa.

Esta idea de representatividad republicana, por supuesto, también provino inicialmente de la Revolución americana, y se recogió en la Constitución venezolana de 1811, en la cual, como señalamos, se establece que la soberanía se ejercita sólo “por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución” (art. 144). Por ello, agrega la Constitución de 1811:

“Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad que es imprescindible, inajenable e indivisible, en su esencia y

origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del gobierno si no la ha obtenido por la Constitución”(art. 146) .

En definitiva, siendo el sistema de gobierno netamente republicano y representativo, conforme a la más exacta expresión francesa de la Declaración de 1789 (art. 6), la Constitución de 1811 estableció que:

“La Ley es la expresión libre de la voluntad general de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos” (art. 149).

c. *El principio de la separación de poderes*

La idea de la separación de poderes, debido a la formulación teórica de Locke y Montesquieu, como se ha dicho fue expresada constitucionalmente, por primera vez, en las Constituciones de las Colonias americanas de 1776, y luego imbuida en el texto de la Constitución norteamericana de 1787. El principio de la separación de poderes, sin embargo, en Francia, es materialmente el motivo fundamental de la Revolución, al punto de que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se incluye, en el artículo XVI, la famosa proposición de que:

“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

Por lo tanto, en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración de 1789, como primer acto constitucional revolucionario, se establecieron expresamente las consecuencias del principio, al establecer que “El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional” (art. 8); que “El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey” (art. 16), no pudiendo este poder “hacer ninguna ley” (art. 17); y que “El Poder Judicial no podrá en ningún caso, ser ejercido por el Rey, ni por el cuerpo legislativo” (art. 17).

Este principio de la separación de poderes, de la esencia del proceso revolucionario francés, fue incorporado en forma expresa de la Constitución de 1791 en la cual se precisó (Título III):

“3. El Poder Legislativo es delegado a una Asamblea Nacional, compuesta de representantes temporales, libremente elegidos por el pueblo, para ser ejercido por ella, con la sanción del Rey, de la manera que se determina en esta Constitución.

4. El gobierno es monárquico: el Poder Ejecutivo es delegado en el Rey, para ser ejercido bajo su autoridad, por los Ministros y otros agentes responsables, de la manera que se determina en esta Constitución.

5. El Poder Judicial es delegado a los jueces electos temporalmente por el pueblo”.

Sin embargo, en el sistema francés de separación de poderes de 1791, se estableció un claro predominio del Poder Legislativo. Por ello, el Rey no podía ni convocar, ni suspender ni disolver la Asamblea; sólo tenía un poder de veto, sólo de suspensión, pero no tenía iniciativa, aún cuando podía sugerir a la Asamblea tomar en consideración ciertos asuntos. La Asamblea, por su parte, no tenía control sobre el Ejecutivo, ya que la persona del Rey era sagrada e inviolable. Sólo los ministros eran responsables penalmen-

te. En todo caso, la Asamblea tenía importantes atribuciones ejecutivas, como el nombramiento de algunos funcionarios, la vigilancia de la administración, la declaración de la guerra y la ratificación de los Tratados.

La consecuencia del principio de la separación de poderes, en un esquema en el cual el Legislador tenía la supremacía, fue la prohibición impuesta a los Poderes Ejecutivo y al Judicial de inmiscuirse en los asuntos de los otros Poderes. Así, al regular las funciones de los administradores de Departamento, la Constitución de 1791 precisó que “no podrán, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en el orden judicial, ni sobre las disposiciones u operaciones militares” (art. 3, Cap. IV, Título IV). En cuanto al Poder Judicial, se estableció, que este, “en ningún caso podría ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey” (art. 1, Cap. V, Título III), pero se expresaba además que “los Tribunales no pueden, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en relación a los funcionarios administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones” (art. 3, Cap. V, Título III).

En materia judicial, esta concepción extrema de la separación de poderes tenía una razón histórica: los *Parlements*, que eran los Tribunales del antiguo régimen, como hemos señalado, habían tenido un papel activo, como instrumentos de la aristocracia, para oponerse a las reformas impositivas. La Revolución había surgido, entonces, signada por una reticencia tal respecto del Poder Judicial, que la separación de poderes llegó allí al extremo de impedir no sólo que los jueces pudiesen interpretar las leyes (por supuesto, jamás la posibilidad de anular leyes), sino la injerencia de los Tribunales respecto de la Administración, lo que fue incluso consagrado expresamente en la Ley 16-24 de agosto de 1790 sobre la reorganización del Poder Judicial, en la cual además de abolir la venalidad de las funciones judiciales y establecer la gratuidad de la justicia (Título II, Art. 2), se estableció que:

“Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de prevaricación, perturbar, de la manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones (Título II, Art. 13)”.

Fue este principio externo, el que llevó, como ya se señaló, casi 100 años después, a la consolidación de la jurisdicción administrativa a cargo del Consejo de Estado para juzgar la Administración y para anular los actos administrativos (jurisdicción contencioso-administrativa) pero, por supuesto, en forma separada respecto del Poder Judicial. Es decir, la jurisdicción contencioso-administrativa en Francia, en definitiva, tuvo su origen en el acto revolucionario de expresión extrema de la separación de poderes, que prohibía a los jueces ordinarios juzgar a la Administración, lo que sigue teniendo vigor.

En materia de control de la legislación, la situación de abstención de los jueces era similar. Conforme a las enseñanzas de Montesquieu los jueces sólo podían ser “la boca que pronuncia las palabras de la Ley” por lo que incluso, como se señaló, la interpretación de la Ley les era prohibida inicialmente, y mediante el procedimiento llamado del *referé legislatif*, los jueces estaban obligados a consultar a la Asamblea Nacional cuando tuviesen dudas sobre la interpretación de las leyes. En este esquema, los jueces no podían controlar la constitucionalidad de las leyes, lo que incluso condujo a que, a partir de

la Constitución de 1958 en Francia, se hubiese creado un Consejo Constitucional, también separado del Poder Judicial, para juzgar dicha constitucionalidad, pero sólo respecto de las leyes sancionadas por la Asamblea, pero aún no promulgadas.

El principio de la separación de poderes, por supuesto, también influyó en el constitucionalismo venezolano, pero no conforme a la interpretación extrema francesa, sino conforme a la modalidad adoptada en los Estados Unidos, y que se expresó en las Constituciones de las Colonias de 1776, de las cuales proviene la siguiente expresión del Preámbulo de la Constitución de 1811:

“El ejercicio de la autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades”.

Sin embargo, el principio de la separación de poderes no se concibió como el establecimiento de compartimientos estancos, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos, e interferencias constitucionales radicalmente distintos al sistema francés. En particular, entre ellas, resulta necesario destacar el papel del Poder Judicial en el control de los otros poderes respecto de su adecuación a la Constitución, y a la vigencia de la garantía objetiva de la Constitución, conforme a la influencia recibida del constitucionalismo americano.

De acuerdo a ello, en Venezuela, desde el siglo pasado el Poder Judicial (la Corte Suprema) ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa (control de la legalidad y constitucionalidad de las actividades administrativas) y la jurisdicción constitucional (control de la constitucionalidad de las leyes), y ello no puede considerarse ni nunca se ha considerado como una ruptura o violación del principio de la separación de poderes, sino como una consecuencia esencial del mismo.

En efecto, la Constitución de 1811, estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional, con la consecuencia expresa de que:

“las leyes que se expidan contra el tenor de ello no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción” (art. 227).

En el mismo sentido, luego de la enumeración de los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 precisó que dichos derechos:

“están exentos y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal o por las provincias será absolutamente nula y de ningún valor” (art. 199).

En estos principios, sin duda, debe situarse el origen de la concepción venezolana del poder atribuido a la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales, tan característico de nuestra tradición constitucional, e inexistente en Francia, salvo a partir de 1958 por lo que se refiere al control preventivo de la constitucionalidad de las leyes no promulgadas. En esos principios también debe situarse el ori-

gen del poder atribuido a todos los jueces para desaplicar las leyes que consideren inconstitucionales en los casos concretos que decidan (art. 20 Código de Procedimiento Civil) adoptado, sin duda, bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano.

d. *El principio de la supremacía de la Ley: el principio de la legalidad*

La Revolución francesa estuvo signada por el principio de la supremacía del legislador, que representaba a la Nación. Al haber controlado el Tercer Estado la Asamblea Nacional en 1789, ésta se convirtió en representante todopoderosa de la Nación. De allí que de acuerdo al postulado roussoniano de que la “ley es expresión de la voluntad general”, habiendo la Asamblea asumido carácter de poder constituyente al momento de la Revolución, en la Constitución de 1791 se estableció que:

“No hay en Francia una autoridad superior a la de la ley. El Rey no reina sino por ella, y es en nombre de la Ley que él puede exigir obediencia” (art. 1, Cap. II, Título III).

La ley, entonces, como “expresión de la voluntad general” según lo indicó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. 6), adquirió en el constitucionalismo francés un rango superior, consecuencia de la primacía del propio Poder Legislativo.

Pero además, desde el punto de vista sustantivo, el principio de la supremacía de la Ley se fundó sobre el de su generalidad, lo que a la vez fue garantía de la igualdad, uno de los postulados básicos de la Revolución. Las leyes de libertad, que tenían por objeto hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social, fueron el instrumento de la Asamblea contra los privilegios que fueron abolidos.

En todo caso, siendo la ley expresión de la voluntad general, se consagró el derecho de todos los ciudadanos de “concurrir personalmente o por sus representantes” a la formación de la ley (art. IV) estableciéndose en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración los siguientes principios:

“Ningún acto de los Cuerpos Legislativos podrá ser considerado como ley, si no ha sido hecho por los representantes de la Nación libremente elegidos y si no ha sido sancionado por el Monarca” (art. 9).

“El Poder Ejecutivo no puede hacer ley alguna, incluso prioritaria, sino proclamar, conforme a las leyes, para ordenar o recurrar su observación” (art. 16).

“El Poder Judicial será administrado por tribunales establecidos por la ley, según los principios de la Constitución y según las normas determinadas por la ley” (art. 19).

Por su parte, la Ley de 16-24 de agosto de 1790, agregó que:

“Los Tribunales no podrán tomar directa o indirectamente parte alguna en el ejercicio del poder legislativo, ni suspender o impedir la ejecución de los decretos del Cuerpo Legislativo, sancionados por el Rey, so pena de prevaricación” (art. 10, Título II).

Por otra parte, a la base de la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, está la idea que emerge de la Revolución de que no sólo no había autoridad superior a la de la ley, sino que era a través de ella que se podía gobernar y exigir obediencia. Así, frente al poder absoluto del Monarca en el Antiguo Régimen, emerge el principio de la legalidad y del Estado de Derecho: sólo se puede gobernar en virtud y con sujeción de las leyes.

La concepción de la ley como expresión de la voluntad general, fue recogida expresamente en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer que:

“La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos” (art. 3 Segunda Sección).

Asimismo, en el texto de la Constitución de 1811 se estableció:

“La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia” (art. 149).

La Constitución de 1811, sin embargo, no siguió el postulado tan radical de la supremacía de la ley, y en cambio, formuló el principio de la supremacía constitucional al declarar como “absolutamente nulas” y sin “ningún valor” las leyes contrarias a los derechos fundamentales (art. 199); y en general, al considerar sin “ningún valor las leyes contrarias a la Constitución, la cual se declaró como la “Ley Suprema del Estado” (art. 227).

e. *La Declaración de Derechos*

Conforme a la más clásica concepción liberal, y a las enseñanzas de Locke, Montesquieu y Rousseau, la declaración de Derechos Fundamentales es una pieza clave del constitucionalismo francés y de la Revolución; el producto más importante del inicio de la Revolución, sancionada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano comienza por proclamar que “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, que se enumeraron como “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión” (art. 2). Además, la Declaración postuló como derecho fundamental, la igualdad, al inscribir en su primer artículo que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos” y proclamar en su artículo 6 la igualdad ante la Ley, así:

“Ella debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos”.

Este aporte fundamental de la Revolución de la proclamación de derechos naturales del hombre (no sólo de los franceses), tuvo sus repercusiones inmediatas en Venezuela, donde la Sección Legislativa de la Provincia de Venezuela del Congreso General, el 1° de julio 1811, adoptó la “*Declaración de Derechos del Pueblo*”, incluso, antes de la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811, se trata de la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional, adoptada luego de la Declaración Francesa, en la historia del constitucionalismo moderno, con lo cual se inició una tradición constitucional que ha permanecido invariable en Venezuela.

El texto de la Declaración de 1811, luego recogido y ampliado en la Constitución de ese mismo año, puede decirse que es la traducción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió la Constitución francesa de 1793, y que, como se ha dicho, llegó a Venezuela antes de 1797, a través de José María Picornell y Gomilla. Este había sido uno de los conjurados en la llamada “Conspiración de San Blas”, de Madrid, de 1794, quien, una vez aquella fue descubierta, fue deportado a las mazmorras españolas del Caribe, llegando de paso, al Puerto de la Guaira. Allí, en 1797, Picornell entró en contacto con los criollos Gual y España, y en la conspiración que llevaba el nombre de ambos, de ese año, también debelada, circuló la traducción de los Derechos del Hombre. Ese texto fue el que, catorce años después, sirvió para la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811 y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811. En ese texto, sin embargo, se incorporó una novedosa norma que no encuentra antecedentes ni en los textos constitucionales norte-americanos ni franceses, y es la que contiene la “garantía objetiva” de los derechos, y que declara “nulas y de ningún valor” las leyes que contrariaran la declaración de derechos, de acuerdo a los principios que ya se habían establecido en la célebre sentencia Marbury contra Madison, de 1803, de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

f. *Los principios de la organización territorial del Estado*

El séptimo de los aportes al constitucionalismo revolucionario francés concierne a la organización territorial y, particularmente a la autonomía local, que tuvo una influencia directa en el mundo y particularmente, en Venezuela. En efecto, el Antiguo Régimen era un régimen político altamente centralizado, en el cual no había poderes locales. Los Intendentes eran la fuente única de poder en las Provincias, y las autoridades locales que podía haber, eran delegados del Intendente, sometidos a su control. No existía, por tanto, un poder municipal ni nada que se le pareciera.

Con motivo de las propuestas de reforma impositiva, en 1775, el Ministro Turgot había planteado establecer Municipalidades, pero ello no llegó a prosperar¹⁸⁹. En cambio, la Revolución cambió la faz territorial de Francia, y por los Decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789 eliminó los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales, estableciendo una uniformización territorial general, al dividir el país en Departamentos, éstos en Distritos, los Distritos en Cantones y éstos en Comunas, que eran las municipalidades, creándose así el Poder Municipal. En cada villa, burgo o pa-

(189) Véase Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1981, pp. 71 y ss.

roquia, entonces, se constituyó una municipalidad o una comuna, generalizándose la institución municipal.

Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título “La división del Reino”, que:

“El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones”.

Por supuesto, esta reforma sólo duró cinco años, porque al tratar la Revolución de desmontar un sistema tan centralizado como el de la Monarquía Absoluta, en un sistema de división territorial donde se crearon más de 40.000 comunas o municipios, con poderes locales propios, lo que hizo fue desquiciar el Estado, por lo que fue la propia Asamblea la que tuvo, luego, que retroceder en la creación del Poder Municipal.

Sin embargo, la idea del Poder Municipal penetró en América Latina, y en 1811, Venezuela recogió sus influencias, al igual que la de la Revolución americana, siendo como estaba el nuevo Estado constituido por provincias aisladas, descentralizadas y con gran autonomía, que venían del esquema colonial español. La forma de unir políticamente aquellas Provincias en un sólo Estado, realmente era el esquema federal, por lo que Venezuela lo tomó del federalismo de los Estados Unidos para estructurar el nuevo Estado, en Provincias soberanas (equivalentes a los Estados miembros de la Federación).

Pero además, para organizar internamente a las Provincias, lo constituyentes venezolanos tomaron el esquema territorial francés, pero no en el texto de la Constitución de 1811 que organizaba una “confederación”, sino en el de las Constituciones.

No se olvide que conforme a la Constitución de 1811, las Provincias eran “Estados Soberanos”, correspondiéndoles a ellos, en sus respectivas Constituciones, disponer la organización territorial interna. Por tanto, una vez dictada la Constitución de 21 de diciembre de 1811, las Provincias comenzaron a dictar sus Constituciones regulándose en ellas, la organización territorial del país¹⁹⁰.

Es de destacar, así, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la “Constitución de la Provincia de Venezuela” (enero 1811)¹⁹¹ cuyo territorio comprendía el área central del país, y que dividió la Provincia en cinco Departamentos, los Departamentos en Cantones, los Cantones en Distritos y estableció Municipalidades en las Capitales de Distritos. Se creó así, el Poder Municipal en 1811, en la Constitución Provincial de Venezuela con los aportes de la propia tradición municipal que provenía de España. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, el municipalismo venezolano puede considerarse que no tiene su origen en el español, sino más bien en la concepción francesa, que luego España recoge, con posterioridad, a partir de 1830.

(190) Véase Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Bogotá, 1993.

(191) Véase el libro de la Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, *Constituciones Provinciales*, Caracas, 1959, pp. 61 y ss.

Todos estos aportes del constitucionalismo francés fueron fundamentales para el desarrollo del derecho constitucional posterior del mundo moderno, por supuesto, con vicisitudes en el propio país que los originó, pues después de la Revolución, y del caos institucional que surgió de la misma, vino la dictadura napoleónica y la restauración de la Monarquía a partir de 1815, por lo que Francia continuó siendo un país con régimen monárquico durante buena parte del siglo pasado, hasta 1870.

Sin embargo, los aportes al constitucionalismo moderno de la Revolución fueron, a tiempo, recogidos por otros países y sin la menor duda por los países de América Latina. En estos, en particular, los principios de constitucionalismo tanto de la Revolución americana como de la Revolución francesa, encontraron de inmediato campo de cultivo, habiéndose desarrollado conforme a moldes propios, lo que significó un avance sustancial del derecho constitucional republicano durante el siglo pasado e inicios del presente siglo, cuando todavía la mayoría de los países europeos estaban regidos por monarquías.

La realidad de este proceso, en todo caso, fue que algunas antiguas colonias españolas en América Latina, como es el caso de Venezuela, no recibieron influencia alguna inicial, para la Constitución de sus Estados independientes en 1811, del régimen político-constitucional español, que en ese momento era el propio del Antiguo Régimen, por lo demás, en crisis general por la invasión napoleónica. España, durante el siglo pasado, siguió siendo además una Monarquía, en la cual ni siquiera una Declaración de Derechos se dictó, por lo que sólo ha sido con la Constitución de 1978 que España entra, definitivamente, en los moldes del constitucionalismo moderno (declaración de derechos, control de la constitucionalidad de las leyes, Constitución como norma).

En consecuencia fueron las transformaciones constitucionales de la Revolución americana y de la Revolución francesa las que tuvieron mayor influencia directa en la construcción inicial del sistema constitucional venezolano, razón por la cual para entender adecuadamente nuestras propias instituciones, tenemos que tener en cuenta los aportes recibidos tanto de la Revolución francesa como de la Revolución americana, a los cuales nos hemos referido en las páginas anteriores.

Segunda Parte

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO INDEPENDIENTE (1811-1830) Y AUTÓNOMO (1830-1863)

El primero de los grandes ciclos históricos de Venezuela tuvo una duración aproximada de 52 años, durante los cuales se produjo la consolidación y constitucionalización del *Estado Independiente* de España (1811-1819) e integrado a la *Gran Colombia* (1819-1830), y luego del *Estado Autónomo*, al separarse Venezuela de Colombia (1830-1863). Es un ciclo histórico durante el cual dominaron la escena política las generaciones que habían hecho la Independencia y que habían surgido a la vida pública al calor de las guerras que la consolidaron. El Proyecto Político que signó ese período fue el de la consolidación de un nuevo Estado que nació de la Independencia.

I. LA CONSTITUCIÓN DE 1811 Y LAS BASES DEL CONSTITUCIONALISMO

Constitucionalmente hablando, el Estado venezolano como entidad política independiente organizada se constituye con la sanción el 21 de diciembre de 1811 de la “Constitución Federal para los Estados de Venezuela” hecha por los representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas, reunido en Congreso General¹.

Esta Constitución, aún cuando no tuvo vigencia real superior a un año debido a las guerras de independencia, indudablemente que condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días; habiendo recogido en su texto los aportes esenciales antes indicados del constitucionalismo norteamericano y francés, recién formulados. Sus 228 Artículos estuvieron destinados a regular el Poder Legislativo (arts. 3 a 71), el Poder Ejecutivo (arts. 72 a 109), el Poder Judicial (arts. 110 a 118), las Provincias (arts. 119 a 134) y los Derechos del Hombre que se respetará en toda la extensión del Estado (arts. 141 a 199).

La Constitución, apartándose sustancialmente del igualitarismo político que reinó durante el primer año de independencia del país va a restringir el sufragio al consagrar

(1) Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 1).

requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones² reservándose entonces el control político del nascente Estado a la aristocracia criolla y a la nascente burguesía parda. Esta restricción al sufragio, por otra parte, sólo va a eliminarse parcialmente a partir de 1857, bien entrada ya la crisis social que provocaría la Guerra Federal. En esta forma la Constitución de 1811 evidentemente afianzó el poder de la oligarquía criolla, el cual sólo va a ser quebrantado a los pocos años con la rebelión popular de 1814 y, posteriormente, en las guerras federales. A pesar de ello, los constituyentes del año 1811 consagraron expresamente el igualitarismo civil que va a caracterizar a Venezuela hasta nuestros días y que provocará sucesivas revoluciones sociales, al establecer la igualdad³ como uno de los “derechos del hombre en sociedad”⁴, derivados del “pacto social”⁵. En particular, esta igualación social conllevaba la eliminación de los “títulos”⁶

(2) En este sentido, contrariamente al universalismo que caracterizó la elección de los constituyentes de 1811, éstos en el texto de la Constitución de ese año, consagraron el derecho de sufragio a “todo hombre libre” pero restringiéndolo a “si a esta calidad añade la de ser ciudadano venezolano, residente en la Parroquia o Pueblo donde sufraga; si fuere mayor de veintitún años, siendo soltero, o menor siendo casado y velado, y si poseyere un caudal libre del valor de seiscientos pesos en las Capitales de Provincias siendo soltero, y de cuatrocientos siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de cuatrocientos en las demás poblaciones en el primer caso, y doscientos en el segundos o si tuviere grado u aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica; o si fuere propietario o arrendador de tierras para sementeras o ganado con tal que sus productos sean los asignados para los respectivos casos de soltero o casado” (Art. 20). Cfr. R. Díaz Sánchez, “Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 197, y C. Parra Pérez, Estudio preliminar a la *Constitución Federal de Venezuela de 1811*, p. 32. Es de destacar, por otra parte, que las restricciones al sufragio también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de “una propiedad de cualquier clase” (Art. 15) y para ser Senador, gozar de “una propiedad de seis mil pesos” (Art. 49). Cfr. J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, tomo I, Caracas, 1953, p. 259.

(3) “La igualdad consiste en que la Ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes” (Art. 154).

(4) Los derechos del hombre en sociedad, de acuerdo al texto constitucional, eran la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (Arts. 151 y ss.), lo cual formó “el cimiento revolucionario burgués sobre el cual se asentarán en el futuro los cánones constitucionales de Venezuela”. Véase R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 193.

(5) “Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos”. El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan de los suyos” (Art. 141 y 142). La influencia de Rousseau no podía ser más clara en el texto constitucional de 1811.

(6) “Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias...” (Art. 204). Por otra parte, la Constitución de 1811 expresamente señalaba que: “Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación...” (Art. 226), expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional y que se consagró en la Consti-

y la restitución de los derechos “naturales y civiles” a los partidos⁷, y con ello, el elemento que va a permitir a éstos incorporarse a las luchas contra la oligarquía criolla. Por otra parte, y a pesar de que el texto constitucional declaró abolido el comercio de esclavos⁸, la esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854, a pesar de las exigencias del Libertador en 1819⁹.

En el Orden jurídico-político, la Constitución de 1811 no sólo consagraba expresamente la división del Poder Supremo en tres categorías: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la fórmula de Montesquieu y Rousseau¹⁰, con un sistema de gobierno presidencial; sino que se consagraba la supremacía de la Ley como “la expresión libre de la voluntad general” conforme al texto de la Declaración de 1789¹¹, y la soberanía que residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes¹². Todo este meca-

talvo de 1999, cuyo artículo 21 dispone: “Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana, salvo las fórmulas diplomáticas”. “No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias”.

(7) “Del mismo modo, quedan revocadas y anuladas en todas sus partes las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela conocida hasta ahora bajo la denominación de *pardos*; éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescindibles derechos que les corresponden como a los demás ciudadanos” (Art. 203).

(8) “El comercio inicuo de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas en 14 de agosto de 1810, queda solemne y constitucionalmente abolido en todo el territorio de la Unión, sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil” (Art. 202).

(9) *Cfr.* Parra Pérez, “Est. Preliminar”, *loc. cit.*, p. 32. En su discurso de Angostura de 1819, Simón Bolívar imploraba al Congreso “la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría por mi vida y la vida de la República”, considerando a la esclavitud como “la hija de las tinieblas”. Véase el Discurso de Angostura en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Apéndice, tomo Segundo, pp. 491 y 512.

(10) En el *Preliminar* de la Constitución se señala expresamente, que “El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades...”. Además, el artículo 189 insistía en que “los tres Departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre lo que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión”.

(11) “La Ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individualidad contra toda opresión o violencia”. “Los actos ejercidos contra cualquier persona fuera de los casos y contra las formas que la Ley determina son inicuos, y si por ellos se usurpa la autoridad constitucional o la libertad del pueblo serán tiránicos” (Arts. 149 y 150).

(12) “Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas Leyes, costumbres y Gobierno forma una soberanía”. La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución”. “Ningún individuo, ninguna familia particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescindible, inaliena-

nismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo, configurará en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte que no sólo originará la caída de la Primera República¹³ sino que condicionando la vida republicana en las décadas posteriores, por ejemplo, permitirá la reacción del Congreso de Colombia contra el Libertador en 1827 al suspenderle sus facultades extraordinarias¹⁴; provocará la renuncia del primer Presidente civil de Venezuela, doctor José María Vargas¹⁵, y llevará al Presidente Monagas a reaccionar contra el Congreso en 1848, en lo que se ha llamado “el día del fusilamiento contra el Congreso”¹⁶. Contra esa debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además inicialmente era tripartito¹⁷ -que recogió el esquema que había establecido el Congreso, en marzo de 1811, para designar las personas que integraron el “Supremo Poder Ejecutivo”- el primero que va a reaccionar va a ser el Libertador, al estimar que el Gobierno constituido conforme al texto de 1811, no se identificaba “al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean”¹⁸.

Por ello, en su Discurso de Angostura en 1819 va a reaccionar violentamente contra la fórmula de gobierno prevista en el texto de 1811, en particular contra la primacía

ble e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del Gobierno, si no lo ha obtenido por la Constitución” (Art. 143, 144 y 145).

(13) El “obstruccionismo suicida” (Mijares) de “la maldita Cámara de Caracas” (Espejo) ante las exigencias de Francisco de Miranda, se tienen como una de las causas de la caída de la Primera República. Cfr. C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1959, tomo II, pp. 7 y 3 ss.; Augusto Mijares, “La Evolución Política de Venezuela” (1810-1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, cit.*, p. 31. De ahí el calificativo de la “Patria Boba” que se le da a la Primera República. Cfr. R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, pp. 199 y s.

(14) Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 56 y 65.

(15) Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo II, pp. 220 y ss.; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 90.

(16) Véase los comentarios sobre los sucesos del 24 de enero de 1848, en Gil Fortoul *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 291 y ss.

(17) “El Poder Ejecutivo Constitucional de la Confederación residirá en la ciudad Federal depositado en tres individuos elegidos popularmente”... (Art. 72). La primera Junta designada en marzo de 1812, ya en vigor la nueva Constitución, la presidió Francisco Espejo (1758-1814).

(18) Esto lo señalaba en el Manifiesto de Cartagena de 1812. Véase en J. Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero pp. 329 y 330. Además, en su Discurso de Angostura, al criticar la adopción de las instituciones norteamericanas por los constituyentes de 1811, indicaba: “¿No sería muy difícil aplicar a España el Código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adoptar en Venezuela las Leyes de Norteamérica. ¿No dice el *Espíritu de las Leyes* que éstas deben ser propias para el pueblo que se hacen? ¿Que es una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra? ¿Que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos? ¿Referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales? ¡He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington!. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982, p. 121.

del Congreso¹⁹ y el carácter tripartito del Ejecutivo²⁰, y propondrá al Congreso la adopción de una fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte²¹, lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819, ni por las Constituciones posteriores, salvo las que se hicieron a la medida de los caudillos y dictadores.

(19) Decía en su Discurso de Angostura lo siguiente: “Aquí el Congreso ha ligado las manos y la cabeza a los magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un cuerpo representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo; y si en su reino (Inglaterra) se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son éstas infinitamente más indispensables”. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., pp. 132 y 133.

(20) En su Discurso de Angostura, señalaba, además: “La Constitución Venezolana, sin embargo, de haber tomado sus bases de la más perfecta, si se atiende a la corrección de los principios y a los efectos benéficos de su administración, difirió esencialmente de la América en un punto cardinal y sin duda el más importante. El Congreso de Venezuela, como el Americano participa de algunas de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Nosotros además, subdividimos este Poder, habiéndolo sometido a un cuerpo colectivo sujeto por consiguiente a los inconvenientes de hacer periódica la existencia del gobierno, de suspenderla y disolverla siempre que se separaran sus miembros. Nuestro Triunvirato carece, por decirlo así, de unidad, de continuación y de responsabilidad individual; está privado de acción momentánea, de vida continua, de uniformidad real, de responsabilidad inmediata; y un gobierno que no posee cuanto constituye su moralidad, debe llamarse nulo”. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., p. 121.

(21) En su Discurso de Angostura, al comparar la situación política de Inglaterra, el Libertador señalaba: “Por exorbitante que parezca la Autoridad del Poder Ejecutivo de Inglaterra, quizás no es excesiva en la República de Venezuela. Fijemos nuestra atención sobre esa diferencia, y hallaremos que el equilibrio de los poderes debe distribuirse de dos modos. En las repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte, porque todo conspira contra él, en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo porque todo conspira en favor del Monarca...”. “Si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios que una justa atribución le señala, cae inevitablemente en la nulidad o en su propio abuso, quiero decir, en la muerte del gobierno, cuyos herederos son la anarquía, la usurpación y la tiranía.” “Que se fortifique pues, todo el sistema de gobierno, y que el equilibrio se establezca de modo que no se pierda, y de modo que no sea propia delicadeza una causa de decadencia. Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia, su estructura debe ser de la mayor solidez, y sus instituciones consultarse para la estabilidad. no es así contemos con una sociedad discola, tumultuaria y anárquica, y con un establecimiento social donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia...”. “Separando con límites bien señalados la jurisdicción ejecutiva de la jurisdicción legislativa, no me he propuesto dividir, sino enlazar con los vínculos de la armonía que nace de la independencia, estas: potestades supremas, cuyo choque prolongado jamás ha dejado de aterrar: a uno de los contendientes. Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la democracia”. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., pp. 132, 133, 134 y 139. Todas estas ideas las tiene en cuenta Bolívar, cuando formula su proyecto de Constitución para Bolivia en 1826, al resumir en su Discurso a los Legisladores el papel del Presidente de la República así: “Viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo”. Véase en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, Apéndice. D. 593.

En todo caso, la Constitución del 21 de diciembre de 1811, resultado de un proceso de discusión del proyecto respectivo, iniciado en agosto de ese año, fue un texto de 228 Artículos agrupados en 9 capítulos, en el cual se conformó la Unión de las Provincias que venían siendo parte de la Confederación de Venezuela. Se inició con un “Preliminar” relativo a las “Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la confederación” donde se precisaron la distribución de poderes y facultades, entre la Confederación y los Estados confederados (las Provincias).

El *Capítulo I* estaba destinado a regular la Religión, proclamándose a la Religión Católica, Apostólica y Romana como la religión del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela (art. 1).

El *Capítulo II* estaba destinado a regular al “Poder Legislativo” atribuido al Congreso General de Venezuela, dividido en dos Cámaras, una de Representantes y un Senado (art. 3). En dicho Capítulo se reguló el proceso de formación de las leyes (arts. 4 a 13); la forma de elección de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado (art. 14 a 51) de manera indirecta en congregaciones parroquiales (art. 26) y en congregaciones electorales (art. 28); sus funciones y facultades (art. 52 a 66); el régimen de sus sesiones (art. 67 a 70); y sus atribuciones especiales (art. 71).

El *Capítulo III* reguló el “Poder Ejecutivo”, el cual se dispuso que residiría en la ciudad federal “depositado en tres individuos elegidos popularmente” (art. 72) por las Congregaciones Electorales (art. 76) por listas abiertas (art. 77). En el Capítulo no sólo se reguló la forma de elección del triunvirato (arts. 76 a 85), sino que se definieron las atribuciones del Poder Ejecutivo (arts. 86 a 99) y sus deberes (arts. 100 a 107). De acuerdo a la forma federal de la confederación, se reguló la relación entre los Poderes Ejecutivos Provinciales y el Gobierno Federal, indicándose que aquéllos son, en cada Provincia, “los agentes naturales e inmediatos del Poder Ejecutivo Federal para todo aquello que por el Congreso General no estuviere sometido a empleados particulares en los ramos de Marina, Ejército y Hacienda Nacional” (art. 108).

El *Capítulo IV* estaba destinado a regular el Poder Judicial de la Confederación depositado en una Corte Suprema de Justicia (arts. 110 a 114) con competencia originaria entre otros, en los asuntos en los cuales las Provincias fueren parte interesada y competencia en apelación en asuntos civiles o criminales contenciosos (art. 116).

El *Capítulo V* reguló las Provincias, estableciéndose límites a su autoridad, en particular que no podían “ejercer acto alguno que corresponda a las atribuciones concedidas al Congreso y al Poder Ejecutivo de la Confederación (art. 119). “Para que las leyes particulares de las Provincias no puedan nunca entorpecer la marcha de los federales -agregó el Artículo 124- se someterán siempre al juicio del Congreso, antes de tener fuerza y valor de tales en sus respectivos departamentos, pudiéndose entre tanto, llevar a ejecución mientras las revisa el Congreso”. El Capítulo, además, reguló aspectos relativos a las relaciones entre las Provincias y sus ciudadanos (arts. 125 a 127); y al aumento de la Confederación mediante la incorporación eventual de Coro, Maracaibo y Guayana que no formaron parte de Congreso (arts. 128 a 132). En cuanto al gobierno y adminis-

tración de las Provincias, la Constitución de 1811 remitió a lo dispuesto en las Constituciones Provinciales, indicando el siguiente límite:

Artículo 133. El gobierno de la Unión asegura y garantiza a las provincias la forma de gobierno republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos, sin aprobar Constitución alguna que se oponga a los principios liberales y francos de representación admitidos en ésta, ni consentir que en tiempo alguno se establezca otra forma de gobierno en toda la confederación”.

Los *Capítulos VI y VII* se refirieron a los procedimientos de revisión y reforma de la Constitución (arts. 135 y 136) y a la sanción o ratificación de la Constitución (arts. 138 a 140).

El *Capítulo VIII* contuvo los “Derechos del Hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado”, distribuidos en cuatro secciones: Soberanía del pueblo (arts. 141 a 159), Derecho del hombre en la sociedad (arts. 191 a 196) y Deberes del cuerpo social (arts. 197 a 199). En este capítulo se recogieron, enriquecidos, los Artículos de la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, y en su redacción se recibió la influencia directa del texto del documento Derechos del Pueblo de 1797, así como de la Declaración Francesa y de los textos de las Declaraciones de las antiguas colonias americanas²².

Por último, el *Capítulo IX* en unos Dispositivos Generales estableció normas sobre el régimen de los indígenas (art. 200) y su igualdad (art. 201); la ratificación de la abolición del comercio de negros (art. 202); la igualdad de los pardos (art. 203); y la extinción de títulos y distinciones (art. 204). Se reguló, además, el juramento de los funcionarios (arts. 206 a 209); la revocación del mandato (art. 209 y 210), las restricciones sobre reuniones de sufragantes y de congregaciones electorales (arts. 211 a 214); la prohibición a los individuos o grupos de arrogarse la representación del pueblo (art. 215); la disolución de las reuniones no autorizadas (art. 216); el tratamiento de “ciudadano” (art. 226); y la vigencia de las leyes de Indias mientras se dictaban el Código Civil y Criminal acordado por el Congreso (art. 228).

Por último debe destacarse, la cláusula de supremacía de la Constitución contenida en el Artículo 227, así:

Artículo 227. La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los tratados que se concluyan bajo la autoridad del gobierno de la Unión serán la Ley Suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y la autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas religiosamente sin excusa ni pretexto alguno; pero las leyes que se expiden contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción.

(22) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos Humanos en Venezuela: casi 200 años de Historia*, Caracas 1990, pp. 101 y ss.

Esta cláusula de supremacía y la garantía objetiva de la Constitución se ratificó en el Capítulo VIII sobre los Derechos del Hombre al prescribirse en su último artículo, lo siguiente:

Artículo 199. Para precaver toda transgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, declaramos: Que todas y cada una de las cosa constituidas en la anterior declaración de derechos están exentas y fuera del alcance del Poder General ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos será absolutamente nula y de ningún valor.

II. LA IDEA FEDERAL Y LA DISGREGACIÓN POLÍTICA REGIONAL CAUDILLISTA

1. El federalismo en la Constitución de 1811

Pero el texto de la Constitución de 1811, además de las influencias del liberalismo político de la Revolución francesa, recibió la directa influencia de la Constitución norteamericana en la configuración del Estado como un Estado Federal, fomentada dicha recepción por la situación de autonomía local que tenían los Cabildos y Ayuntamientos de las Provincias que luego conformaron Venezuela²³. En efecto, al declararse la independencia de los países latinoamericanos de España a comienzos del siglo XIX, puede decirse que el sistema administrativo de las nacientes repúblicas del Nuevo Mundo era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela, tenían el poder local, y el más claro ejemplo de ello lo configuró la declara-

(23) En relación a la imitación de la idea federal de los Estados Unidos por los Constituyentes de 1811, E. Wolf la califica de “imitación artificial”. *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas, 1945, tomo I, p. 58, y P. Ruggeri Parra, de “traslado” de las instituciones norteamericanas *Historia, Política y Constitucional de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1949, p. 44. Debe destacarse, en todo caso, que si bien hubo, indudablemente influencia de la Constitución norteamericana en la configuración federal de la Constitución de 1811, como lo reconoció el propio Libertador, la adopción de la forma federal fue básicamente una consecuencia de la autonomía local y de los Cabildos o Ayuntamientos coloniales, según el esquema heredado de España y arraigado en Latinoamérica en el momento de la independencia. Había, según lo señala Vallenilla Lanz, una tendencia “hacia la disgregación anárquica, bautizada desde 1810 con el nombre de Federación o Confederación”. Véase L. Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalidad Venezolana*, Caracas, 1953 p. LIII. La federación, de acuerdo con este autor, fue en América Latina “la expresión más evidente de la herencia española y de la descentralización a que estaban habituados estos pueblos”, *Idem.*, p. LIV; por tanto, “el movimiento disgregatorio, que en 1810 tuvo el mismo carácter de Federación de Ciudades, se transformó por circunstancias particulares, en Federación Caudillesca hasta el reconocimiento de la autoridad del Libertador”, *Ibidem.*, p. LXX. En relación a la influencia de la Constitución de Cádiz en la obra de nuestros primeros constituyentes, véase J. M. Casal Montbrún. *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo II, Forma de Estado Caracas, 1972, Vol. I, pp. 23 y ss. Véase, además, los comentarios de Humberto J. de La Roche, “El Federalismo en Venezuela” en *Los Sistemas Federales en América Latina*, UNAM, 1972, pp. 557 y ss.

ción de independencia del 19 de abril de 1810 por Cabildo de Caracas y la invitación que formuló a los demás Cabildos o Ayuntamientos de América Latina para la formación de aquella gran confederación americano-española soñada por los notables locales. Por otra parte, fueron siete las Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República Federal del año 1811²⁴, y fue el poder local-federal que ese texto consagró²⁵, el que marcó el inicio de un sistema de gobierno descentralizado en Venezuela, en el cual, a pesar de las propuestas del Libertador, el poder quedó alojado en las Provincias-Ciudades, siendo el gobierno central una entelequia. A esta debilidad del poder central, el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

A partir de ese momento el fantasma de la idea federal va a acompañar toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento. En efecto, de acuerdo con el texto la “Constitución Federal para los Estados de Venezuela” de 1811, como se llamó, las provincias de Margarita, Cumaná, Barinas, Barcelona, Mérida, Trujillo y Caracas formularon un “Pacto Federativo”, partiendo del supuesto de que cada Provincia era soberana, por lo que toda autoridad no delegada a la autoridad general, quedaba conservada por aquéllas. Con la Federación de 1811, a cuya fórmula se opusieron en el mismo momento de su concepción Bolívar y Miranda²⁶, se inicia en Venezuela un largo proceso de desarticulación institucional del país, que sólo va a ser controlado por los caudillos que lo gobernaron durante el Siglo XIX y que fueron eliminados en el primer tercio del Siglo pasado, con el fin de la Federación caudillista. En efecto, el establecimiento de la fórmula federal de 1811 tuvo indudablemente su causa profunda en el temor de nuestros primeros republicanos siguiendo la ortodoxia liberal, por el establecimiento de una autoridad fuerte y central²⁷ y, más aún, el temor de los representantes de las diversas Provincias de Venezuela en relación a la hegemonía natural de Caracas, lo que provocó inclusive que la “Ciudad Federal” que se establecía en la Constitución, se ubicara en la ciudad de Valencia. El caudillismo político regional venezolano, que tanta influencia tuvo en toda nuestra historia, encontró entonces consagración formal en el primer texto constitucional, que garantizaba el poder de la aristocracia regional sobre sus regiones frenando la hegemonía de la capital tradicional. En vano

(24) La “Constitución Federal para los Estados de Venezuela” del año 1811 se formuló en base a un “Pacto Federal” entre los “representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas en Congreso General” y quedó abierta a la adhesión de “las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana”. Véase Preámbulo y artículo 128.

(25) En esta forma puede decirse con Humberto J. La Roche que “el federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica. ...fue un sistema que no olvidó la autonomía de las provincias para constanciarla con la nueva forma del Estado venezolano”, en “El Federalismo en Venezuela”, *loc. cit.*, p. 513.

(26) Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 225. Sobre el sistema federal y su evolución, véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Caracas 1996, pp. 97 y ss. y 595 y ss.

(27) Tal como se señaló, la reacción contra la Monarquía absoluta que condicionó todo el movimiento revolucionario en Francia, y que originó la búsqueda política del debilitamiento del poder (p.ej.: el sistema de frenos y contrapesos), se reflejó en EE.UU. en la fórmula federal, que importaron luego las Provincias latinoamericanas.

serán los esfuerzos del Libertador para erradicar la idea federal de nuestras instituciones políticas, expuestos fundamentalmente en el Manifiesto de Cartagena y en el Discurso de Angostura²⁸; sus ideas originales y su esfuerzo por desarrollar instituciones políticas propias en Venezuela y América Latina como vías de transición entre la sociedad colonial y la República independiente, lamentablemente no van a ser seguidas, y en la segunda Constitución de Venezuela de 1819, y en las siguientes, aún cuando momentáneamente el calificativo federal desaparece, se va a seguir bajo una forma centralista el mismo esquema político de fondo de autonomía regional y localista y, por tanto, de fomento a la autoridad de los caudillos militares²⁹.

Ahora bien, si es cierto que la Constitución de 1811, como se dijo, tuvo un lapso real de duración menor de un año por la caída de la Primera República en manos de los españoles, el regionalismo caudillista perduró aun estando la República en guerra. En los

(28) Entre las causas que debilitaron al gobierno de la Primera República y que provocaron su caída en 1812, Bolívar señaló en su Manifiesto de Cartagena a “su forma federativa”, agregando que “el sistema federal bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados”. Véanse las referencias en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, p. 51. En su Discurso de Angostura aún es más duro el Libertador al criticar la fórmula federal venezolana: “Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación en nuestro Estado”. Al sistema federal lo califica como “débil y complicado” para el cual “no estamos preparados”. Pero la parte de más interés de su Discurso en relación a esta materia, es aquella en la cual desenmascara la realidad de la fórmula federal: el “empeño inconsiderado de aquellos provinciales...” ante el cual “cedieron nuestros legisladores”. Fue la presión del regionalismo y caudillismo local lo que originó el pacto federal y el comienzo del fin de la República. Bolívar dice: “El primer Congreso en su Constitución federal más consultó ese espíritu de las provincias, que la idea sólida de formar una República indivisible y central. Aquí cedieron nuestros Legisladores al empeño inconsiderado de aquellos provinciales seducidos por el deslumbrante brillo de la felicidad del pueblo americano, pensando en que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno, y no al carácter y costumbres de los ciudadanos”. Por último, insistió en lo siguiente: “Ya disfruta el pueblo de Venezuela de los derechos que legítima y fácilmente puede gozar; moderemos ahora el ímpetu de las pretensiones excesivas que quizás le suscitaría la forma de un gobierno incompetente para él: abandonemos las formas federales que no nos convienen, abandonemos el triunvirato del Poder Ejecutivo, y concentrándolo en un Presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos, y a la especie de los enemigos externos y domésticos contra quienes tenemos largo tiempo que combatir. Que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo”. Véase el texto en J. Gil Fortoul *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 494, 495, 496, 506 y 507.

(29) Es de observar que Bolívar, previendo la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia y la designación de Páez como el Primer Presidente de la República, según éste lo narra, le aconsejó a Páez “una y mil veces que al verificar la separación me opusiera con todo mi influjo a la adopción del sistema federal, que en su opinión era sinónimo de desorden y disolución, recomendándome mucho la Constitución boliviana. Encargábame también que al verificarse la separación partiéramos la deuda, la tierra y el ejército; que entonces él vendría a establecerse en Venezuela: pero que si se adoptaba el sistema federal, no se quedaba ni de mirón”. J. A. Páez, *Autobiografía*, tomo I, Nueva York, 1870, p. 375. Sobre el carácter centralista de la Constitución de 1819 en cuanto a la eliminación del órgano deliberante de las Provincias, véase J. M. Casal Montbrún, *op. cit.*, Vol. I, p. 34.

años posteriores a 1812, desechadas las instituciones republicanas, sólo la autoridad de Bolívar es capaz de dar coherencia a las actividades de los caudillos militares regionales, quienes inclusive en alguna oportunidad, al tratar de desconocer la autoridad del Libertador y de reinstaurar formalmente la República Federal, como sucedió con el denominado Congreso de Cariaco de 1817, debieron ser reprimidos con la pena capital³⁰. De manera que si bien la autoridad nacional no se regía por la Constitución de 1811, pues de hecho la guerra la había puesto en manos de Bolívar, la autoridad regional local, al contrario, era muy celosa, no del texto de la Constitución del año 11, sino del espíritu regionalista y, por ende, caudillista local de su contenido³¹.

Por otra parte, otro elemento que perduró del espíritu de la Constitución de 1811 fue el evidente igualitarismo que estableció en relación a los diversos estratos sociales de la República. Este espíritu igualitarista, no sólo fue lo que permitió a los españoles fomentar la sublevación de los negros esclavos de Barlovento el año 1812³², sino que abrió el camino para la rebelión popular de 1814 comandada por J. T. Boves, a la sazón bajo las filas realistas³³. En efecto, quizás una de las características fundamentales de las guerras de independencia en Venezuela, es que éstas no sólo fueron guerras civiles entre los criollos patrióticos y los españoles colonialistas, sino que realmente llegaron a configurarse como auténticas guerras sociales y económicas³⁴, con agudas y profundas características de “lucha social de amos contra esclavos, terratenientes contra la población rural enfeudada, y de lucha étnica definida por las pugnas igualmente violentas de negros, mulatos y zambos contra blancos”³⁵. La independencia en Venezuela, que originalmente se concibió por la aristocracia y nobleza criolla, como una revolución política, inmediatamente después de la caída de la Primera República, desencadenó en una guerra que, aparte de sus aspectos políticos de lucha entre independentistas y realistas, provocó una

(30) Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 49, 55 y 56. Véase el acta del Congreso de Cariaco en la Segunda Sección de esta obra (§ 1.c)

(31) El origen del caudillismo, como forma de mando, lo sitúa Mijares en los años 1813 a 1819, y a la base del mismo, la idea federal estampada en la Constitución de 1811. Véase a Mijares. *loc. cit.*, pp. 34 y 366.

(32) Cfr. Francisco Javier Yanes, *Relación Documentada de los Principales Sucesos Ocurridos en Venezuela desde que se declaró Estado Independiente hasta el año de 1821*, tomo I, Caracas, 1943, p. 51.

(33) Para una relación detallada de esta rebelión, véase Juan Uslar Pietri, *Historia de la Rebelión Popular de 1814*. Contribución al estudio de la Historia de Venezuela París, 1954.

(34) Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático. Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, p. 200. Este autor señala que la revolución que nos emancipó de España, emancipó al mismo tiempo las clases populares de la sumisión a que estaban sometidas bajo el antiguo régimen...”en Venezuela la guerra resolvió hasta el fondo de nuestras más bajas clases populares; y sobre las mismas y la desaparición de las aristocracias municipales, surgió el igualitarismo”. Véase en *Disgregación..., cit.*, pp. LXXV y LXXVI.

(35) Véase F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, Caracas, 1966. tomo I, pp. 269 y 270. R. Díaz Sánchez, califica a la guerra de independencia como de “sesgo clasista” *loc. cit.*, p. 195.

verdadera revolución social³⁶. En el centro de la rebelión popular estuvo J. T. Boves, el cual, si bien luchando del lado realista, movilizó socialmente las clases desposeídas, los esclavos y los pardos, contra los ricos, los amos y los blancos o mantuanos³⁷ produciéndose en todos los rincones del país una aniquilación física de éstos³⁸. El origen del mestizaje venezolano había comenzando y, con él, una diferente estructura social que colocó al país en condiciones excepcionales comparadas con las de otros países latinoamericanos³⁹. Pero la quiebra de la autoridad social de la aristocracia criolla, provocada por estas guerras, afianzó indudablemente el poder de los caudillos regionales y militares quienes se convertían por muchos años en “la única fuerza de conservación social”⁴⁰. Se comprende, por tanto, la lucha del Libertador contra la fórmula federal de gobierno, la cual, en 1819, afianzaría el poder de los caudillos regionales, conspirando contra la coherencia institucional de la República.

Luego de la Revolución de Caracas del 19 de abril de 1811, la Junta Suprema envió emisarios a las principales ciudades de las otras Provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela para invitarlas a adherirse al movimiento de Caracas. Se desa-

(36) En este sentido, L. Vallenilla Lanz señala acertadamente, al comparar la situación de las guerras de independencia en Venezuela con las de otros países latinoamericanos, lo siguiente: “Cuando en otros países de Hispanoamérica la revolución de Independencia se redujo casi a un cambio de autoridades y el Gobierno supremo pasó sin hondas modificaciones de las manos de los agentes de España a las de la aristocracia criolla habituada a la supremacía social, municipal y económica, constituyéndose en oligarquías que aún perduran como en Chile y Colombia; en Venezuela los primeros movimientos revolucionarios comienzan también encabezados por las clases elevadas pero al cabo de catorce años de cruentísima lucha y por causas étnicas y mesológicas que particularizan nuestra evolución, diferenciándola de la de casi todos los pueblos del continente, se observa con absoluta claridad, que una verdadera revolución social se había realizado en el organismo de la antigua Capitanía General”, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 200.

(37) Por ello Boves fue calificado por Juan Vicente González, como “el primer caudillo de la democracia venezolana”. Véase J. V. González, *Biografía de José Félix Ribas*, Madrid, 1917, p. 139; calificativo que J. Uslar Pietri, estima como acertado, en *op. cit.*, p. 89. F. Brito Figueroa, califica a Boves, como un “verdadero caudillo popular”, *op. cit.*, tomo I, p. 196. Un magnífico cuadro no sólo psicológico sino social de la época en que vivió Boves, puede apreciarse en F. Herrera Luque, *Boves, el Urogallo*, Caracas, 1972.

(38) La guerra y la rebelión de 1814 condujeron a una “destrucción sistemática de la raza blanca” (Véase J. Uslar Pietri, *op. cit.*, p. 104), lo que llevó a Morillo, el general español que fue enviado a Venezuela a imponer el orden inclusive en las filas realistas, a escribir en 1815, muerto Boves, que “la mortandad y la desolación que una guerra, tan cruel ha ocasionado, va disminuyendo de un modo conocido la raza de los blancos, y casi no se ven sino gentes de color, enemigos de aquellos, quienes ya han intentado acabar con todos”, llegando a calificar la guerra de independencia, como “una guerra de negros contra blancos”. Véanse las citas en J. Uslar Pietri, *op. cit.*, p. 200. *Cfr.* en F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, p. 271.

(39) Venezuela, en este sentido, es uno de los países con mayor porcentaje de población mixta (mestiza y mulata), que supera el 70 por ciento, contra un 8 por ciento de población negra y un 1,5 por ciento de amerindios.

(40) Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 119. De esta apreciación es que este autor desarrolla su concepción del “Gendarme Necesario”, la cual si bien pudo tener base de sustentación aplicada a la situación político social de los primeros años de la República, la utilizó para justificar la dictadura de J. V. Gómez.

rolló, en consecuencia, en todas esas Provincias, con excepción de Coro y Maracaibo, un proceso revolucionario provincial con manifiestas tendencias automáticas, ante la creencia de que la Metrópoli estaba gobernada por Napoleón, y había sido disuelto el Gobierno Supremo. En consecuencia, el 27 de abril de 1810, en Cumaná, el Ayuntamiento asumió la representación de Fernando VII, y su legítima sucesión; el 5 de julio de 1810, el Ayuntamiento de Barinas decidió proceder a formar “una Junta Superior que recibiese la autoridad de este pueblo que la constituye mediante ser una provincia separada”; el 16 de septiembre de 1810, el Ayuntamiento de Mérida decidió en representación del pueblo, adherirse a la causa común que defendían las Juntas Supremas y Superiores que ya se habían constituido en Santa Fe, Caracas, Barinas, Pamplona y Socorro, y resolvió, con representación del pueblo, se erigiese una Junta “que asumiese la autoridad soberana”; el Ayuntamiento de Trujillo convino en instalar “una Junta Superior conservadora de nuestra Santa Religión, de los derechos de nuestro amadísimo, legitimo, soberano Don Fernando VII y su Dinastía y de los derechos de la Patria”; el 12 de octubre de 1811, en la Sala Consistorial de la Nueva Barcelona se reunieron “las personas visibles y honradas del pueblo de Barcelona” y resolvieron declarar la independencia con España de la Provincia y unirse con Caracas y Cumaná, creándose al día siguiente, una Junta Provincial para que representara los derechos del pueblo ⁴¹.

Debe observarse que para junio de 1910 la Junta Suprema de Caracas, con representantes de Cumaná, Barcelona y Margarita, ya venía actuando como Junta Suprema pero sin ejercer plenamente el gobierno en toda la extensión territorial de la Capitanía General. De allí la necesidad de constituir un gobierno que uniera las provincias, habiéndose dictado el Reglamento General de Elecciones del (10-6-1810), con el objeto de formar una Junta General de Diputados de las Provincias de Venezuela. Como se ha dicho, las elecciones se efectuaron en las diversas Provincias habiéndose elegido 44 diputados por las Provincias de Caracas (24) Barinas (9), Cumaná (4), Barcelona (3), Mérida (2), Trujillo (1) y Margarita (1)⁴².

El 2 de marzo de 1811 los diputados se instalaron en el Congreso Nacional jurando conservar y defender los derechos de la Patria “y los del Señor D. Fernando VII, sin la menor relación o influjo de la Francia, independientes de toda forma de gobierno de la península de España, y sin otra representación que la que reside en el Congreso General de Venezuela”⁴³. Desde la instalación del Congreso General, se comenzó a hablar en todas las Provincias de la Confederación de las Provincias de Venezuela. El Congreso sustituyó a la Junta Suprema, designando el 5-3-11 a tres ciudadanos para ejercer el Poder Ejecutivo Nacional turnándose en la presidencia por períodos semanales -el primero en presidir la Junta fue Cristóbal Hurtado de Mendoza, Cristóbal Mendoza (1772-1829)-, constituyendo además una Alta Corte de Justicia. El 28 de marzo de 1811, el Congreso

(41) Véase las Actas de la Independencia de las diversas ciudades de la Capitanía General de Venezuela en *Las Constituciones Provinciales*, Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 339 y ss.

(42) Véase C. Parra Pérez, *Historia de la Primera Republica de Venezuela*, Academia de la Historia, Caracas 1959, tomo I, p. 477.

(43) *Idem.*, tomo II, p. 15.

nombró una comisión para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, la cual debía servir de modelo a las demás de la Confederación. Esta comisión tardó mucho en preparar el proyecto, por lo que algunas Provincias procedieron a organizarse políticamente antes de esperar el modelo anunciado y antes de que se promulgara el pacto federativo que se sancionó el 21 de diciembre de 1811⁴⁴.

Entre las constituciones provinciales de la Primera República, por tanto, se distinguen las promulgadas antes y después de la sanción de la Constitución Federal⁴⁵.

2. Las Constituciones Provinciales anteriores a la Constitución Federal de diciembre de 1811

A. *El “Plan de Gobierno” de la Provincia de Barinas de 26-3-1811*

A los 24 días de la instalación del Congreso General, y cuatro días antes del nombramiento de la comisión para la redacción de lo que sería el modelo de las Constituciones Provinciales, la Asamblea Provincial de Barinas, el 26 de marzo de 1811 adoptó un “Plan de Gobierno”⁴⁶ constituyendo una Junta Provincial o Gobierno Superior compuesto de 5 miembros a cargo de toda la autoridad en la Provincia hasta que el Congreso de todas las Provincias Venezolanas dictase la Constitución Nacional (art. 17). En el Plan de Gobierno, además se repuso el Cabildo para la atención de los asuntos municipales (art. 4) y se regularon las competencias del mismo en materia Judicial, como tribunal de alzada respecto de las decisiones de los Juzgados subalternos (Art 6). Las decisiones del Cuerpo Municipal podían ser llevadas a la Junta Provincial por vía de súplica (art.8).

B. *La “Constitución Provisional de la Provincia de Mérida” de 31-7-1811*

En Mérida, reunido el Colegio Electoral con representantes de los pueblos de los ocho partidos capitulares de Mérida, La Grita y San Cristóbal y de las Villas de San Antonio, Bailadores, Lovatera, Egido y Timotes, adoptó una “Constitución Provisional que debe regir esta Provincia, hasta que, con vista de la General de la Confederación, pueda hacerse una perpetua que asegure la felicidad de la provincia”⁴⁷.

Este texto se dividió en doce capítulos, en los cuales se reguló lo siguiente:

En el *Primer Capítulo*, la forma de “gobierno federativo por el que se han decidido todas las provincias de Venezuela” (art. 1), atribuyéndose la legítima representación provincial al Colegio Electoral, representante de los pueblos de la Provincia (art. 2). El gobierno se dividió en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiendo el

(44) *Idem.*, tomo II, p. 147.

(45) Véase en general, Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela*, Bogotá 1993.

(46) *Las Constituciones Provinciales*, *cit.*, pp. 334 y ss.

(47) *Idem.*, p. 255.

primero al Colegio Electoral el segundo a un cuerpo de 5 individuos encargados de las funciones ejecutivas; y el tercero a los Tribunales de Justicia de la Provincia (art. 3).

La Constitución declaró, además, que “Reservándose esta Provincia la plenitud del Poder Provincial para todo lo que toca a su gobierno, régimen y administración interior, deja en favor del Congreso General de Venezuela aquellas prerrogativas y derechos que versan sobre la totalidad de las provincias confederadas, conforme al plan que adopte el mismo Congreso en su Constitución General” (art. 6).

En el *Segundo Capítulo* se reguló la Religión Católica, Apostólica y Romana como Religión de la Provincia (art. 1), prohibiéndose otro culto público o privado (art. 2). Se precisó, en todo caso, que “la potestad temporal no conocerá, en las materias del culto y puramente eclesiásticas, ni la potestad espiritual en las puramente civiles sino que cada una se contendrá dentro de sus límites” (art. 4).

En el *Tercer Capítulo* se reguló el Colegio Electoral, como “legítima representación Provincial”, con poderes constituyentes y legislativos provinciales (arts. 1, 2 y 35); su composición por ocho electores (art. 3) y la forma de la elección de los mismos, por sistema indirecto (arts. 3 a 31), señalándose que se debía exigir a los que fueran a votar, que “depongan toda pasión e interés, amistad, etc., y escojan sujetos de probidad, de la posible instrucción y buena opinión pública” (art. 10). Entre las funciones del Colegio Electoral estaba el “residenciar a todos los funcionarios públicos luego que terminen en el ejercicio de su autoridad” (Art 36).

En el *Cuarto Capítulo* se reguló al Poder Ejecutivo, compuesto por cinco individuos (art. 1), en lo posible escogidos de vecinos de todas las poblaciones de la provincia y no sólo de la capital (art. 2); con término de un año (art. 3); sin reelección (art. 4); hasta un año (art. 5). En este capítulo se regularon las competencias del Poder Ejecutivo (arts. 14 a 16) y se prohibió que “tomara parte ni se introdujera en las funciones de la Administración de Justicia” (art. 20). Se precisó, además, que la Fuerza Armada estaría “a disposición del Poder Ejecutivo” (art. 23), correspondiéndole además “la General Intendencia de los ramos Militar, Político y de Hacienda” (art. 24).

El *Capítulo Quinto* de la Constitución Provisional de la Provincia de Mérida, dedicado al Poder Judicial, comienza por señalar que “No es otra cosa el Poder Judicial que la autoridad de examinar las disputas que se ofrecen entre los ciudadanos, aclarar sus derechos, oír sus quejas y aplicar las leyes a los casos ocurrentes” (art. 1) y se atribuye a todos los jueces superiores e inferiores de la Provincia, y particularmente al Supremo Tribunal de apelaciones de la misma (art. 2), compuesto por tres individuos, abogados recibidos (art. 3). En el capítulo se regularon, además, algunos principios de procedimiento y las competencias de los diversos tribunales (arts. 4 a 14).

En el *Capítulo Sexto* se reguló el “Jefe de las Armas” atribuyéndose a un gobernador militar y comandante general de las armas sujeto inmediatamente al Poder Ejecutivo, pero nombrado por el Colegio Electoral (art. 1) y a quien correspondía “la defensa de la Provincia” (art. 4). Se regularon, además, los empleos de Gobernador Político e Intendente, reunidos en el gobernador militar para evitar sueldos (art. 6), con funciones jurisdiccio-

nales (arts. 7 a 10), teniendo el Gobernador Político el carácter de Presidente de los Cabildos (art. 11) y de Juez de Paz (art. 12).

El *Capítulo Séptimo* está destinado a regular “los Cabildos y Jueces inferiores”. Se atribuye, allí, a los Cabildos, la “policía” (art. 2) y se definen las competencias municipales, englobadas en el concepto de policía (art. 3). Se regula la Administración de Justicia a cargo de los Alcaldes de las ciudades y villas (art. 4), con aplicación ante el Tribunal Superior de Apelaciones (art. 5).

En el *Capítulo Octavo* se regula la figura del “Juez Consular”, nombrado por los comerciantes y hacendados (art. 1), con la competencia de conocer los asuntos de comercio y sus anexos con arreglo a las Ordenanzas del consulado de Caracas (art. 3) y apelación ante el Tribunal Superior de Apelación (art. 4).

En el *Capítulo Noveno* se regula la “Milicia”, estableciéndose la obligación de toda persona de defender a la Patria cuando ésta sea atacada, aunque no se le pague sueldo (art. 2).

El *Capítulo Décimo* reguló el “Erario Público”, como “el fondo formado por las contribuciones de los ciudadanos destinado para la defensa y seguridad de la Patria, para la sustentación de los ministros y del culto divino y de los empleados de la administración de Justicia, y en la colectación y custodia de las mismas contribuciones y para las obras de utilidad común (art. 1). Se estableció también el principio de legalidad tributaria al señalarse que “toda contribución debe ser por utilidad común y sólo el Colegio Electoral las puede poner” (art. 3), y la obligación de contribuir al indicarse que “ningún ciudadano puede negarse a satisfacer las contribuciones impuestas por el Gobierno” (art. 4).

El *Capítulo Undécimo* está destinado a regular “los derechos y obligaciones del Hombre en Sociedad”, los cuales también se regulan en el *Capítulo Duodécimo* y *Último* que contiene “disposiciones generales”. Esta declaración de derechos, dictada después que el 1º de julio del mismo año 1811 la Sección Legislativa del Congreso General para la Provincia de Caracas había emitido la *Declaración de Derechos del Pueblo, sigue las mismas líneas de ésta publicación sobre “Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas republicanas y un discurso preliminar dirigido a los americanos”* atribuido a Picornel y que circuló con motivo de la Conspiración de Gual y España de 1797⁴⁸.

(48) Véase la comparación en Pedro Grases, *La Constitución de Gual y España y el Ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, pp. 71 y ss.

C. El “Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo” de 2-9-1811

Los representantes diputados de los distintos pueblos, villas y parroquias de la Provincia de Trujillo, reunidos en la Sala Constitucional aprobaron un “Plan de Constitución Provincial Gubernativo”⁴⁹ el 2 de septiembre de 1811, constante de 9 títulos.

El *Primer Título* está dedicado a la Religión Católica, como Religión de la Provincia, destacándose, sin embargo, la separación entre el poder temporal y el poder eclesiástico.

El *Título Segundo* reguló el “Poder Provincial”, representado por el Colegio de Electores, electos por los pueblos. Este Colegio Electoral se reguló como Poder Constituyente y a él corresponderá residenciar a todos los miembros del Cuerpo Superior del Gobierno.

El *Título Tercero* reguló la “forma de gobierno”, estableciéndose que la representación legítima de toda la Provincia residía en el prenombrado Colegio Electoral, y que el Gobierno particular de la misma residía en dos cuerpos: el Cuerpo Superior de Gobierno y el Municipal o Cabildo.

El *Título Cuarto* reguló, en particular, el “Cuerpo Superior de Gobierno”, integrado por cinco (5) vecinos, al cual se atribuyeron funciones ejecutivas de gobierno y administración.

El *Título Quinto*, reguló el “Cuerpo Municipal o de Cabildo” como cuerpo subalterno, integrado por cinco (5) individuos: dos alcaldes ordinarios, dos Magistrados (uno de ellos Juez de Policía y otro como Juez de Vigilancia Pública), y un Síndico personero.

El *Título Sexto*, relativo al “Tribunal de Apelaciones”, atribuyó al Cuerpo Superior de Gobierno el carácter de Tribunal de Alzada.

El *Título Séptimo* reguló las “Milicias”, a cargo de un Gobernador y Comandante General de las Armas de la Provincia, nombrado por el Colegio Electoral, pero sujeto inmediatamente al Cuerpo Superior de Gobierno.

El *Título Octavo*, reguló el Juramento que deben prestar los diversos funcionarios.

El *Título Noveno*, relativo a los “Establecimientos Generales”, reguló algunos de los derechos de los ciudadanos.

3. Las Constituciones Provinciales posteriores a la Constitución Federal de diciembre de 1811

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, al regular al Pacto Federativo, dejó claramente expresado que las Provincias conservaban su Soberanía, Libertad e Independencia, y que:

(49) Véase *Las Constituciones Provinciales*, op. cit., pp. 297 y ss.

“en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen”.

En virtud de ello, las Provincias conservaron la potestad ya ejercida por algunas con anterioridad en el marco de la Confederación que se formaba, para dictar sus Constituciones. De estas Constituciones Provinciales dictadas después de la promulgación de la Constitución Federal, han llegado hasta nuestros días el texto de la de Barcelona y la de Caracas. La primera puede decirse que ya estaba redactada cuando se promulgó la Constitución Federal. La segunda, se adaptó más a lo que los redactores de ésta pensaban de lo que debía ser una Constitución Provincial en el seno de la Federación que se estaba conformando.

A. *La “Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana” de 12-1-1812*

A los pocos días de promulgada la Constitución Federal del 21 de diciembre de 1811, el pueblo barcelonés, por la voz de sus Asambleas Primarias, por la de sus Colegios Electorales y por la de sus funcionarios soberanos, proclamó la “Constitución fundamental de la República de Barcelona Colombiana”⁵⁰ verdadero Código Constitucional de 19 títulos y 343 artículos. Este texto fue redactado por Francisco Espejo y Ramón García de Sena⁵¹, y por ello tiene gran importancia histórica, pues este último tuvo un papel importante en el constitucionalismo hispanoamericano, como traductor de Thomas Paine. En efecto, este había publicado en 1791-1792 el libro *The Rights of Man*, dedicado a defender la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, el cual tuvo una gran influencia en la consolidación del régimen constitucional norteamericano. Correspondió a Manuel García de Sena traducir extractos de varias obras de Paine, habiéndose publicado en 1811, en Philadelphia, el libro *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha (Filadelfia 1811), extracto de sus obras traducido del inglés al español por D. Manuel García de Sena*⁵². Esta importantísima obra contenía, además, la traducción de la Constitución de los Estados Unidos de América así como la de las Constituciones de las antiguas colonias de Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Pennsylvania y Virginia, y a través de ella puede decirse que esos textos fueron conocidos en América española, no sólo en Venezuela sino en Argentina, en 1811⁵³.

Debe presumirse, en todo caso, que para enero de 1811, García de Sena ya tenía preparada la obra, y de allí la influencia que los textos franceses y norteamericanos tuvieron

(50) Véase en *Las Constituciones Provinciales*, *op. cit.*, pp. 151 y ss.

(51) Véase Ángel Francisco Brice, “Estudio Preliminar” al libro *Las Constituciones Provinciales*, *op. cit.*, p. 39.

(52) Véase las referencias en Pedro Grases, *op. cit.*, p. 60.

(53) *Idem.*, nota 2.

en la Constitución Provincial de Barcelona, sin dejar de mencionar el texto de los *Derechos de Hombre y del Ciudadano* de 1797, de Picornel.

El *Título Primero* de la Constitución contiene los “Derechos de los habitantes de la República de Barcelona Colombiana” y sus 38 artículos son copia casi exacta de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1797, correspondiendo a Francisco Espejo la redacción de este Título⁵⁴. Termina dicho Título con la proclamación del principio de la separación de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a la usanza de las Declaraciones de las colonias norteamericanas así:

38. Siendo la reunión de lo poderes el germen de la tiranía, la República declara que la conservación de los derechos naturales y civiles del hombre de la libertad y tranquilidad general, depende esencialmente de que el Poder Legislativo jamás ejerza el Ejecutivo o Judicial, ni aún por vía de excepción. Que el ejecutivo en ningún caso ejerza el legislativo o Judicial y que el Judicial se abstenga de mezclarse en el Legislativo o Ejecutivo, conteniéndose cada uno dentro de los límites que les prescribe la Constitución, a fin de que se tenga el gobierno de las leyes y no el gobierno de los hombres.

El *Título Segundo* estaba destinado a regular la organización territorial de la “República de Barcelona”, como única e indivisible (art. 1), pero dividida en cuatro Departamentos (art. 2), los cuales comprendían un número considerable de pueblos, en los cuales debía haber una magistratura ordinaria y una parroquia para el régimen civil y espiritual de los ciudadanos (art. 3).

El *Título Tercero* reguló a los “ciudadanos”, con una clasificación detallada respecto de la nacionalidad, siendo los Patricios, los ciudadanos barceloneses, es decir: “los naturales y domiciliados en cualesquiera de los Departamentos del Estado, bien procedan de padres originarios de la República o de extranjeros”. Se reguló detalladamente el *status* de los extranjeros.

El *Título Cuarto*, se refiere a la soberanía con normas como las siguientes: “la soberanía es la voluntad general unida al poder de ejecutarla”; *ella* reside en el pueblo; es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la comunidad del Estado; ninguna sección del pueblo; ni individuo alguno de éste puede ejercerla”. La Constitución barcelonesa es representativa. Los representantes son las Asambleas Primarias: los Colegios Electorales y los Poderes Supremos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. “El gobierno que establece es puramente popular y democrático en la rigurosa significación de esta palabra”.

El *Título Quinto* regula en detalle las Asambleas Primarias y sus facultades, y las condiciones para ser elector y el acto de votación. Estas Asambleas Primarias debían ser convocadas por las Municipalidades, y su objeto era “constituir y nombrar entre los parroquianos un determinado grupo de electores que concurren a los Colegios Electorales a desempeñar sus funciones”.

(54) *Idem.*, p. 150, nota 1. Véase la comparación de los textos en las pp. 84 y ss.

El *Título Sexto*, por su parte, reguló a los “Colegios Electorales y sus facultades”. Correspondía a los Colegios Electorales la elección de los funcionarios de la Sala de Representantes y de los Senadores de la Legislatura Provincial; la elección del Presidente y Vicepresidente del Estado; los miembros de la Municipalidad en cada Departamento; y las Justicias Mayores y Jueces de Paz.

El *Título Séptimo* se refiere al Poder Legislativo, el cual “se deposita en una Corte General nombrada de Barcelona, compuesta de dos Cámaras, una de Representantes, y la otra de Senadores”. En este Título se reguló extensamente el régimen de elección de los miembros de dichas Cámaras, su funcionamiento, facultades comunes y privativas, régimen parlamentario y el procedimiento de formación de las leyes. Entre las funciones que se asignaban a esta Corte General, además de dictar leyes, se precisó que bajo este nombre general de ley se comprendían los actos concernientes a “la formación de un Código Civil, Criminal y Judicial, en cuya ampliación ocupará principalmente sus atenciones”.

El *Título Octavo* reguló el Poder Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República de Barcelona, sus condiciones, atribuciones y poderes.

El *Título Noveno* reguló todo lo concerniente al Vicepresidente, como suplente del Presidente.

El *Título Décimo* se refiere al “Poder Judicial”. Allí se reguló el Poder Judicial Supremo confiado a un Tribunal de Justicia, con sus competencias en única instancia y en apelación, y sus poderes de censura de la conducta y operaciones de los Jueces ordinarios.

El *Título Undécimo*, reguló a las “Municipalidades”, con la precisión de que “En cada una de las cuatro ciudades actualmente existentes en el territorio de la República (Barcelona, Aragua, Pao y San Diego de Cabrutica) y en todas las demás ciudades y villas que en adelante se erigieren, habrá un cuerpo municipal compuesto de dos regidores de primera y segunda nominación y seis regidores”. Según la votación obtenida en su elección, el Regidor que hubiere obtenido mayor número de votos era considerado como Alguacil Mayor, el que más se le acercaba, como Fiel Ejecutor y el que menos votos obtuviera, Síndico general. Correspondía a la Municipalidad el Registro Civil y la Policía.

El *Título Duodécimo* reguló a los “Justicias Mayores”, que a la vez que jueces de policía en las ciudades, villas y pueblos, eran los residentes natos de la Municipalidad y Jueces Ordinarios de Primera instancia en las controversias civiles y criminales.

El *Título Decimotercero* reguló a los “Jueces de Paz” con competencia para “trazar y componer las controversias civiles de los ciudadanos antes que las deduzcan en juicio, procurándoles cuantos medios sean posibles de acomodamiento entre sí”.

El *Título Decimocuarto* está destinado a regular el “culto”, estableciéndose a la Religión Católica y Apostólica como “la única que se venera y profesa públicamente en el territorio de la República, y la que ésta protege por sus principios constitucionales”. El Obispo, conforme a este Título se elegía en la misma forma que se elegía al Presidente

del Estado, con la única diferencia de que en los Colegio Electorales tendrían voto los eclesiásticos.

El *Título Decimoquinto* reguló la “Fuerza Pública”.

El *Título Decimosexto* reguló la “Hacienda”.

El *Título Decimoséptimo* reguló la “sanción del Código Constitucional”.

El *Título Decimoctavo*, estableció el régimen de “Revisión del Código Constitucional”.

El *Título Decimonoveno*, el régimen del “juramento constitucional”

B. *La “Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas” del 31-1-1812*

Apenas instalado el Congreso General, en marzo de 1811, como ya se indicó se designó una comisión de diputados para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, para que sirviera de modelo a las demás de la Confederación. El trabajo no pudo hacerse rápidamente, y no solo muchas Provincias dictaron antes y después sus cartas constitucionales, sino que incluso, la Sección Legislativa del Congreso General establecida para la Provincia de Caracas dictó el 1º de julio de 1811, la Declaración de Derechos del Pueblo. Esta misma Sección Legislativa sólo concluyó su tarea de redactar la Constitución Provincial luego de la sanción de la Constitución Federal, aprobándose un texto de 328 artículos agrupados en catorce capítulos destinados, como lo indica su Preámbulo, a regular el gobierno y administración interior de la Provincia. Más que la Constitución de una “República” soberana, como había sido el caso de la Constitución Provincial de Barcelona este texto se acomoda al de una Provincia en el marco de una Confederación. Por ello, la Constitución Provincial de Caracas hace especial énfasis en la necesidad de “organizar equitativamente la distribución y la representación del pueblo en la legislatura provincial⁵⁵.

El *Capítulo Primero* se refiere a la “Religión” declarándose que “la Religión Católica, Apostólica y Romana que es la de los habitantes de Venezuela hace el espacio de tres siglos, será la única y exclusiva de la Provincia de Caracas, cuyo gobierno la protegerá”. (art. 1).

El *Capítulo Segundo* reguló detalladamente “la división del territorio”. Allí se precisó que “el territorio de la Provincia de Caracas se dividirá en Departamentos, Cantones y Distritos” (arts. 2 a 4). Los Distritos debían ser un territorio con más o menos 10.000 habitantes y los Cantones, con más o menos 30.000 habitantes (art. 5). Los Departamentos de la Provincia eran los siguientes: Caracas, San Sebastián, los Valles de Aragua, (capital La Victoria), Barquisimeto y San Carlos (art. 6), y en la Constitución se precisa al detalle cada uno de los Cantones que conforman cada Departamento, y sus capitales

(55) Véase en *Las Constituciones Provinciales, op. cit.*, pp. 63 y ss.

(arts. 7 a 11); así como cada uno de los Distritos que conforman cada Cantón, con los pueblos y villas que abarcaban (arts. 12 a 23).

El *Capítulo Tercero* está destinado a regular “los sufragios parroquiales y congregaciones electorales”, es decir, el sistema electoral indirecto en todo detalle, en relación a la forma de las elecciones y a la condición del elector, (arts. 24 a 30). Por cada mil almas de población en cada parroquia debía haber un elector (art. 31). Los Electores, electos en los sufragios parroquiales, formaban en cada Distrito, Congregaciones Electorales (art. 32). También debían elegirse electores para la escogencia en cada parroquia de los agentes municipales (art. 24). Estas congregaciones electorales eran las que elegían los Representantes de la Provincia para la Cámara del gobierno federal; a los tres miembros del Poder Ejecutivo de la Unión; al Senador o Senadores por el Distrito, para la Asamblea General de la Provincia; al representante por el Distrito, para la Cámara del Gobierno Provincial; y al elector para la nominación del Poder Ejecutivo de la provincia (art. 33). Los Electores electos en cada Distrito, para la elección del Poder Ejecutivo, formaban las Juntas Electorales que reunidas en las capitales de Departamentos, debían proceder a la nominación (art. 49).

El *Capítulo Cuarto* está destinado a regular a las “Municipalidades”. Sus miembros y los agentes municipales, se elegían por los electores escogidos para tal fin en cada parroquia (art. 24 y 59). La Constitución, en efecto, estableció que en cada parroquia debía elegirse un agente municipal (art. 65) y que los miembros de las municipalidades también debían elegirse (art. 67). El número de miembros de las Municipalidades variaba, de 24 en la de Caracas, dividida en dos cámaras de 12 cada una (art. 90); 16 miembros en las de Barquisimeto, San Carlos, La Victoria y San Sebastián (art. 92); y luego de 12, 8 y 6 miembros según la importancia y jerarquía de las ciudades (arts. 91 a 102). Las Municipalidades capitales de Distrito debían llevar el Registro Civil (art. 70) y se les atribuían todas las competencias propias de vida local en una enumeración que cualquier régimen municipal contemporánea envidiaría (art. 76). La Municipalidad gozaba “de una autoridad puramente legislativa” (art. 77) y elegía los Alcaldes (art. 69) que eran las autoridades para la administración de justicia, y proponían al Poder Ejecutivo los empleos de Corregidores (arts. 69 y 217) que eran los órganos ejecutivos municipales. En ellas tenían asiento, voz y voto, los agentes municipales que debían ser electos en cada parroquia (arts. 65 y 103).

El *Capítulo Quinto* reguló al “Poder Legislativo” de la Provincia que residía en una Asamblea General compuesta por un Senado y una Cámara de Representantes (art. 130). En detalle, el texto reguló su composición, funcionamiento, poderes y atribuciones y el sistema de elección de sus miembros (arts. 230 a 194).

El *Capítulo Sexto* reguló el “Poder Ejecutivo” de la Provincia, que residía en 3 individuos electos por los Electores de cada Distrito (arts. 195 y 196). Se reguló la forma de elección y las condiciones de elegibilidad de los miembros del Poder Ejecutivo (arts. 196 a 207) así como sus atribuciones (arts. 308 a 233).

El *Capítulo Séptimo* está destinado al “Poder Judicial”, en el cual se dispuso que se conservaba provisionalmente la organización del mismo que existía (art. 234) y que a

nivel inferior era administrado, además de por Jueces de Primera Instancia, por los Alcaldes y Corregidores con apelación ante las Municipalidades (arts. 240 a 250). En las materias civiles y criminales, sin embargo, se estableció que la justicia sería administrada por dos Cortes Supremas de Justicia (art. 259) y por los Magistrados inferiores de primera instancia antes indicados (Art 235). En cada Departamento se establecieron Tribunales Superiores (art. 251) y en general se establecieron normas de procedimiento judicial relativas al juicio verbal, que se estableció como norma general (art. 240).

Los *Capítulos Octavo y Noveno* se refieren a la “elección de los Senadores para el Congreso General y su remoción”, así como de los Representantes (arts. 275 a 280).

El *Capítulo Diez* se refiere al “Fomento de la literatura” donde se reguló al Colegio y Universidad de Caracas (art. 281) y el fomento de la cultura (art. 282).

Los *Capítulos Once y Doce* están destinados a regular la revisión y reforma de la Constitución (arts. 283 a 291) y su sanción o ratificación (art. 292 a 259).

El *Capítulo Trece*, indica que “se acuerdan, declaran, establecen y se dan por insertos literalmente en esta Constitución los derechos del hombre que forman el Capítulo Octavo de la Federal, los cuales están obligados a observar, guardar y cumplir todos los ciudadanos de este Estado” (art. 296).

El *Capítulo Catorce* sostiene una serie de “Disposiciones Generales, donde se regulan, en general, otros derechos de los ciudadanos así como deberes (arts. 297 a 234), concluyéndose con la formulación expresa de la garantía objetiva de la Constitución, en el sentido de que “las leyes que se expidieren contra el tenor de ella no tendrán valor alguno sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción (de la Constitución)” (art. 325).

Este texto constitucional concluye con una “Despedida” de la “Sección Legislativa de Caracas, dirigida a los habitantes de la Provincia”, al terminar sus sesiones y presentar la Constitución Provincial en la cual se hace un recuento del proceso de conformación institucional de la Confederación y del Gobierno Federal hasta ese momento, justificándose la propuesta de formar una “sección legislativa provisoria para Caracas” del Congreso General, compuesta con la separación de sus diputados al mencionado Congreso General, la cual tuvo a su cargo la elaboración del texto constitucional provincial⁵⁶.

III. LAS VICISITUDES CONSTITUCIONALES DURANTE LAS GUERRAS DE INDEPENDENCIA (1811-1819)

Como se dijo, la Constitución de 1811 se sancionó el 21 de diciembre de dicho año, constituyéndose institucionalmente el *Estado Independiente*. Sin embargo, ello no significó la renuncia de España a los realistas locales al control político de la antigua Capita-

(56) Véase en *Las Constituciones Provinciales, op. cit.*, pp. 137 y ss.

nía General Venezuela. Algunas provincias de ésta como Coro, Maracaibo y Guayana habían desconocido la legitimidad del gobierno de Caracas, reconociendo el gobierno de la Regencia, y las insurrecciones realistas se produjeron en muchas ciudades de la Confederación recién nacida.

En febrero de 1812, el Comandante General del Ejecutivo de S. M. Católica y luego Capitán General de las Provincias de Venezuela, Domingo de Monteverde, desembarcó en Coro e inició la campaña de recuperación realista de la República. La amenaza de Monteverde y la necesidad de defender la República llevaron al Congreso, el 4 de Abril de 1812, a delegar en el Poder Ejecutivo todas las facultades necesarias⁵⁷, y éste, el 23 de abril de 1812, nombró Generalísimo a Francisco de Miranda, con poderes dictatoriales. La guerra de independencia, así obligó, con razón, a dejar de un lado la Constitución. Como el Secretario de Guerra José de Sata y Bussy le comunicó en correspondencia dirigida al Teniente General Francisco de Miranda ese mismo día 23 de abril de 1812: “Acaba de nombraros el Poder Ejecutivo de la Unión, General en Jefe de las armas de toda la Confederación Venezolana con absolutas facultades para tomar cuantas providencias juzguéis necesarias a salvar nuestro territorio invadido por los enemigos de la libertad Colombiana; y bajo este concepto no os sujeta ley alguna ni reglamento de los que hasta ahora rigen estas Repúblicas, sino que al contrario no consultareis mas que la Ley suprema de salvar la patria; y a este efecto os delega el Poder de la Unión sus facultades naturales y las extraordinarias que le confirió la representación nacional por decreto de 4 de este mes, bajo vuestra responsabilidad”⁵⁸.

En esta forma, en nuestra historia constitucional, a los pocos meses de sancionada la Constitución de 1811 se produjo, por la necesidad de salvar la República, la primera ruptura del hilo constitucional. La dictadura duró poco, pues el 25 de julio de 1812 se produjo la Capitulación de Miranda y la aceptación de la ocupación del territorio de la provincia de Caracas por Monteverde⁵⁹.

El coronel Simón Bolívar (1783-1830), quien tenía a su cargo la plaza militar de Puerto Cabello, la perdió y a mediados de Julio, antes de la Capitulación, comunicó los sucesos a Miranda⁶⁰. Entre las múltiples causas de la caída de la Primera República esta, sin duda la pérdida de Puerto Cabello.

Monteverde desconoció los términos del Armisticio, Miranda fue detenido a comienzos de agosto, y Bolívar logró salir de La Guaira a fines de agosto hacia Curazao y luego a Cartagena. El 15 de diciembre del mismo año 1812 dio al público su “Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño” conocida como el Manifiesto

(57) Véase *Libro de Actas del Congreso de Venezuela 1811-1812*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, tomo II, Caracas, 1959, pp. 397 a 399.

(58) Ver *Archivo del General Miranda*, tomo XXIX, La Habana, 1950, pp. 396 y 397. Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 1.a)

(59) Véase los documentos en *Archivo del General Miranda*, tomo XXIV, *cit.*, pp. 509 a 530.

(60) *Idem.* pp. 415 a 430.

to de Cartagena⁶¹, en la cual expuso las causas de la pérdida de Venezuela, entre ellas, la debilidad del régimen político adoptado en la Constitución de 1811.

En 1813, Bolívar inició en Cartagena, con el apoyo del Congreso de Nueva Granada, la “Campaña Admirable”; en mayo ya estaba en Mérida; el Decreto de Guerra a Muerte lo dictó en Trujillo en julio⁶² y entró a Caracas en agosto de 1813. En su primera comunicación al Congreso de la Nueva Granada el 8 de agosto de 1813 con el informe de la liberación de la capital de Venezuela, Simón Bolívar, General en Jefe del Ejército Libertador, señaló: “Interin se organiza el Gobierno legal y permanente, me hallo ejerciendo la autoridad suprema, que depondré en manos de una Asamblea de notables de esta capital, que debe convocarse para erigir un gobierno conforme a la naturaleza de las circunstancias y de las instrucciones que he recibido de ese agosto Congreso”⁶³.

En el manifiesto del día siguiente 9 de agosto de 1813 que dirigió a sus conciudadanos, en el cual resumió los planes para la organización del Estado, insistió en la misma idea anterior de legitimar el poder: “Una asamblea de notables, de hombres virtuosos y sabios, debe convocarse solemnemente para discutir y sancionar la naturaleza del gobierno, y los funcionarios que hayan de ejercerla en las críticas y extraordinarias circunstancias que rodean a la República. El Libertador de Venezuela renuncia para siempre, y protesta formalmente, no aceptar autoridad alguna que no sea la que conduzca a nuestros soldados a los peligros para la salvación de la Patria”⁶⁴. Ello lo reiteró en una nueva comunicación al Presidente del Congreso de Nueva Granada el 14 de agosto de 1813, en la cual le indicó “la próxima convocatoria de una Asamblea popular, para determinar la naturaleza del gobierno y la Constitución del Estado”, anunciándole la organización de los Departamentos Supremos de la Administración⁶⁵. El Libertador tuvo, sin duda, en 1813, una obsesión por reorganizar el Estado y legitimar el poder supremo que había conquistado con las armas, a cuyo efecto pidió asesoramientos diversos sobre un Plan de Gobierno Provisorio⁶⁶.

La liberación de la Provincia de Caracas, sin embargo, no significó la liberación de Venezuela. En todo el país, la guerra continuó, y la figura de Boves, caudillo al servicio de los realistas, está en el centro de la tragedia de Venezuela en 1814⁶⁷. En las mismas filas patrióticas se produjeron bandos, y el Libertador es expulsado de Venezuela, en oriente, luego de la emigración que dirigió de Caracas a Barcelona en septiembre de

(61) Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1982, pp. 57 y ss.; y en *Proclamas y Discursos del Libertador*, Caracas, 1939, pp.11 y ss.

(62) Véase el texto en *Proclama y Discursos del Libertador*, *cit.*, pp. 33 a 35.

(63) Véase en *Escritos del Libertador*, Sociedad Bolivariana de Venezuela, tomo V, Caracas, 1969, p. 5.

(64) *Idem.*, p. 10.

(65) *Ibidem.*, p. 30.

(66) Véase los documentos más notables en este sentido en *Simón Bolívar y la Ordenación del Estado en 1813* (Estudios preliminares de Pedro Grases y Tomás Polanco), Caracas, 1979. Véanse algunos textos en la Segunda Sección de esta obra (§ 1.b)

(67) Véase Juan Uslar Prietri, *Historia de la Rebelión Popular del año 1814*, *cit.*

1814, con destino a Cartagena, donde llegó por segunda vez. El Congreso de la Nueva Granada lo designó “Capitán General de los Ejércitos de la Confederación”, pero los conflictos internos en Cartagena, lo obligaron a renunciar al mando, y salió en mayo de 1815 para Jamaica. El 6 de septiembre de 1815 escribe la célebre Carta de Jamaica (Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla)⁶⁸, donde entre otros aspectos, expuso sus ideas políticas sobre el gobierno que requería nuestro país.

Desde Haití, donde llega en 1816, Bolívar realizó la “Expedición de Los Cayos” con destino a Venezuela, llegando a Margarita, donde se proclamó, de nuevo, “el gobierno independiente de Venezuela”; ratificándole una Asamblea al Libertador, la Jefatura Suprema del Estado y de los Ejércitos de Venezuela. En una Proclama a los Venezolanos el 8 de mayo de 1816, ya había afirmado: “El Congreso de Venezuela será nuevamente instalado donde y cuando sea vuestra voluntad. Como los pueblos independientes me han hecho el honor de encargarme de la autoridad suprema, yo os autorizo para que nombréis vuestros diputados en Congreso, sin otra convocación que la presente; confiándoles las mismas facultades soberanas que en la primera época de la República”⁶⁹. Como muestra de las continuas disensiones entre los jefes patriotas, el General Mariño, segundo jefe de la expedición de Los Cayos y del Ejército, ratificado en la Asamblea de Margarita, desconoció la autoridad de Bolívar, y se estableció un gobierno federal, nombrándose un Ejecutivo plural.

Bolívar regresa a Haití; y en 1817, de regreso a Venezuela, conquistó la libertad de Guayana, y en operaciones sucesivas logró el reconocimiento de su jefatura suprema que había sido desconocida de nuevo, en el denominado Congreso de Cariaco reunido en mayo 1817. Entre los acontecimientos que a ello contribuyeron debe mencionarse el proceso y fusilamiento del General Piar, uno de los disidentes participantes del Congreso de Cariaco, en octubre de 1817.

A partir de ese mes se declaró a Angostura como capital del Gobierno de Venezuela y residencia provisional de las autoridades, y entre las primeras decisiones del Libertador, deben citarse las destinadas a establecer las bases del sistema provisional de Gobierno. Ello lo resume en el Discurso de instalación del Consejo de Estado en Angostura, el 1º de noviembre de 1817, en el cual, entre otros aspectos, señaló, “cuando el pueblo de Venezuela rompió los lazos opresivos que lo unían a la nación española, fue su primer objeto establecer una Constitución sobre las bases de la política moderna, cuyos principios capitales son la división de poderes y el equilibrio de las autoridades. Entonces, proscribiendo la tiránica institución de la monarquía española, adoptó el sistema republicano más conforme a la Justicia; y entre las formas republicanas escogió la más liberal de todas, la federal. Las vicisitudes de la guerra, que fueron tan contrarias a las armas venezolanas, hicieron desaparecer la República y con ella todas sus instituciones”. En dicho Discurso, el Libertador argumentó el porqué la guerra había impedido “dar al gobierno de la República la regularidad constitucional que las actas del Congreso habían decretado en la primera época”, precisando, al referirse al tercer período de la República iniciado en Margarita, luego de la expedición de Los Cayos en 1816, lo siguiente: “En la

(68) Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., pp. 82 y ss.

(69) Proclamas y Decretos del Libertador, cit., p. 146.

isla de Margarita volvió a tomar una forma regular la marcha de la República; pero siempre con el carácter militar desgraciadamente anexo al estado de guerra. El tercer período de Venezuela no había presentado hasta aquí, un momento favorable, en que se pudiese colocar al abrigo de las tempestades el arca de nuestra Constitución”. Reseñó el Libertador, en ese Discurso, que por la Asamblea de Margarita del 6 de mayo de 1816 se había creado y nombrado “un poder ejecutivo bajo el título de Jefe Supremo de Venezuela. Así, sólo faltaba la institución del cuerpo legislativo y del poder judicial”, por lo que agregaba, que: “La creación del Consejo de Estado debía llenar las funciones del poder legislativo, correspondiendo a una Alta Corte de Justicia el tercer poder del cuerpo soberano”⁷⁰.

El Libertador, además, en ese excepcional documento sobre organización constitucional, daba cuenta de la organización regular de las provincias libres de Venezuela, mencionando a los diversos gobernadores civiles y militares de las mismas, y entre ellos al General Páez en las Provincias de Barinas y Casanare, y Monagas en la Provincia de Barcelona. Ambos ejercerían la Presidencia de la República décadas después.

Al año siguiente (1818) se realizó la campaña del Centro, enfrentándose los ejércitos Republicanos a los del General Morillo. El Libertador, en la sesión del Consejo de Estado del 1º de octubre de 1818, propuso la convocatoria del Congreso de Venezuela a fin de acelerar “la marcha de la restauración de nuestras instituciones republicanas”, manifestando “la necesidad y la importancia de la creación de un cuerpo constituyente que dé al Gobierno una forma y un carácter de legalidad y permanencia”⁷¹. El Consejo de Estado aprobó un “Reglamento para la segunda convocación del Congreso de Venezuela” que debía instalarse en enero de 1819, y que entre otras tareas tendría la de “Tratar de Gobierno y Constitución”⁷². Realizadas las elecciones durante 1818, el Congreso de Angostura se instaló el 15 de febrero de 1819, y en esa oportunidad el Libertador leyó su hermoso Discurso de Angostura en el cual expuso sus ideas sobre el Estado y su organización, configurándose como la exposición de motivos del Proyecto de Constitución que sometió a la consideración de dicha Asamblea⁷³. El Congreso designó, además, al Libertador Presidente interino del Estado de Venezuela⁷⁴, y continuó la guerra saliendo inmediatamente para Apure, y luego para la Nueva Granada, para sellar en Boyacá la independencia de Colombia.

(70) *Idem.*, pp. 173 y 174. Véase el Decreto de creación del Consejo de Estado y los otros actos constitucionales de esos años la Segunda Sección de esta obra (§ 1.e)

(71) Véase Pedro Grases, “Notas Editorial”, en *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969, p. 7.

(72) Véase el texto del Reglamento en la Segunda Sección de esta obra (§ 1.h).

(73) Véase Ángel Francisco Brice, Prólogo a las *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1969, pp. 9 y ss.

(74) Véase el Acta de 16 de febrero de 1819, *Idem.*, p. 101.

IV. ANGOSTURA Y LA GRAN COLOMBIA: LEYES FUNDAMENTALES Y CONSTITUCIONALES DE 1819 Y 1821

La Constitución de Angostura, de 15 de agosto de 1819, aun cuando tuvo la influencia de las ideas de Bolívar expresadas en el Congreso de Angostura, no se ciñó completamente a las mismas⁷⁵. La pertinaz oposición del Libertador a la concepción federal y al imperio del caudillismo local y regional, provocaron que el texto constitucional de 1819 organizara una República “unitaria y centralista”⁷⁶, la cual, sin embargo, no tuvo mayor vigencia, pues la guerra continuó.

Las ideas de Bolívar sobre la Presidencia Vitalicia, el Senado Hereditario y el original Poder Moral⁷⁷ fueron dejadas aparte, y el texto, siguiendo la base de la Constitución de 1811, estableció un sistema de gobierno presidencial, pero esta vez abandonando el esquema triunviral y optando por el unipersonal, que aún tiene el país; siguió con el sistema de separación de poderes y previó el elenco de los derechos y garantías del hombre ya establecido en el texto de 1811.

Durante 1819 el Libertador, quien había participado en la Campaña de Apure, a mediados de año había pasado la Cordillera hacia Nueva Granada y ya había triunfado en agosto en la Batalla de Boyacá; también había declarado a Cundinamarca sujeta al Congreso y Gobierno de Angostura. Así consta en su Proclama del 8 de septiembre de 1819 en la cual, además, abogaba por la “reunión de la Nueva Granada y Venezuela en una República”, precisando que una Asamblea Nacional así debía decidirlo⁷⁸. Por ello, de regreso a Angostura desde la Nueva Granada, el 14 de diciembre de 1819 propuso la creación de la República de Colombia, señalando: “La reunión de la Nueva Granada y Venezuela es el objeto único que me he propuesto desde mis primeras armas: es el voto de los ciudadanos de ambos países, y es la garantía de la libertad de la América del Sur”⁷⁹. En esta forma el 17 de diciembre de 1819, conforme a la propuesta del Libertador, el mismo Congreso de Angostura sancionó la Ley Fundamental de la República de Colombia, conforme a la cual las Repúblicas de Venezuela y Colombia “quedaban desde ese día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de la República de Colombia”⁸⁰.

(75) Cfr. Pablo Ruggeri Parra, *op. cit.*, tomo I, p. 53. Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 2).

(76) “La República de Venezuela es una e indivisible”. Título II, Sección Primera, Art. 1º de la Constitución de 1819; constituyendo las diez Provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) divisiones territoriales de la República (*Idem* Art. 2º), bajo la autoridad de un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República. Título IX, Sección Primera, Art. 1º Para un análisis de la labor del Congreso de Angostura, véase José Rodríguez Iturbe (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.

(77) En anexo a la Constitución de 1819, sin embargo se publicó el Título correspondiente al Poder Moral.

(78) Véase *Proclamas y Discursos del Libertador*, *cit.*, p. 240

(79) Véase en *Actas del Congreso de Angostura*, *cit.*, pp. 349 y ss., y en *Proclamas y Decretos del Libertador*, *cit.*, p. 245.

(80) Véase *Actas del Congreso de Angostura*, *cit.*, pp. 356 y ss. Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 2.a).

De acuerdo a esta Ley, “el Poder Ejecutivo sería ejercido por un Presidente, y en su defecto por un Vicepresidente, nombrados interiormente por el actual Congreso” (art. 4), y se dividió la República de Colombia, en tres grandes Departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca (art. 6), los cuales debían ser Administrados por un Jefe cada uno, con el título de Vicepresidente (art. 6). En tal virtud, la Ley Fundamental prescribió que el Congreso debía ponerse en receso el 15 de agosto de 1820, debiendo procederse a nuevas elecciones para el Congreso General de Colombia (art. 11), que debía reunirse en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1º de enero de 1821. En la misma sesión del 17 de diciembre de 1819, el Congreso, de nuevo eligió al General Bolívar como Presidente del Estado de Colombia y Vicepresidente a Francisco Zea; y como Vicepresidente de los Departamentos de Cundinamarca y Venezuela, al General Santander y Juan G. Roscio, respectivamente. El Libertador regresó a la Nueva Granada y entró en Bogotá en marzo de 1820. Regresó a Venezuela a fines de ese mismo mes, y hacia fines de ese año suscribe el Armisticio y el Tratado de Regularización de la guerra con Morillo el 25 y 26 de noviembre, entrevistándose ambos jefes en Santa Ana, el 27 de noviembre. Morillo encargó del ejército español a Miguel de la Torre y se embarcó para España. Al poco tiempo, el Armisticio se rompió, por el pronunciamiento del gobierno de la Provincia de Maracaibo a favor de una República democrática, incorporándose a Colombia.

El 24 de junio de 1821 se libró la Batalla de Carabobo, y con ello se selló definitivamente la independencia de Venezuela. El 30 de Junio de 1821 el Libertador, en una proclama dirigida a los habitantes de Caracas, además de anunciar que: “Una victoria final ha terminado la guerra en Venezuela”, les precisó la configuración de la Gran Colombia: “la unión de Venezuela, Cundinamarca y Quito ha dado un nuevo realce a vuestra existencia política y cimentado para siempre vuestra estabilidad. No será Caracas la capital de una República será sí, la capital de un vasto departamento gobernado de un modo digno de su importancia. El Vicepresidente de Venezuela goza de las atribuciones que corresponden a un gran Magistrado”⁸¹.

El Congreso General de Colombia se reunió en Cúcuta en mayo de 1821 y el 12 de julio ratificó la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia⁸². El 30 de agosto, el Congreso sancionó la Constitución de 1821, y a comienzos de octubre el Libertador aceptó la Presidencia de Colombia que el Congreso le ofreció, siempre que se le autorizara a continuar a la cabeza del ejército dejando todo el gobierno del Estado al General Santander, elegido Vicepresidente⁸³.

Con tal carácter de Presidente Bolívar le puso el ejecútese a la Constitución, el 6 de octubre de 1821⁸⁴, ejerciendo la Presidencia de Colombia hasta 1830.

(81) Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador, cit.*, p. 263.

(82) Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 2.b).

(83) Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador, cit.*, p. 266.

(84) Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 3).

V. IDEAS CENTRALES DE LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO EN LA OBRA DEL LIBERTADOR

Simón Bolívar fue, sin duda, un hombre de Poder. Lo ejerció militarmente, lo condujo civilmente, y además, lo concibió institucionalmente.

Su labor política no se redujo a comandar las guerras de independencia, y ejercer la conducción política de nuestros países en momentos de total desorganización, sino que lo llevó a la tarea de formular una concepción del Estado⁸⁵ adaptada a las convulsas sociedades que quedaron en estas tierras después de la Independencia. Ese Estado de acuerdo a las modernas corrientes del constitucionalismo que comenzaban a formularse en esa época, debía conciliar el Poder con las libertades, de manera que el Estado fuera, como debe ser, la organización política de la sociedad para garantizar la libertad, basado en la soberanía popular.

A la base de esa concepción estaba, por supuesto, el principio de la distribución del Poder. En efecto, todos los Estados Nacionales y el liberalismo que les dio nacimiento, han partido del principio, siempre vigente, de que la concentración del poder es un atentado a la libertad; y al contrario, de que la mejor forma de garantizar la libertad en una Nación, es mediante un sistema de distribución del poder, en la organización del Estado.

Histórica y actualmente, este principio de la distribución del poder ha tenido dos vertientes: la distribución horizontal y la distribución vertical del poder. La primera ha configurado, tradicionalmente, a los sistemas de gobierno, dentro de la concepción de la separación de poderes; y la segunda, ha dado origen a la forma de los Estados, unitarios o federales, es decir, más o menos descentralizados. Ambos principios, aun cuando formulados en épocas distintas, coincidieron en su aplicación con la aparición de los Estados liberales después de la Revolución francesa, y entre ellos, de los Estados latinoamericanos. La separación de poderes fue el producto de los teóricos del absolutismo; la descentralización política fue el producto de la práctica de la libertad y de la democracia, luego del surgimiento del Estado de derecho. Ambos marcaron el proceso de organización del Estado de Derecho Liberal, tanto europeos como latinoamericanos, y ambos aparecen en la concepción del Estado en la obra del Libertador.

Pero la organización del Poder del Estado, en esta concepción liberal, tenía que tener un sustento popular y democrático, y no podía resultar de la imposición de una persona. De allí el carácter republicano y no monárquico de nuestro régimen político desde la misma Independencia. Por ello, el establecimiento de un orden constitucional con base en la soberanía popular legitimado a través de una Asamblea o Congreso, fue una constante en el pensamiento y acción del Libertador. No sólo así lo expresó en sus magistrales documentos políticos: el Manifiesto de Cartagena (1812), la Carta de Jamaica (1815) y el Discurso de Angostura (1819), sino que lo planteó repetidamente lo largo de su vida: en 1813, en su comunicación al Congreso de Bogotá al conquistar Caracas, luego

(85) Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "Ideas Centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* enero-junio 1984, N° 95-96, pp. 137 y ss.

de la Campaña Admirable⁸⁶; en 1814, en su Discurso en la Asamblea de 2 de enero en la Iglesia de San Francisco, en Caracas⁸⁷, en 1816, en su Proclama al desembarcar en Margarita e iniciar la campaña de Oriente y Guayana⁸⁸; en 1817 al instalar el Consejo de Estado en Angostura⁸⁹, en 1818, en su Discurso en la sesión del Consejo de Estado el 1º de octubre y en su Proclama a los venezolanos el 22 de octubre⁹⁰; en 1819, en su Proclama a los granadinos el 8 de septiembre, luego de la Batalla de Boyacá al plantear la unión de la Nueva Granada y Venezuela⁹¹; en 1824, en su Proclama a los peruanos el 25 de diciembre de 1824, con motivo de la Batalla de Ayacucho⁹²; en 1825, en su alocución al Congreso constituyente del Perú, en Lima, el 10 de febrero⁹³; en 1826, en su discurso ante el Congreso constituyente de Bolivia el 25 de mayo⁹⁴ al presentar el Proyecto de Constitución para Bolivia⁹⁵, y en su Proclama a los venezolanos en Maracaibo, el 16 de diciembre de 1826, en la cual les exigía frente a las tendencias separatistas, no matar la patria, y prometía “llamar al pueblo para que delibere” en una Gran Convención Nacional donde “el pueblo ejercerá libremente la omnipotencia, allí decretará sus leyes fundamentales” y concluía: “Nadie sino la mayoría, es soberana”⁹⁶; en 1828, en su Mensaje a la Convención de Ocaña el 29 de febrero de 1828⁹⁷ y en su Discurso ante el Consejo de Gobierno en Bogotá después de la disolución de aquella Convención⁹⁸; en 1829, en la convocatoria que hizo a los pueblos de Colombia para que manifestaran su opinión sobre el gobierno y la Constitución⁹⁹, y en fin, 1830, en su Mensaje al Congreso Constituyente de la República de Colombia el 20 de enero de 1830¹⁰⁰ y en su Proclama a los colombianos al dejar el mando, el 24 de enero de 1830¹⁰¹. En todos estos escritos, el Libertador planteó siempre la necesidad de que la organización del Estado y su Constitución y gobierno, fueran una manifestación de la soberanía popular y no el producto de la voluntad de un Jefe Supremo. Por ello, en todos los casos en que le correspondió asumir el Poder Público en su totalidad, siempre buscó su legitimación a través de la consulta a los pue-

(86) Véase *Escritos del Libertador*, cit., tomo V. p. 5.

(87) Véase *Proclamas y Discursos del Libertador*, cit., p. 85.

(88) *Idem.*, p. 146.

(89) *Ibidem.*, pp. 171 y 172.

(90) *Ibidem.*, p. 193.

(91) *Ibidem.*, p. 240.

(92) *Ibidem.*, pp. 298 y 299.

(93) *Ibidem.*, pp. 300 y 303.

(94) *Ibidem.*, pp. 322 y ss.

(95) Véase Simón Bolívar, *Proyecto de Constitución para la República Boliviana*, Lima, 1826, con notas de Antonio José de Sucre, Caracas, 1978.

(96) *Proclamas y Discursos del Libertador*, cit., p. 344.

(97) *Idem.*, p. 370.

(98) *Ibidem.*, p. 379.

(99) Véase en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín 1904, tomo I, p. 468.

(100) Véase *Proclamas y Discursos del Libertador*, cit., pp. 391 y ss.

(101) *Idem.*, p. 399.

blos y de la reunión de un Congreso o Asamblea. Ahora bien, en la concepción de la organización constitucional del estado con base en la soberanía popular, los dos sistemas mencionados de la distribución horizontal y vertical del Poder, se encuentran desarrollados y cuestionados en la obra del Libertador.

1. La distribución horizontal del poder: la separación de poderes y el Ejecutivo fuerte

El principio de la separación de poderes, como distribución horizontal del poder público fue un producto de los ideólogos de la época del absolutismo al propugnar la limitación del poder político ilimitado Monarca absoluto, y entre ellos, de Locke, Montesquieu y Rousseau¹⁰².

A la base de la concepción de ellos estaba la consideración del estado natural del hombre y del contrato original de la sociedad, origen del Estado, para la preservación de sus vidas, libertades y posesiones. El Estado surgió entonces para proteger los derechos “naturales” que no desaparecieron con el contrato social.

Bajo esta premisa se formuló un esquema de racionalización y sistematización de las funciones de todo Estado Soberano, que podían “balancearse” si se los situaba en distintas manos. Posteriormente, este ensayo de sistematización se convierte en la teoría de la división del poder, que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, sobre todo por su conversión en “separación de los poderes” con motivo de la Revolución francesa y de la Constitución norteamericana. La libertad política, según Montesquieu, existía sólo en aquellos Estados donde el Poder no residía, con todas sus funciones, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados.

Por tanto, formuló su proposición de que para garantizar la libertad las tres potestades no debían estar en las mismas manos, y que separadas, debían estar en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar al poder. Recordemos sus palabras: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo, ejercieran estos tres poderes: el de hacer la leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las exigencias o las diferencias de los particulares”. Por ello, agregaba, “los príncipes que han querido convertirse en despóticos han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas”... “Estas tres potestades deberían –además- formar un reposo o una inacción. Pero como, por el movimiento necesario de las cosas, ellas deben andar, ellas estarán forzadas de andar concertadamente”¹⁰³.

(102) Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975.

(103) Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* (ed. q.Truc), París, 1949, Vol. I, libro I, capítulo IV, p. 165. Cfr. la referencia en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio y Reforma del Estado en Venezuela*, cit. pp. 76 y 97.

A esta concepción de la división del poder se va a agregar, posteriormente, el postulado de Rousseau sobre la ley como expresión de la voluntad general, y la exigencia del sometimiento del Estado a ley que el mismo produce.

De allí surgió el principio de la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros poderes, como piedra angular del Derecho Público, Europeo, y sus secuelas contemporáneas, el principio de la legalidad y el Estado de Derecho.

Los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau conformaron el arsenal teórico político que permitió la reacción contra el Estado Absoluto y su sustitución por el Estado de Derecho, como garantía de la libertad, lo cual se concretó en la Revolución francesa, en base a la exaltación del individualismo y la libertad. Como consecuencia de ella, el principio de la separación de poderes encontró consagración expresa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, conforme a la cual en cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no tuviese determinada la separación de poderes, no hay Constitución”. La distribución horizontal del poder se convirtió así, en uno de los pilares básicos del constitucionalismo moderno.

Bajo la inspiración de estos principios, como hemos señalado, se redactó la primera Constitución de Venezuela, y de todos los países latinoamericanos, sancionada el 21 de diciembre de 1811, en la cual se estableció la igualdad como uno de los “derechos del hombre en sociedad” (estos eran conforme al artículo 151, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad), derivados del “pacto social”. Esta concepción pactista encuentra su expresión en el propio texto constitucional, al expresar, sus artículos 141 y 142, lo siguiente: “Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje. El establecimiento de sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos”. “El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos”.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811, además, consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres categorías: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa, señalando expresamente que: “El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá hallarse reunida en sus diversas funciones”, siendo preciso que se conserven “tan separados e independientes el uno del otro cuanto exija la naturaleza de un gobierno libre”. La separación de poderes era, así, la garantía esencial de la libertad. Ello llevó a Andrés Bello a considerar que el ensanche de la libertad civil en todos los pueblos civilizados de la tierra, “era debido casi exclusivamente a la observancia que tiene en ellos el principio de feliz invención que determina y separa los poderes constitucionales...”; y agregaba: “Cualquiera que sea la forma de gobierno la observancia de este principio será la co-

lumna de los derechos civiles; y faltando él, no se podrá contar con ninguno de los bienes que deben asegurar al individuo las leyes de una sociedad organizada”¹⁰⁴.

Ahora bien, todo este mecanismo de separación de poderes y hegemonía del Poder Legislativo, configuró en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originó la caída de la Primera República sino que condicionó la vida republicana en las décadas posteriores. Contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito, el primero en reaccionar fue el Libertador Simón Bolívar en su Manifiesto de Cartagena en 1812 y luego en su Discurso de Angostura en 1819, en el cual propondría al Congreso la adopción de una fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte, lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819.

Decía en su Discurso de Angostura: “Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los Magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones Ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un Cuerpo Representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer Leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los Poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo como la debilidad del Ejecutivo”. Y agregaba: “En las Repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte porque todo conspira contra él; en tanto que en las Monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca...”.

Y concluía diciendo: “Por lo mismo que ninguna forma de Gobierno es tan débil como la democrática, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de Gobierno, y no un sistema permanente: contemos con una Sociedad díscola, tumultuaria, anárquica, y no con un establecimiento social, donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia”...¹⁰⁵.

Insistió además, en su Discurso de Angostura: “Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la monocracia”¹⁰⁶.

Como se puede observar, el principio de la separación de poder estuvo a la base del nacimiento de nuestra República, y en nuestro país, al igual que en todos los estados del mundo moderno, ha condicionado la organización de los sistemas de gobierno; en nuestro caso desde el mismo origen, el presidencial. Sin embargo, como principio, progresivamente se ha visto modificado en su concepción.

(104) Véase la referencia en Allan R. Brewer-Carías, *La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello*, Madrid, 1983.

(105) Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982, pp. 132 y ss.

(106) *Idem.*, p. 139.

Lo que propugnaba el Libertador en el inicio de nuestra vida republicana, la necesidad de estructurar un Ejecutivo fuerte, ha sido quizás, el signo más característico de la evolución de las democracias occidentales, que ha provocado que se haya pasado de la primacía original del Legislador -propia del liberalismo clásico y su secuela, el parlamentarismo-, a la primacía del Ejecutivo, en un sistema que sigue siendo de contrapeso entre los poderes.

La conclusión ha sido que el Parlamento no puede gobernar, y que el parlamentarismo, en el sentido de que la omnipresencia de los Parlamentos ha conducido a la impotencia de los gobiernos, debe dar paso a un Ejecutivo que, aún sometido a controles, pueda efectivamente gobernar.

Ello, sin embargo, no se ha logrado en el mundo moderno. La libertad misma se encuentra amenazada de no poderse ejercer, si no se resuelven agudos problemas económicos y sociales, que sólo el gobierno puede asumir. La garantía de la libertad entonces, ahora está más en poder estructurar un gobierno fuerte y estable, que gobierne efectivamente, que en someter la conducción de la vida política de los Estados, al lento trabajo parlamentario, signado por la ineficacia.

En nuestro país, progresivamente hemos venido penetrando en este túnel de la ineficiencia política por el debilitamiento del Ejecutivo; y la tendencia del Parlamento a querer coadministrar, está llevando al propio Estado a una crisis de efectividad que conspira contra la propia democracia. Parece mentira, pero frente a esta tendencia a configurar un “despotismo deliberante” del que hablaba el Libertador en 1819, resulta necesario recordar de nuevo su exhortación al Congreso de Angostura: “que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo y adquiera, no obstante, nueva consistencia, nueva influencia en el equilibrio de las autoridades”¹⁰⁷.

En todo caso, lo que hoy tenemos que tener más claro que nunca en la organización política del mundo contemporáneo, es que el principio liberal clásico de limitación y debilitamiento del Ejecutivo, que criticaba Bolívar, debe ser superado, pues está provocando la crisis de la propia democracia, por ineficiente. Un gobierno débil, definitivamente, es incapaz de asumir las crisis económicas, sociales y políticas actuales y por venir, por lo que resulta necesario, urgentemente, impedir que las Cámaras Legislativas, a fuerza de querer gobernar y coadministrar, transfieran su impotencia e ineficacia al gobierno. Este tiene que estar en manos de un Ejecutivo fuerte, capaz de gobernar. A tiempo estamos, sin duda, de recoger los frutos de las enseñanzas del Libertador.

2. La distribución vertical del poder: la centralización política y la reacción contra el federalismo

Pero la estructuración del Estado, como organización política de la sociedad para garantizar la libertad, no sólo se ha fundamentado en un sistema de distribución horizontal del Poder, sino también en un sistema de distribución vertical del poder en el territorio.

(107) *Ibidem.*, p. 135.

Sin embargo, la distribución vertical efectiva no fue un principio que acompañó al nacimiento del Estado Liberal de Derecho, como sucedió con el principio de la separación de poderes. Al contrario, puede decirse que el Estado que emergió de la Revolución francesa fue un Estado tan centralizado como el del Antiguo Régimen, y paradójicamente constituyó el instrumento de la Revolución para la implantación de sus postulados: la eliminación de los privilegios y prerrogativas en manos de particulares mediante su transferencia al Estado, única forma de garantizar la igualdad propugnada por los postulados constitucionales.

Como consecuencia, el Estado Liberal, con su separación horizontal de poderes, surgió como un Estado Centralizado, con una Administración Centralizada, que concentraba el poder en el nivel nacional. Por ello, Alexis de Tocqueville, al analizar el sistema política federal de los Estados Unidos, consideraba como el “más funesto todos los vicios”, como “inherente al sistema federal mismo,...” “la debilidad relativa del gobierno de la Unión”, pues estimaba que “una soberanía fraccionada será siempre más débil que una soberanía completa”¹⁰⁸. Por ello, también, la rotunda afirmación de Bolívar en la comunicación que dirigió el 12 de agosto de 1813 al Gobernador de Barinas en la cual le expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado: “Jamás la división del poder ha establecido y perpetuado gobiernos, sólo su concentración ha infundido respeto para una nación”¹⁰⁹.

Puede decirse, por tanto, que el modelo de Estado que surgió de la Revolución francesa y que influenció a las nacientes Repúblicas latinoamericanas, fue el Estado Nacional centralizado. Liberalismo y centralismo burocrático fueron, así, los cimientos sobre los cuales el Estado Nacional se conformó durante todo el siglo pasado, y ello permitió, sin duda, el desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas. Este esquema, además, fue el que permitió el afianzamiento del intervencionismo y el desarrollo del dirigismo como filosofías de acción política contemporáneas.

Sin embargo, en esa configuración del Estado a comienzos del siglo pasado, la organización política de los Estados Unidos había sido una disidencia importante, pues por la extensión de su territorio y por el desarrollo de la democracia, se montó sobre un principio contrario a la concentración y centralización del poder, es decir, sobre una distribución vertical del poder, que originó la forma federal del Estado. A pesar de ser una fórmula política de organización de la sociedad específica para el sistema de vida norteamericano, tuvo una gran influencia en la organización de otros Estados y, en particular, de las nacientes repúblicas latinoamericanas.

En efecto, como se ha dicho, al momento de la independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas repúblicas un sistema de poderes autónomos Provinciales y Ciudadanos, hasta el punto de que la declaración de independencia la realizan los Cabildos en las respectivas Provincias, iniciándose el proceso en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. Se trataba, por tanto, de construir estados, en territorios

(108) Véase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, 1973.

(109) Véase el texto en *Escritos del Libertador*, tomo V, *cit.*, p. 24.

disgregados en autonomías territoriales descentralizadas en manos de Cabildos o Ayuntamientos coloniales. La federación, así, fue hasta cierto punto la fórmula sacada de la Constitución norteamericana para integrar pueblos habituados a un sistema de poderes descentralizados, y ella fue adoptada en nuestra república. En esta forma, como hemos dicho, la Constitución de 1811, recibió la influencia directa de aquella Constitución en la configuración del Estado, como un Estado Federal, y a partir de ese momento, la idea federal nos va a acompañar durante toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento.

El Libertador fue un crítico feroz de la forma federal, y por tanto, de todo esquema de distribución vertical del poder en nuestras nacientes repúblicas, y a todo lo largo de su vida política no cesó de condenar el federalismo y alabar el centralismo como la forma de Estado adecuada a nuestras necesidades.

Así, en el Manifiesto de Cartagena, en 1812, al año siguiente de la sanción de la Constitución y caída la Primera República, escribía... “lo que debilitó más al Gobierno de Venezuela fue la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por si mismo, rompe lo pactos sociales y constituye a las naciones en anarquía”. “Tal era el verdadero estado de la Confederación. Cada Provincia se gobernaba independientemente: y a ejemplo de éstas cada ciudad pretendía iguales facultades alegando la práctica de aquéllas, y la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode”. “El sistema federal, bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados”¹¹⁰.

Coincidió el Libertador con Alexis de Tocqueville, quien como hemos señalado, afirmaba respecto de la Constitución de los Estados Unidos que, “se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan pero permanecen estériles en otras manos”¹¹¹.

Ahora bien, frente al esquema federal, el Libertador propugnaba una forma de Estado centralizado. Por ello afirmaba, en el mismo Manifiesto de Cartagena: “Yo soy del sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las mas completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles y, conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas”¹¹². Esto mismo lo repitió al año siguiente (1813) en la comunicación que dirigió al Gobernador de Barinas, exponiéndole algunas ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado, en la cual afirmó “...no son naciones poderosas y respetadas sino las que tienen un gobierno central y enérgico”¹¹³.

(110) Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., pp. 61 y 62.

(111) Véase en Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 159.

(112) Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., 63.

(113) Véase en *Escritos del Libertador*, tomo V, cit., p. 24.

Posteriormente, en 1815, en su famosa Carta de Jamaica, insistió el Libertador en sus críticas al sistema federal al constatar que: "...así como Venezuela ha sido la República americana que más se ha adelantado en instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados"¹¹⁴; y posteriormente, en 1819, expresaba en su Discurso de Angostura; "Cuanto mas admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado"¹¹⁵. "El magnífico sistema Federativo –decía- no era dado a los venezolanos ganarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo". Y agregaba: "Horrorizado de la divergencia que ha reinado y debe reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al gobierno federativo, he sido arrastrado a rogaros para que adoptéis el Centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola, e indivisible ..."¹¹⁶.

Este criterio político del Libertador a favor del centralismo lo va a acompañar hasta el fin de sus días. Así lo vemos expuestos en 1829 en una carta que envía desde Guayaquil a su antiguo edecán general Daniel Florencio O'Leary, al calificar al sistema federal, como; "...una anarquía regularizada, o más bien es la Ley que prescribe implícitamente la obligación de disociarse y arruinar el Estado con todos sus individuos", lo que llevó a afirmar rotundamente: "Yo pienso que mejor sería para la América adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo..."¹¹⁷.

A pesar de la clara posición del Libertador sobre el sistema federal, este, sin embargo, no sólo se impuso en Venezuela en la Constitución de 1830, sino después de las Guerras Federales en la Constitución de 1864. Otros países latinoamericanos siguieron también el modelo federal y otros optaron, sin embargo, por el modelo unitario. Ahora bien, después de más de siglo y medio de evolución del Estado Nacional, éste está en crisis en sus dos formas clásicas: la del Estado Unitario y la del Estado Federal, según el sistema de distribución vertical del poder.

En todo caso, dicotomía clásica puede decirse que nunca existió en la práctica con criterios y fronteras definidoras precisas. Nunca ha existido un Estado Unitario puro, sin algunas formas de entes descentralizados, así como tampoco ha existido un Estado Federal puro, completamente descentralizado. La crisis del Estado Nacional Centralizado ha provocado por ello, la crisis de las formas clásicas tanto de Estados Unitario como de Estado Federal, pues ambas han sido el soporte de aquél, y ella se ha puesto en evidencia en un doble proceso contradictorio que en ellos se ha operado; el Estado Unitario ha tendido cada vez más a descentralizarse, pero sin llegar al esquema ideal e inexistente del federalismo clásico; y el Estado Federal se ha caracterizado por un creciente proceso de centralismo, sin llegar, tampoco, al extremo del Estado Unitario, y comenzando a

(114) *Idem.*, p. 97.

(115) *Ibidem.*, p. 120.

(116) *Ibidem.*, p. 140.

(117) *Ibidem.*, pp. 200 y 201.

regresar, ahora, hacia nuevas formas descentralizadoras. Por ello el signo contemporáneo de la evolución del Estado parece ser el de una convergencia hacia soluciones de organización política descentralizada similares: los Estados Unitarios tienden a regionalizarse y los federalismos, después de haberse centralizado, vuelven a seguir esquemas descentralizadores.

No hay que olvidar que en ese proceso evolutivo la democracia pluralista transformó los viejos Estados Unitarios, pues provocó el surgimiento de niveles inferiores de poder a nivel local: la democracia implicó, así, la descentralización de los Estados Unitarios por lo que en éstos se puede distinguir, siempre, un grado de descentralización local, en el sentido de la existencia de colectividades político-territoriales menores: municipios o comunas, con autonomía político-territorial.

Pero las propias exigencias de la democracia pluralista han provocado la necesidad de establecer un sistema político o forma de Estado, que acerque más las instituciones políticas a los ciudadanos, asegure la participación democrática en varios niveles territoriales y no sólo en el nivel local, y permita la efectiva satisfacción de las necesidades colectivas en sociedades industrializadas y urbanas complejas.

De allí que haya sido una tendencia general contemporánea en todos los Estados Unitarios, la aparición, primero, de niveles intermedios desconcentrados (Regiones o Departamentos) para la acción nacional y resolución de los asuntos públicos; y luego, un proceso de regionalización política, dando origen a una nueva forma de Estado que comienza a delinearse: la del Estado Regional, institucionalizada ya en Italia, España, Bélgica y Francia.

En todo caso, el proceso de descentralización política que se observa tanto en Estados Unitarios como Federales debe verse como una técnica de perfeccionamiento de la democracia, al hacerla más participativa y representativa, y que al igual que la primacía del Ejecutivo, es una exigencia que debe guiar el proceso de reforma del Estado también, para garantizar la libertad, en este caso, democrática.

VI. LA SEPARACIÓN DE VENEZUELA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Pero entre las ideas políticas fundamentales del Libertador en la organización constitucional de nuestros Estados, como hemos señalado, estuvo también la Unión de Venezuela con la Nueva Granada y Quito, en lo que se ha denominado la Gran Colombia, y que constitucionalmente se estableció en las Leyes Fundamentales de 1819 y 1821, y luego, en la Constitución de Cúcuta de 1821¹¹⁸.

(118) Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra (§ 3).

En cuanto a la Constitución de 1821, siguiendo la orientación centralista de la anterior, dividió la República en Departamentos y Provincias¹¹⁹, pero descartó los principios del Ejecutivo fuerte que propugnaba Bolívar, debilitando aún más su posición en relación a la que consagraba el texto de 1819, con grandes controles por parte del Senado y del Consejo de Gobierno que estableció.¹²⁰

La ausencia de Bolívar del ejercicio de la Presidencia de esta vasta República de Colombia, por encontrarse comandando los ejércitos en el Sur, y el desarrollado carácter localista y regional de las autoridades de los Departamentos creados en la nueva República, particularmente los de Venezuela¹²¹, provocando el desconocimiento paulatino de la unidad de la Gran Colombia y de la autoridad del Gobierno de Bogotá, donde se había situado desde 1821 la capital provisional. El caudillismo militar y regional que tanto se desarrolló con motivo de las guerras de independencia, y la anarquía personalista que implicó, indudablemente que provocaron la destrucción de la Gran Colombia.

No debe olvidarse que las guerras de independencia, que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables, formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidaron los poderes de los caudillos militares regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de Páez, sino que inclusive años antes llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador¹²².

En la Constitución de 1819, si bien su tendencia teórica, por las presiones del Libertador, fue por el establecimiento de un sólido poder central¹²³ la división de la República en Provincias¹²⁴, a cargo de “un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la

(119) Véase artículo 6° de la Ley Fundamental y artículo 150 de la Constitución. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres Departamentos: Orinoco formado por las Provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita el Departamento de Venezuela, con las Provincias de Caracas y Barinas y el Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo Departamento en Venezuela, el de Apure y en 1826, se creó el de Maturín. *Cfr.* los datos en Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 67

(120) *Cfr.* P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, tomo I, pp. 68, 62 y 64; José Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, p. 622.

(121) El historiador R. M. Baralt resume así los sentimientos de Venezuela, respecto de la Constitución de Cúcuta de 1821. “No fue recibida en Venezuela la Constitución de Cúcuta ni incondicionalmente ni con grandes muestras de alegría. Destruída la soberanía del país, dividido éste en departamentos minados de leyes propias y colocado al centro del Gobierno en la distante Bogotá, no podían los venezolanos vivir contentos bajo aquel pacto de unión, por más que la guerra lo hiciese necesario”. *Cit.*, por Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 69.

(122) Como sucedió en el denominado *Congreso de Cariaco*, que provocó el fusilamiento de Piar. Véase el Acta del Congreso en la Segunda Sección de esta obra (§ 1.c).

(123) De allí la declaración del artículo 1° (Título II) de la Constitución de 1819: “La República de Venezuela es una e indivisible”.

(124) Las Provincias en que se dividía el territorio de la República en la Constitución de 1819 fueron básicamente las mismas referidas en la Constitución de 1811: Barcelona, Barinas, Caracas,

República”, y el establecimiento de “municipalidades” en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive proponer el nombramiento del Gobernador de la Provincia que correspondía a los “miembros municipales” electos por votación¹²⁵ indudablemente que contribuyó a consolidar el poder regional-local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales¹²⁶. La Constitución 1821, al unir los territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia, formalmente centralizó aun más el gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en Departamentos pero con “una administración, subalterna dependiente del gobierno nacional”¹²⁷.

Sin embargo la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos militares regionales y los poderes de las autoridades municipales, desde el primer momento conspiraron contra este texto y su pretendida centralización, hasta que lograron por sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colombia y la formación, en 1830, de la República de Venezuela.

En todo caso, en el proceso de destrucción de la Gran Colombia, varios hechos pueden destacarse. En primer lugar, el Gobierno de Bogotá, ejercido por el Vicepresidente Santander en ausencia de Bolívar, no tuvo nunca poder real sobre los jefes militares en guerra de Venezuela, y particularmente, sobre el general Páez¹²⁸. En segundo lugar, la reacción localista de la Municipalidad de Caracas contra el régimen constitucional de 1821, que inclusive condujo a que dicha Municipalidad se negase a jurar fidelidad completa al texto constitucional, institucionalizó la tendencia separatista de los venezolanos

Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Véase artículo 2, Título I, Sección Primera.

(125) Artículos 1, 2 y 4 de la Sección Segunda del Título IX de la Constitución de 1819.

(126) En la época colonial inmediatamente anterior a la independencia, la aristocracia criolla, como clase privilegiada, “había monopolizado el derecho de los cargos concejiles” (véase, Jesús González Cabrera, *Caracas y su Régimen Municipal*, Caracas, 1961, p. 62, *cit.*, por Julio Castro Guevara, *Esquema de la evolución municipal en Venezuela*, Caracas, 1968, p. 57) y ello le permitió asumir el poder local, al declararse la independencia. Véase lo indicado en el párrafo 3. Sin embargo, la lucha social que condenó a los blancos y mantuanos durante las guerras de independencia, provocó la toma de posición en los cuerpos municipales de los del “partido” del caudillo regional-militar correspondiente. Tal como lo señala L. Vallenilla Lanz, “durante algunos años más lucharán los Cabildos por sus antiguas prerrogativas, pretenderán asumir como antaño la representación de los intereses comunes y aun los generales del país, pero sucumbirán al fin ahogados bajo el poder avasallador del caudillismo que surgía por evolución regresiva del seno de la revolución, no quedando sino como supervivencias de un organismo social hondamente transformado...”, *Disgregación e integración*, Caracas, p.100, *cit.*, por J. Castro Guevara *op. cit.*, p. 661.

(127) Artículo 6 de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, de 1821.

(128) El mismo Soubllette, Jefe Superior del Departamento de Venezuela, reconocía que no tenía ningún poder sobre los jefes militares venezolanos (Páez y Mariño) y que sólo Bolívar podía controlarlos. Véase la carta dirigida por Soubllette al Libertador en Noviembre de 1821 en las *Memorias de O’Leary*, tomo VIII, p 26, *cit.*, por Augusto Mijares, *loc. cit.*, p 70.

de la Gran Colombia¹²⁹. En tercer lugar, los conflictos entre las autoridades civiles y militares en Venezuela, que condujeron en 1826 a la separación temporal de Páez de la Comandancia General de las tropas, y que posteriormente, en los sucesos denominados de La Cosiata condujeron a que se reconociera su jefatura militar en contra de las decisiones del gobierno de Bogotá¹³⁰; En cuarto lugar, la asunción por Bolívar del Poder Supremo en agosto de 1828, lo que lo lleva incluso a suprimir las Municipalidades¹³¹; y por último, después de 1826 el inicio del predominio absoluto del general Páez en Venezuela, con la anuencia del Libertador para evitar una nueva guerra civil, y su renuncia a hacerse “jefe de facciones” de carácter caudillesco¹³².

Por otra parte, debe destacarse que los caudillos militares y regionales venezolanos, se habían constituido en los herederos directos del poder económico de la aristocracia criolla aniquilada, y en los años posteriores a 1830, en los principales aliados de ésta. Tal como lo destaca Vallenilla Lanz, “el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, Monagas y otros caudillos, quienes habiendo entrado a la guerra sin bienes algunos de fortuna, eran a poco de constituida Venezuela los más ricos propietarios del país”¹³³.

A ello contribuyeron los Tribunales de Secuestros y las Leyes de Reparto de los bienes confiscados en las guerras de independencia a los extranjeros y a los criollos, por ambos lados (realistas y patriotas) entre 1817 y 1824, y que repartidos entre los guerreros fueron paulatinamente adquiridos a precios irrisorios por los caudillos militares¹³⁴. En esta forma, “el latifundio colonial se integró como elemento fundamental de la estructura económica (monopolio individual o familiar, monocultivo, técnicas rudimentarias) y en las relaciones de producción basadas en la esclavitud y en la servidumbre de la población rural, jurídicamente libre”¹³⁵. Por ello, los caudillos militares y regionales, de

(129) Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 68; José A. Páez, *op. cit.*, tomo I, pp. 292 y ss.; en particular, p. 371; José Hil Fourtoul, *op. cit.*, tomo I, pp. 470 y ss., y 585.

(130) Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 75 y ss.; José Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, pp. 587 y ss. El mismo General Páez consideró la época de los años posteriores al año 1826, como dolorosa y “la más funesta” de su vida. Véase J. A. Páez, *op. cit.*, tomo I, pp. 286 y 292 y ss. Véase los documentos relativos a los sucesos del año 1826, en la Segunda Sección de esta obra (§ 3.a).

(131) Véanse los textos de los Decretos en la Segunda Sección de esta obra (§ 3.b y § 3.c).

(132) Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo primero, p. 616. Bolívar escribía, en efecto: “Mas vale estar con el que conmigo, porque yo tengo enemigos y Paéz goza de opinión popular”. “La República se va a dividir en partidos; en cualquier parte que me halle me buscarán por caudillo del que se levante allí; y ni mi dignidad ni mi puesto me permiten hacerme jefe de facciones”. Véase las citas en Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 78 y 80. Cfr. J.A. Paéz, *op. cit.*, tomo I, p. 375.

(133) Véase L Vallenilla Lanz, *Cesarismo L. cit.*, p. 107. Cfr. John Duncan Powell, *Political mobilization of the Venezuela Peasant, Cambridge (Mass.)* 1971, p. 16. En 1840 el diario *El Venezolano*, decía que Páez, quien era Presidente en ese momento, era “el más rico propietario del país, el de más pingues y seguras rentas”. *Cit.*, por F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, tomo III, p. 156.

(134) Cfr. L Vallenilla Lanz, *Cesarismo..., cit.*, pp. 104 y ss.; F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, pp. 192 y ss.; P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, tomo I p. 48. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo segundo, p. 187.

(135) Véase F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, p. 220.

origen popular, posteriormente como propietarios y terratenientes, se convirtieron paulatinamente en conservadores, y de la alianza entre la oligarquía local y aquellos, no solo se producirá la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia¹³⁶ sino que se constituirá la República de Venezuela, autónoma con un gobierno netamente oligárquico y conservador¹³⁷.

En todo caso, el proceso formal de la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia se inició en 1829, como consecuencia de la circular expedida por el Libertador el 31 de agosto de 1829, confirmada el 16 de octubre de ese año, en la cual excitó a los pueblos manifestar sus opiniones sobre la forma de gobierno que debía adoptar Colombia, sobre la Constitución que debía adoptar el Congreso, y sobre la elección del Jefe del Estado¹³⁸.

En efecto, a pesar de que en julio de ese año el colegio electoral de Venezuela, reunido en Caracas, había aprobado por unanimidad un proyecto de instrucciones para los diputados que irían al Congreso constituyente, en las cuales se planteaba la necesidad de sostener la Constitución de Cúcuta¹³⁹, en la ciudad de Valencia, reunida una Asamblea Popular el 23 de noviembre de 1829, convocada por el Gobernador de la Provincia de Carabobo, “convinieron todos unánimemente en que Venezuela no debe estar unida a la Nueva Granada y Quito, porque las leyes que convienen a aquellos territorios, no son a propósito para éste, enteramente distinto por costumbres, clima y producciones”, y acordaron también que se dirigiese “esta petición al Congreso constituyente, para que teniéndola en consideración provea los medios más justos, equitativos y pacíficos, a fin de conseguir la separación sin necesidad de ocurrir a vías de hecho; antes bien proporcionando a este país una reunión en que sus habitantes, congregados legítimamente, expresen su voluntad; y que en todo caso ella sea definitiva, sin que los otros Estados tengan derecho de intervención en sus resoluciones”. La remisión de esa Acta se acordó hacerla por conducto del “Jefe Superior Civil y Militar, General en Jefe benemérito J. A. Páez”¹⁴⁰.

Una reunión similar se realizó en Caracas, en el edificio de San Francisco, en los días siguientes, el 25 y 26 de noviembre de 1829 y allí se acordó la “Separación del Gobierno de Bogotá y desconocimiento de la autoridad del General Bolívar y que S.E. el benemérito General José Antonio Páez sea jefe de estos Departamentos y que reuniendo como reúne la confianza de los pueblos, mantenga el orden público y todos los ramos de la Administración, bajo las formas existentes, mientras se instala la convención”¹⁴¹.

(136) *Cfr.* Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, pp. 612 y 614.

(137) De ahí el calificativo de “Oligarquía Conservadora” que J. Gil Fortoul da al Gobierno de Venezuela después de 1830. Véase J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 7 y ss. y 186.

(138) Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín, 1904, tomo I, p. 468.

(139) Véase José Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, p. 470.

(140) Véase el texto en José Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, pp. 470 y 471.

(141) Véase el texto en José Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, p. 472.

La reacción antibolivariana de estos acuerdos, sin embargo, fue mitigada por el propio Páez, quien luego de convocar otra asamblea en Caracas, el 24 de diciembre de 1829, reconoció el papel del Libertador en la independencia, y se dirigió a él encareciéndole “ejerza su poderosa influencia para que nuestra separación y organización se haga en paz”¹⁴².

El 2 de enero de 1830 comenzaron en Bogotá, las sesiones preparatorias del Congreso constituyente que había convocado el Libertador el año anterior, pero once días después, el 13 de enero, J. A. Páez convocó por Decreto la realización de elecciones para un Congreso constituyente venezolano, en Valencia, que debía instalarse el 30 de abril¹⁴³, lo cual solo ocurrió el 6 de mayo de 1830. Entre febrero y abril, a instancias de Bolívar en el Congreso de Bogotá, se reunieron en Cúcuta comisionados de Colombia y Venezuela para tratar de llegar a un acuerdo pacífico, esfuerzos que a pesar de la labor del Mariscal Sucre, fracasaron.

Bolívar, que tenía la resolución de abandonar el poder, manifestó al Congreso de Bogotá que no aceptaría la Presidencia de la República, y el 1° de marzo, éste encargó del Ejecutivo al Presidente interino del Consejo de Estado, General Domingo Caicedo. El Congreso de Bogotá adoptó la Constitución de Colombia el 29 de abril de 1830, y por Decreto separado acordó ofrecérsela a Venezuela para su adopción.

El Congreso de Valencia, reunido desde mayo de 1830, el 10 de julio había dictado un Reglamento de Organización Provisional del Estado, conforme al cual, el Poder Ejecutivo provisional se depositó en una persona con la denominación de Presidente del Estado de Venezuela, teniendo un Consejo de Gobierno compuesto por el Vicepresidente de la República, de un Ministro de la Corte Suprema de Justicia nombrado por ella, de dos Secretarios del Despacho y de dos Consejeros elegidos por el Congreso. José Antonio Páez (1790-1873) fue nombrado Presidente provisional y Diego Bautista Urbaneja, Vicepresidente¹⁴⁴.

El Congreso, además, el 6 de agosto de 1830 expidió un Decreto sobre garantías de los venezolanos para el gobierno provisorio¹⁴⁵, y consideró la propuesta del Congreso de Bogotá sobre la Constitución adoptada por el mismo, el 29 de abril. Sobre ello, el 17 de agosto de 1830, decretó: “Que Venezuela ocupada de su propia Constitución conforme a la voluntad unánime de los pueblos, no admite la Constitución que se le ofrece, ni como existe, ni con reformas cualesquiera que sean; pero que está dispuesta a entrar en pactos recíprocos de federación que unan, arreglen y representen las altas relaciones nacionales de Colombia, luego que ambos Estados estén perfectamente constituidos y que el General Bolívar haya evacuado el territorio de Colombia”¹⁴⁶.

(142) Véase José Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo I, p. 473.

(143) Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra. (§ 3.e)

(144) Véase el texto en la Segunda Sección de esta obra. (§ 3.h).

(145) Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo I, 1830-1840, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 30 y 31.

(146) Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo I, 1830-1840, *cit.*, p. 33.

El Congreso de Valencia sancionó la Constitución del Estado de Venezuela el 22 de septiembre de 1830, a la cual puso el ejecútese el General Páez, Presidente del Estado, el 24 de septiembre de 1830, fecha en la cual el Congreso dictó un nuevo Decreto sobre la publicación y el juramento del texto constitucional.

El 17 de diciembre de 1830 murió el Libertador Simón Bolívar: el mismo día, once años después que se había sancionado en Angostura, la Ley Fundamental de la República de Colombia, y el mismo año en el cual aquella gran nación desapareció, por la separación de Venezuela, y su Constitución como República autónoma.

VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1830 Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA REPÚBLICA AUTÓNOMA

1. La fórmula mixta

La Constitución del 24 de septiembre de 1830, que consolida la República autónoma¹⁴⁷ es, quizás uno de los textos que más influencia va a tener en el proceso constitucional venezolano, dado los años de vigencia, que tuvo y su efectiva aplicación hasta 1857.

En cuanto a la forma de Estado estableció una fórmula mixta transaccional. En efecto, las discusiones que precedieron a la Constitución de 1830 también estuvieron signadas por la ya secular discusión sobre la estructura federal o centralista del nuevo Estado venezolano, habiéndose optado en definitiva por una fórmula “centro federal o mixta”, como la denominó el Congreso¹⁴⁸ aplicando la del gobierno que se formaba, según la cual el Estado era unitario, pero las Provincias en las cuales se dividió el país, gozaban de amplia autonomía e inclusive, contaban con una Asamblea o Diputación Provincial, compuesta por diputados electos, a la usanza del esquema de la Constitución de Cádiz¹⁴⁹. Estas intervenían en la designación de los Gobernadores de Provincia, los cuales, aun cuando dependían del Poder Ejecutivo, significaban el “equilibrio” entre centralismo y

(147) Véase los comentarios de Páez sobre las causas que motivaron a Venezuela a separarse de la Unión Colombiana, en J. A. Páez, *Autobiografía*, Nueva York, 1870, tomo II, pp. 1 y ss. Debe señalarse, que la elección de diputados que formaron el Congreso de Venezuela se hizo en base a un Decreto expedido por el General Páez, que estableció el sufragio restringido por razones económicas. Cfr. F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, tomo II, p. 11. Véase el texto del Decreto en la segunda sección de esta obra (§ 4).

(148) Véase en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo Segundo, Caracas, 1953, pp. 19 y 20. Cfr. P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1949, p. 17.

(149) Cfr. J. M. Casal Montbrún, (Estudio Preliminar), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo II, Vol. I, Caracas, 1972, pp. 23 y 32. Sobre las implicaciones de la Constitución de Cádiz en el régimen local español, véase S. Martín-Retortillo y E. Argullo “Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931”, en S. Martín-Retortillo y otros, *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Madrid, 1973, tomo I, pp. 43 y ss.

federación que los contribuyentes buscaron¹⁵⁰. Las Provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los “jefes políticos” designados por el Gobernador, quienes presidían los “Consejos Municipales” integrados a su vez, por alcaldes y concejales designados por las Diputaciones Provinciales. En esta forma, el pacto centro-federal, disminuyó la autonomía municipal que el texto constitucional de 1819 consagró, en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para, inclusive, discutir el poder central¹⁵¹. El sistema electoral que estableció, por otra parte, reservaba a la oligarquía económica el control de todas las asambleas y autoridades siguiendo la orientación de los textos constitucionales anteriores, lo cual confirmaba el carácter oligárquico del gobierno¹⁵².

Este federalismo-centralista que se previó en el texto de 1830, en todo caso, es el que de hecho o de derecho hemos tenido hasta la actualidad, en nuestra historia político-constitucional.

Por otra parte, la Constitución estableció un sistema de separación de poderes entre el Legislativo, a cargo del Congreso, compuesto por dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores (art. 48), compuesta esta última por dos Senadores por cada una de las Provincias que hubiera en la República (art. 60); el Ejecutivo, conforme al sistema presidencial, a cargo del Presidente de la República (art. 103), pero con la figura de un Vicepresidente (art. 109); y el Judicial, a cargo de la Corte Suprema y de los demás Tribunales de la república (art. 141). El Presidente de la República no podía ser reelecto inmediatamente (art. 108), con lo cual se establece el principio de la no reelección inmediata que todavía perdura en nuestro sistema constitucional. En cuanto al sistema de derechos políticos y garantías individuales, el texto siguió la orientación de los textos precedentes.

El texto de 1830 fue el que más años de vigencia tuvo durante el siglo pasado (27 años), lo cual bajo la autoridad directa o indirecta de los caudillos militares (Páez y Monagas) representantes ahora de la oligarquía, contribuyó a un notable auge de las actividades económicas, por supuesto, bajo el signo del más puro liberalismo económico que exportaban los teóricos europeos.

(150) Artículo 156 y siguientes de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164,4 y 170. Véase los comentarios sobre esta Constitución en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 77 y ss. F. González Guinán, *op. cit.*, tomo II, pp.135 y ss.; y Ruggeri Parra, *op. cit.*, tomo II, pp. 17 y ss.

(151) En la *Memoria* de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832 se denunció en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en “escandalosa infracción”, arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional. Véase las referencias en J. M. Casal Montbrún, *loc. cit.*, tomo II, Vol. I, anexo 13 del Estudio Preliminar, p. 117.

(152) *Cfr.* las apreciaciones de L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, Caracas, 1952, p. 193, y de P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, tomo II, p. 17. “Bueno malo este régimen -dice Gil Fortoul, al referirse a la oligarquía conservadora (1830-1848)-, su existencia dependía por necesidad de la limitación del sufragio a la clase rica o ilustrada”. Véase *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 311.

Basta recordar, por ejemplo, la famosa Ley del 10 de abril de 1834 que legalizaba la usura estableciendo una supuesta libertad de contratos, para comprender la preponderancia de los capitalistas usurarios en la sociedad e instituciones políticas de la época, y las reacciones que contra la misma surgieron, inclusive de parte de “conservadores” como Fermín Toro¹⁵³.

Páez gobernó al país como Presidente en un primer período, entre 1831 y 1835, y en el momento de elegirse su sucesor, afianzada la oligarquía económica, salió electo Presidente el doctor José María Vargas (1786-1854), candidato de ésta¹⁵⁴. Los conflictos entre “partidos” militaristas y civiles y particularmente los originados por la denominada “Revolución de Reformas”, si bien afianzaron el poder personal de Páez, originaron conflictos entre el Presidente Vargas y el Congreso, que obligaron al primero a renunciar al año de iniciar su gobierno, terminando el período constitucional en 1839, con gobiernos ejercidos por los Vicepresidentes¹⁵⁵. En 1838 Páez fue electo de nuevo Presidente (1839-1843), y en 1843 asumió la Presidencia el general Carlos Soublette (1789-1870) hasta 1847, también electo con el apoyo de las oligarquías económicas¹⁵⁶.

(153) El texto de la Ley de 10 de abril de 1830 fue el siguiente: “Art. 1. Puede pactarse libremente que para hacer efectivo el pago de cualquier acreencia se remata en los bienes del deudor por la cantidad que se ofrezca por ellos el día y hora señalados para la subasta. Art. 2. En todos los demás contratos, así como el interés que en ellos se estipule, cualquiera que sea, también se ejecutará estrictamente la voluntad de los contratantes. Art. 3. Para el remate de que habla el artículo 1º se observarán las formalidades prescritas por las leyes del procedimiento ejecutivo. Art. 4. En los remates que se celebren en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley cesa el privilegio de retracto, y ninguna corporación ni persona podrá reclamar lesión ni restricción *in integrum*. Art. 5. El acreedor o acreedores pueden ser licitados en la subasta. Art. 6. El rematador, por el acto de remate y posesión subsecuente, se hace dueño de la propiedad rematada. Art. 7. Se derogan todas las demás leyes que se opongan a las disposiciones de la presente. Cfr. el texto en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo p. 68; F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1966, pp. 238 y 239. Véase Fermín Toro, *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834*, Caracas, 1941.

(154) Gil Fortoul, refiere que de los candidatos a la Presidencia en 1834 (Mariño, Soublette, Urbaneja, Salom y Gómez), Vargas era quien “juntaba los votos” de los propietarios y agricultores, del comercio, y “de cuantos en suma querían ya substraer a la República de toda tutela personal... para sobreponer definitivamente el Poder Civil a las agitaciones armadas”. Véase J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 189. Cfr. C. Parra Pérez, *Mariño y las Guerras Civiles*, tomo I (La Revolución de las Reformas), Madrid, 1958, quien señala a Vargas como candidato de “los oligarcas”, p. 206.

(155) Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 185 a 225; Augusto Mijares, “La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)” en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1860*, Caracas, 1962, p. 90. Los incidentes entre Vargas y el Congreso, puede decirse que se iniciaron el mismo año 1835, Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, tomo II, p. 345.

(156) Gil Fortoul señala, en este sentido, que entre los candidatos presidenciales en 1842 (Santos Michelena y Diego Bautista Urbaneja), el general Soublette era considerado como garantía para el porvenir, por “los propietarios, agricultores y capitalistas, que en el régimen oligárquico constituían o determinaban con su influjo las mayorías electorales”. Véase Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 244. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, tomo III, pp. 251 y ss.

2. Liberales y Conservadores

En esta época, la influencia de las doctrinas sociales europeas, la libertad irrestricta de la prensa y el deseo de llevar “hombres nuevos” a la política y al gobierno, provocaron el surgimiento de una corriente política que se llamó a sí misma como “liberal” y que calificó al gobierno y a la oligarquía como conservadora, iniciándose entonces la polarización de la vida política venezolana entre liberales y conservadores. En todo caso, la bandera liberal asumió la lucha social que se había iniciado desde las guerras de independencia y, por tanto, contó rápidamente con gran apoyo popular¹⁵⁷, promovido por políticos de la talla de Antonio Leocadio Guzmán. Esta corriente de pensamiento político, en todo caso, contrastaba con la más ortodoxa actitud liberal clásica del gobierno y sus gobernantes, particularmente de Soubllette¹⁵⁸. Puede decirse que llegó a conmocionar socialmente la Venezuela del año 1846, y Guzmán, quien a pesar del sistema electoral oligárquico¹⁵⁹ aspiraba a la elección presidencial, indirectamente promovió sin embargo

(157) “Si los liberales merecen su nombre -dice Gil Fortoul-, es porque, cuando sus adversarios tendían, por timidez o por sistema, a mantener el *statu quo* constitucional, y a esperar al progreso de la iniciativa privada, ellos instintivamente querían avanzar, aunque a menudo sin saber como; presentían que la escuela liberal clásica de no intervención del Gobierno, cuyos verdaderos representantes fueron los conservadores (en política abundan los epítetos absurdos) presentían que esta escuela había de modificar, precisamente con la intervención del gobierno, para acelerar la evolución de un pueblo nuevo e inculto; comprendían, por último, que existiendo en todo organismo social tendencias progresistas y tendencias reaccionarias, los gobiernos benéficos son los que saben describir aquéllas y encauzarlas paralizándolas”, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 318. *Cfr.* F. González Guinán, *op. cit.*, tomo III, pp. 147 y ss. Véase la magnífica colección publicada por la Presidencia de la República, *El Pensamiento político Venezolano del Siglo XIX*, Caracas, 11 tomos. L. Vallenilla Lanz al criticar la afirmación de que el movimiento liberal haya sido obra exclusiva de Antonio Leocadio Guzmán, señala expresamente que “la aparición del Partido Liberal no es otra cosa que la continuación de la lucha social empeñada desde la independencia, la manifestación, principalmente, de ese gran desequilibrio entre las razas pobladoras de nuestros territorios, cuya íntima fusión no se ha verificado sino por los medios violentos de las revoluciones, porque no de otro modo han podido romperse las vallas que los poderosos prejuicios de clase han opuesto a la evolución igualitaria”, *cit.*, por J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo segundo, p. 232, nota al pie de página, *Cfr.* L. Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración*, Caracas, 1953. pp. XLV y ss.

(158) Gil Fortoul califica a Soubllette como “discípulo efectivamente de la escuela liberal inglesa de *non intervention*”... “convencido de que los pueblos no necesitan para su desarrollo normal la vigilancia continua, y menos la tutela del Gobierno”. Véase José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 245 y 257. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 96; González Guinán, *op. cit.*, tomo III, p. 374. Se comprende por que tenía entonces el apoyo político de la oligarquía económica.

(159) Véase sobre la situación política del año 1846, F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IV, pp. 77 y ss. y R. Díaz Sánchez, *Guzmán, Eclipse de una ambición de Poder*, Caracas, 1953, pp. 293 y ss. y 302 y ss. “El sistema electoral vigente favorecía a los conservadores y liberales moderados. Recuérdese que la Constitución no acordaba el derecho de sufragio sino a los propietarios rentistas y empleados (sistema que el mismo Guzmán aceptaba sin reservas); por consiguiente, quien de hecho determinaba la mayoría, como en todo régimen oligárquico, era la clase social más rica o instruida, y esta clase desconfiaba, en general, de los guzmancistas, a quienes se les atribuían propósitos no menos radicales que la inmediata emancipación de los esclavos, sin compensación a sus dueños, y aun el reparto autoritario de tierras”. Véase J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 267.

revueltas políticas y sociales como reacción a las acciones del Gobierno contra las Municipalidades y la prensa, por las cuales se le condenó a muerte¹⁶⁰. Entre tanto José Tadeo Monagas (1784-1878) era elegido Presidente en 1846 para el período 1847-1851, con el apoyo de Páez y Soublette y de los conservadores, pero tan pronto se posesionó de la Presidencia luego de una decisión de la Corte Suprema que lo sugería, conmutó la pena de muerte de Guzmán, quien al poco tiempo sería su Ministro y luego su Vicepresidente (1849-1853), y formó gobierno con los liberales, pasando los conservadores y el Congreso que lo habían elegido, a la oposición¹⁶¹. Esta promovió una acusación política contra el Presidente Monagas y como secuela de su discusión, se produjo una reacción popular contra el Congreso, provocada por el Partido Liberal, organismo en el cual se situaba la representación del régimen conservador. Como resultado de los acontecimientos del 24 de enero de 1846, el Congreso perdió sus prerrogativas y abandonó su actitud opositorista¹⁶², parte de los conservadores, bajo la dirección militar de Páez, se lanzaron a la guerra civil, pero pronto habrían de ser vencidos; y Páez, luego de varios años encarcelado, fue expulsado del país en 1850.

Bajo la orientación liberal, el Congreso sometido al Presidente Monagas y al Vicepresidente Guzmán, aprobó leyes de importancia como las de modificación, en 1848, de la Ley de libertad de los contratos de 1834, estableciendo al contrario y en base al principio de igualdad, limitaciones al cobro de intereses contractuales y a la autonomía de la voluntad; y la abolición de la pena de muerte en 1849¹⁶³. En 1850 se verificaron nuevas elecciones y contra las pretensiones presidenciales del Vicepresidente Guzmán y del Partido Liberal, el Presidente Monagas impuso la candidatura de su hermano José Gregorio Monagas (1795-1858), quien inició su período en 1851. La reacción del Partido Liberal y de parte del Conservador no se hizo esperar y contra lo que se comenzó a denominar la dinastía de los Monagas, se desataron movimientos armados en 1853 y 1854,

(160) Señala Gil Fortoul, que a Guzmán se le juzgó como promotor de una revolución social y política a cuyo fin excitaba las pasiones populares con promesas atentatorias de las leyes existentes, cuales el reparto de la tierra y la libertad de los esclavos. Véase Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 279. Véase las referencias a las acciones del gobierno contra las Municipalidades y la Prensa, en F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IV pp. 146 y ss.; y los comentarios sobre el juicio a Guzmán, *Idem.* pp. 216 y ss., y R. Díaz Sánchez, *Guzman, cit.*, pp. 323 y ss.

(161) *Cfr.* F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IV, pp. 205 y ss. 210, 302, 310 y ss., 343 y ss., 356, 361 y ss., y tomo V, p. 22

(162) Con este acontecimiento denominado “el día del fusilamiento del Congreso” (*Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 105) se produce, según Gil Fortoul, el fin de la oligarquía conservadora y el inicio de la oligarquía liberal, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 309, y Tomo Tercero, pp. 9 y ss. Véase los comentarios sobre los acontecimientos del 24 de enero, en A. Páez, *op. cit.*, tomo II, p. 451; C. Parra Pérez, *Mariño..., cit.*, Vol III (El 24 de enero), Madrid, 1960, pp. 23 y ss.; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IV, pp. 411 y ss.

(163) *Cfr.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 26 y 38; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IV, pp. 480 y ss.

sin ningún éxito Guzmán, en todo caso, se había alejado de la República en una misión diplomática en el Perú¹⁶⁴.

En el orden social y económico, el gobierno de José Gregorio Monagas (1851-1855) no realizó mayores cambios, y sólo se recuerda su labor, por la aprobación en 1854 de la Ley de abolición de la esclavitud promovida por los propios propietarios¹⁶⁵ y como medida para promover la reelección de José Tadeo Monagas, al concluir el Período presidencial de su hermano. En 1855, en efecto, José Tadeo Monagas reasume la Presidencia de la República para el período 1855-1859, consolidándose la autocracia como forma de gobierno, lo que llevó inclusive, a que en el año siguiente, en 1856, se hubiera aprobado por el Congreso un Decreto sobre reformas de la Constitución que eludía los procedimientos propios de la Constitución rígida que establecía el texto de 1830¹⁶⁶.

En todo caso, la transacción centro-federal del texto de 1830, no satisfizo ni a los que propugnaban un gobierno centralista ni a los que buscaban la consolidación de un sistema completamente federal, y ya, en la llamada Revolución de las Reformas contra el Presidente Vargas, los federalistas habían insistido en lo inoperante de la organización provincial y propugnaban la transformación de las Provincias en Estados, y de las Diputaciones Provinciales en Legislaturas¹⁶⁷. Esto evidencia que los años de la República durante la vigencia de la Constitución de 1830, continuaron bajo el conflicto de los poderes regionales-caudillistas-militares contra el recién creado poder civil-nacional¹⁶⁸, lo cual condujo a la reforma constitucional de 1857.

(164) *Cfr.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 42 y ss.; González Guinán *op. cit.*, tomo V, pp. 136 y ss., 295 y ss., y 369 y ss.

(165) En 1845 ya se había presentado un proyecto de Ley al Congreso para contratar un empréstito en el extranjero para emancipar completamente a los esclavos, indemnizando a sus dueños, el cual no se aprobó por la situación electoral de 1846. *Cfr.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo p. 311. F. Brito Figueroa señala en este sentido, que los terratenientes auspiciaron la ley, cuando sintieron que el mantenimiento de los esclavos les significaba una carga muy onerosa a la situación de la agricultura en la época, lo que se confirma por el hecho de que por una parte recibieron una indemnización por la emancipación, y no perdieron de hecho los servicios del esclavo libre, pero sin las cargas que la esclavitud imponía. Véase F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, pp. 249 y ss. *Cfr.* las disposiciones sobre la obligación impuesta al Estado de indemnizar a los antiguos dueños de esclavos y el modo de hacerlo, así como el impuesto especial creado con este objeto, en P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, tomo II, p. 38; Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, p. 251; J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 51 y 52, F. González Guinán, *op. cit.*, tomo V, p. 354.

(166) *Cfr.* Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 38; J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 76; F. González Guinán *op. cit.*, tomo VI, pp. 34 y 44. Véase el texto de este Decreto en la Segunda Parte de esta obra (§ 4.b).

(167) Véase el Manifiesto de la Revolución de las Reformas de 1835, en J.M. Casal Montbrún, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, pp. 47 y 123. En dicho documento se calificaba a la Constitución de 1830 como “inadecuada a nuestras circunstancias y adversa a los deseos manifestados por el pueblo, inventándose un sistema mixto y contradictorio desconocido hasta entonces y que sólo puede tener por objeto halagar las ideas y miras del Ejecutivo reinante”. *Idem*, p. 123.

(168) Por ejemplo, es de destacar el rechazo del Presidente José Gregorio Monagas al Proyecto de Ley sobre Organización del Régimen Interior de la República en 1853, que buscaba reforzar el poder de las Diputaciones Provinciales, alegando que se afectaba “el principio centro-federal” y

VIII. EL FIN DEL PERÍODO HISTÓRICO

1. La Constitución de 1857

Institucionalmente, los acontecimientos de los años 1856 y siguientes, y particularmente la Constitución de 1857, la cual no tuvo sino un año escaso de duración, van a ser de enorme importancia para el desarrollo histórico-político de la República, por varios hechos: ante todo, con la reforma constitucional promovida por Monagas en 1857 para reelegirse antes de finalizar su período¹⁶⁹ se inicia la larga historia de reformas constitucionales circunstanciales que caracteriza nuestra evolución constitucional desde 1857. Como la elección del Presidente se atribuía en la reforma citada al Congreso, con anterioridad, en 1856 y mediante la reforma de la Ley de división territorial de la República, se aumentaron a veinte las Provincias que la Constitución de 1830 fijaba en once, decisión que la Constitución Federal de 1864 ratificaría posteriormente¹⁷⁰. Con esta medida quedaron cesantes los gobernadores interinos y se eligieron nuevos congresantes todos afectos al régimen de Monagas¹⁷¹. En esta forma se inició también una larga historia de modificaciones político-territoriales de la República, al antojo de los gobernantes, que caracterizó las divisiones territoriales, sobre todo a partir de 1881, y que perduró durante todo el resto del siglo pasado y buena parte del presente. Por otra parte la reforma constitucional de 1857 reaccionó contra los poderes de las Provincias que el compromiso centro-federal de la Constitución de 1830 les había dado; y ello de dos maneras: por una parte, eliminando la competencia de las Diputaciones Provinciales para intervenir en la elección de gobernadores, lo que en 1857 se atribuyó sólo a la competencia del Presidente de la República¹⁷², y en segundo lugar, mediante el establecimiento de un nuevo poder, el “Poder Municipal”, al cual se le concedió autonomía¹⁷³, y al cual teóricamente se le trasladaron las competencias de las Diputaciones Provinciales que en el texto de 1857 desaparecen¹⁷⁴. En esta forma, se estructuró el Poder Municipal autónomo, pero inofen-

“se limitaban las facultades del Poder Ejecutivo”. Véase las referencias en J. M. Casal Montbrún, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, pp. 48 y 124 y ss.

(169) La reforma constitucional de 1857 establecía en el artículo 1º de las Disposiciones Transitorias que “el Congreso en Cámaras reunidas y por las dos terceras partes de sus miembros presentes, procederá a nombrar por esta vez al Presidente y Vicepresidente de la República para el primer período constitucional. Entre tanto los actuales continuarán con sus destinos hasta que sean reemplazados por los que se nombren”. *Cfr.* los comentarios sobre la reforma, en F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, pp. 63, 78 y 82. Véase el texto de la reforma en la Segunda Parte (§ 5).

(170) La Ley se dictó el 28 de abril de 1856, *Cfr.* F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, p. 37.

(171) *Cfr.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 78; F. González Guinán *op. cit.*, tomo VI, pp. 43 y ss.

(172) Artículo 88 de la *Constitución* de 1857.

(173) Artículos 85 y 87 de la *Constitución* de 1857.

(174) En su Mensaje al Congreso de 1857, el Presidente J. T. Monagas planteaba la necesaria reforma de las instituciones políticas y, por ende, de la Constitución, alegando que el texto de 1830 establecía “un sistema complicado de Gobierno, que participaba del régimen central al mismo tiempo que del régimen federal, fió a las Diputaciones provinciales toda la parte legislativa del poder municipal, y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo poder; pero hizo a las Dipu-

sivo hacia el poder central, lo cual va a perdurar hasta nuestros días, y se eliminó completamente el elemento federal que hasta la fecha existía, lo cual originará, ante el conflicto centralismo-federación, las Guerras Federales.

En esta forma, en las Provincias, el “régimen político” quedó a “cargo de un Gobernador dependiente y de libre nombramiento del Poder Ejecutivo y en los cantones (divisiones de las Provincias), el Poder Municipal se ejercía “por los Concejos Municipales”, a quienes correspondía el “gobierno de los cantones y parroquias en lo económico y administrativo”, compuesto por funcionarios electos¹⁷⁵. La lucha del poder central contra las apertencias regionales-federales-caudillistas, se pretendió resolver a favor del poder central, asfixiando el poder de las Provincias y creando el Poder Municipal¹⁷⁶; en definitiva, sesgando la aspiración a un federalismo progresivo que los constituyentes de 1830 buscaron, lo cual explica, entre otros factores, la precaria vigencia de la Constitución de 1857¹⁷⁷.

2. La Revolución de Marzo de 1858 y la Constitución de 1858

La reforma constitucional de 1857 se ha visto como una reacción del poder central contra el federalismo caudillista regional¹⁷⁸ y, por tanto, como una reacción contra los caudillos locales, que dominaban la vida política del país, desintegrada en feudos provinciales. Monagas mismo era un caudillo regional que había dominado siempre en el Oriente del país, y su reacción contra su mismo poder real, provocaría evidentemente su caída, en la cual se aliaron conservadores y liberales.

Estos, en efecto, en el mismo momento en que se produce la reforma constitucional y la reelección de Monagas, estaban preparando los mecanismos para hacer efectiva una reacción contra el personalismo y la autocracia de Monagas, y como jefe de la misma,

taciones además de responsables de sus actos, dependientes del Congreso General, y a los gobernadores dependientes del Poder Ejecutivo... Tan extraña combinación produjo, desde el principio, el desorden que acompaña siempre a la confusión de los derechos y deberes... prevaleciendo el elemento centralizador, en pugna siempre con el elemento llamado federal, que surgía de cuando en cuando... Pero lo peor de esta equivocada combinación consiste en que, aun cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y gobernadores contra su peculiar naturaleza... Se estableció de este modo un poder, que se ha creído federal, con los elementos del poder municipal, a expensas de los pueblos, que no han gozado del beneficio de ninguno, y sólo han sufrido el atraso y los perjuicios que eran consiguientes a semejante desorden”. Véase en J. M. Casal Montbrún, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, pp. 130 y 131.

(175) Artículos 85, 86 y 88 de la Constitución de 1857.

(176) Sobre el significado de la creación del Poder Municipal en 1857, véase Julio Castro Guevara, *Esquema de la Evolución Municipal en Venezuela*, Caracas, 1968 pp. 71 y ss. Las facultades autonómicas del Municipio se ampliaron en la Ley sobre Poder Municipal del mismo año de 1857, *idem.*, p. 72 y ss.

(177) Véase J. M. Casal Montbrún, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, p. 50.

(178) Gil Fortoul, califica a este período de nuestra historia constitucional como la “Reacción centralista”, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 75 y ss.

denominada la Revolución de Marzo, se designó al general Julián Castro¹⁷⁹ (1810-1875), quien era Gobernador de la Provincia de Carabobo, y uno de los caudillos regionales del centro. En pocos días y por primera vez en la historia política del país, una “revolución”, en marzo de 1858, había triunfado¹⁸⁰, y con este triunfo se inició en nuestra historia una larga y sucesiva lista de “revoluciones” triunfantes contra gobiernos, hasta 1958.

La Revolución de Marzo de 1858, en todo caso, desde el punto de vista formal, significó una ruptura del hilo constitucional, lo cual no sucedía en la República desde 1829. En tal virtud, Castro “General en Jefe del Ejército Libertador, Encargado de la organización provisional de la República” expidió diversos Decretos, y entre los más importantes, desde el punto de vista constitucional, están: el Decreto constituyendo un Consejo de Estado (20 de marzo de 1858); el Decreto de 23 de marzo de 1858 modificando las leyes relativas al régimen político de las Provincias; y el Decreto de 19 de abril de 1858 convocando a elecciones, para constituir la Convención Nacional.

En este último¹⁸¹ dispuso la convocatoria a “la gran Convención Nacional aclamada por los pueblos para reconstituir la República sobre las sólidas bases de la más amplia libertad y para rehabilitar los sagrados principios de moral y de justicia que han sido lamentablemente conculcados” (art. 1), a cuyo efecto se llamó “a todos los venezolanos al ejercicio de su soberanía para elegir por voto libre, universal y directo, los Diputados” (art. 2), eliminándose, por primera vez en nuestra historia constitucional, las restricciones al voto, en particular las de carácter económico, establecidas en la Constitución de 1857 (art. 15). Con anterioridad, sólo las elecciones efectuadas para constituir el Congreso de 1811, habían tenido una universalidad similar.

Instalada la Convención en Valencia, el 5 de julio de 1858, cuya composición fue, sin embargo, fundamentalmente conservadora, tres días después, el 8 de julio, ésta emitió una “Resolución organizando el gobierno provisional que produjo la Revolución del 5 de marzo y que designa la ciudad de Valencia como residencia del gobierno provisional”¹⁸². Dicha Resolución dispuso: “El Poder Ejecutivo de la República estará a cargo de un Magistrado con la denominación de Jefe provisional del Estado hasta que se instalen los funcionarios ordinarios que han de regir la República en este ramo, o hasta que la

(179) Cfr. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, p. 318; J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 88 y 93; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 111; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, pp. 89 y 98, 123 y 131 y ss.

(180) En los seis años que siguen al plan de Monagas en 1857, al contrario con lo sucedido con los intentos revolucionarios de los años anteriores, triunfa la Revolución de Marzo contra Monagas (1858); los batallones de Casas derrocan a Castro (1858), los de Echezuría a Gual y proclaman la dictadura de Páez (1861); y finalmente la Federación derroca al gobierno dictatorial de Páez en 1863; y como dice J. Gil Fortoul “seguirán triunfando otras revoluciones”, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 90.

(181) Véase el texto de éste y los anteriores en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo III, 1851-1860, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1862, pp. 607 y ss. Véase, además, el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 5.a).

(182) Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo III, 1851-1860, *cit.*, pp. 670 y 671; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 5.b).

Convención resuelva otra cosa, y se ejercerá conforme a la Constitución de 1830 y leyes existentes en cuanto sean practicables” (art. 1), y además, resolvió declarar “en toda su fuerza y vigor el título de la Constitución de 1830 que establece las garantías de los venezolanos” (art. 11). En esta forma, la Constitución de 1857 quedaba formalmente sin vigor. Las discusiones de la Convención de Valencia, de nuevo estuvieron signadas por el tema de la forma federal o centralista del Estado¹⁸³, y condujeron a que, con fecha 24 de diciembre de 1858¹⁸⁴ se sancionara la Constitución de ese año. Este texto significó una vuelta al espíritu de la Constitución de 1830: adoptó de nuevo una forma mixta, tratando de conjugar los intereses del gobierno central con los regionales, aun cuando sin utilizar el nombre de “federación”¹⁸⁵. Además del Poder Nacional, estableció siguiendo la terminología del texto de 1857, un “Poder Municipal no sólo a nivel de cantones, sino a nivel de las Provincias¹⁸⁶, el cual se ejercía por un Concejo y un Jefe Municipal. Previó además, la existencia de Gobernadores, como agentes del Poder Nacional, pero elegidos por votación universal, directa y secreta¹⁸⁷.

La Convención terminó sus sesiones en febrero de 1859, no sin antes haber designado como Presidente interino de la República a Julián Castro, y después de expedir Decretos y Leyes destinados a la realización de elecciones nacionales, previstas para fines de ese año.

Con el texto de 1858, aun cuando también se buscaba establecer una transacción con la fórmula mixta, indudablemente que los poderes locales salieron fortalecidos tanto a nivel de las Legislaturas Provinciales como de los Concejos Cantonales: el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo de poder político, y sólo faltaban las guerras federales para que se consagrara formalmente la Federación en Venezuela. En todo caso la Constitución de 1858, a pesar de la composición conservadora de la Convención de Valencia, tuvo una marcada tendencia liberal, pues no sólo consagró cons-

(183) *Cfr.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo III, pp. 114, 118 y 120; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 113; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, pp. 183, 238 y ss., 287 y ss.

(184) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§6).

(185) Este hecho llevará a Antonio Leocadio Guzmán a declarar cínicamente en 1867 lo siguiente: “No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe lo que esta palabra significa: esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuestos que toda revolución necesita de bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de federal, invoquemos nosotros esa idea; porque si los contrarios hubieran dicho Federación nosotros hubiéramos dicho Centralismo”. *Cfr.* en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 136 y 137; Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 113 y 114; Ramón Díaz Sánchez, “Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)” en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, cit.*, pp. 249 y 250. Vallenilla Lanz califica de “oportunistas” y “falsas” las expresiones de Guzmán, pues “no sólo en Venezuela, sino en casi toda la América Española, se habló de Federación y de confederación mucho antes de hablarse abiertamente de independencia...”, *Disgregación... cit.*, p. LVI.

(186) “El Poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en las Provincias; por un Consejo y un Jefe Municipal en los cantones y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial”. Art. 122, Constitución de 1858.

(187) Artículos 135 y 137, Constitución de 1858.

titucionalmente por primera vez en Venezuela el voto universal, directo y secreto¹⁸⁸ sino que se ampliaron considerablemente, en base a los principios liberales, los derechos individuales¹⁸⁹. Sin embargo, las trabas al poder central perduraron, debilitándose no sólo frente a las Provincias, sino en su misma conformación¹⁹⁰.

En todo caso, la alianza conservadora-liberal en torno a Castro, va a durar muy poco, y como causa del conflicto están las medidas a adoptarse contra el depuesto Presidente Monagas, con motivo de las cuales, por primera vez en nuestra historia política, se manifestó agudamente la intervención de las potencias imperialistas europeas y en particular, de Inglaterra y Francia, cuyas representaciones le habían dado asilo. Un “protocolo” firmado con las Legaciones europeas que habían dado asilo a Monagas, por un ministro liberal sin consentimiento de los ministros conservadores, provoca la renuncia del primero, y la consecuente alianza del Partido Liberal con las potencias extranjeras contra el gobierno de Castro, cuyas Armadas habían bloqueado el puerto de La Guaira para garantizar la salida de Monagas del país.

3. Las Guerras Federales y la Dictadura de J.A. Páez (1861)

Por ello, antes de aprobarse la Constitución de 1858 los preparativos e inicio de la guerra que se convertiría en las Guerras Federales ya estaban consumados¹⁹¹ y a la cabeza de la reacción contra el gobierno estaban Antonio Leocadio Guzmán y el Gral. Juan Crisóstomo Falcón, cuyo partido, el Liberal, se oponía al del gobierno que se denominó Partido Constitucional¹⁹². La bandera de la Federación enarbolada por el Partido Liberal, dará lugar a la “guerra larga”, de carácter social, que se inició a comienzos de 1859 al pronunciarse la ciudad de Coro por la Federación con el general Zamora a la cabeza de los revolucionarios. Esta Guerra Federal, como guerra civil, evidentemente que produjo profundas consecuencias en nuestra historia político-social que deben destacarse: por una parte, desde el punto de vista político, condujo al triunfo del regionalismo y caudillismo locales frente al poder central, siendo la federación, la forma política reafirmadora

(188) “Son ciudadanos y por lo tanto, tienen derecho de elegir para el ejercicio de los poderes públicos: 1. Todos los venezolanos mayores de 21 años; 2. Los que sin tener esa edad, sean o hayan sido casados” (Art. 11). “Los derechos de ciudadanos se suspenden: 1º Por enajenación mental, 2º Por condenación a pena corporal en virtud de sentencia ejecutoriada mientras se cumple dicha pena, 3º Por interdicción judicial” (Art. 12).

(189) *Cfr.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 125, y Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 113.

(190) *Cfr.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 126 y 127.

(191) Véase José S. Rodríguez, *Contribución al Estudio de la Guerra Federal en Venezuela*, tomo I, Caracas, 1960, pp. 202 y ss. *Cfr.* F. González Guinán *op.cit.*, tomo VI, pp. 187 y 192 y 301 y ss.

(192) El Partido Constitucional del Gobierno, se denominó por sus adversarios como Godo, Oligarca, Conservador, Central, Centralista y Colorado; y el partido de la Revolución se denominó Liberal, Federalista o Federal (“federal”) y Amarillo. Los colores, en virtud de las banderas de combate. *Cfr.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, p. 135. Sobre la denominación de los partidos históricos, véase R. A. Rondón Márquez, Guzmán Blanco, *El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1944, pp. 377 y ss.

del poder de los caudillos regionales y de la desintegración político-feudal de la República¹⁹³. Por otra parte, y desde el punto de vista social, a pesar de sus promotores, la Guerra Federal desencadenó en el país una segunda revolución social, continuación de la que se había producido en las guerras de independencia, pero todavía más anárquica que aquella¹⁹⁴, pues provocó la desaparición física de gran parte de la oligarquía, es decir, de las clases privilegiadas y los blancos, a manos de los resentimientos populares, conduciendo a una igualación social, afianzada posteriormente en el mestizaje¹⁹⁵.

(193) De acuerdo con la expresión de L. Vallenilla Lanz, el régimen federal que se consagró formalmente en 1864, fue la sanción constitucional del feudalismo caudillesco o federación caudillesca. *Disgregación...*, cit., p. LXX. Cfr. la cita también en Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, tomo I, Caracas, 1945, p. 88. J. M. Hernández Ron, lo califica como “federalismo de componenda”. Véase su prólogo al tomo II de Pablo Ruggeri Parra, *op. cit.*, p. 10. Por otra parte, Ramón J. Velásquez la califica de “alianza de intereses feudales” y confirma así la relación entre la federación y el latifundismo-feudal en Venezuela: “Cada uno de los Estados de la alianza federal es en realidad un gran feudo, subdividido o repartido en verdaderas encomiendas políticas entre los tenientes o aliados de los grandes señores provinciales quienes de esta manera garantizan al que está en Caracas la seguridad de la paz o de los contingentes humanos necesarios para hacer la guerra”. “El poder de Guzmán Blanco, primero, y más tarde el de Joaquín Crespo, no se basa en la existencia de un poderoso ejército nacional, de unas finanzas ordenadas o de un verdadero aparato administrativo sino en el cumplimiento de un pacto que une, para el disfrute del poder, a los señores terratenientes y guerreros esparcidos en las vastas, poco desarrolladas y bastante aisladas provincias que forman la República. Es una alianza entre iguales, dentro de lo cual cada señor goza de sus privilegios y domina sobre una realidad semibárbara cuya permanencia defiende evitando toda posibilidad de cambio o reforma”. Véase R. J. Velásquez, *La Caída del Liberalismo Amarillo, Tiempo y Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. VII y VIII. Augusto Mijares, señala que cuando se practicó la federación “fue en forma anárquica, para convertir cada región de la República en feudo de los caudillos triunfantes”, *loc. cit.*, p. 125. J. Nucete Sardi, señala que la Federación “desfeudalizó, aun cuando creó nuevos caudillismos político y militares”... “Hubo una federación de caudillos”, en “El Manuscrito de un Coronel Federal” (Prólogo), en Emilio Navarro, *La Revolución Federal, 1859 a 1863*, Caracas, 1963, pp. X y XI. En otro lugar, el mismo Vallenilla Lanz insiste en que “lo que nuestros teóricos del federalismo consideraban ingenuamente como una novedad, no tendía a otro resultado sino al de cubrir con un ropaje republicano las formas disgregativas y rudimentarias de la colonia, dándole el nombre pomposo de Estados o Entidades Federales a las ciudades o Distritos Capitulares, que eran entonces lo que casi son todavía (1929): pequeñas ciudades con extensas y desierta jurisdicciones territoriales”, en *Disgregación...*, cit., p. LVII. Domingo Alberto Rangel, también señala dentro de la misma orientación que el sistema federal, como el feudal reposará en “un tácito pacto de vasallaje”; “El Presidente de la República actuará como un ‘Primus inter pares’ de la numerosa familia de caudillos que se apropian de las distintas regiones del país”, en *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 71.

(194) J. Gil Fortoul, al calificarla de revolución social, señala que “el término de Federación se transforma radicalmente en el cerebro de la gente inculta hasta perder su significación puramente política de autonomía local, para convertirse en bandera de todo género de reivindicaciones democráticas, y en tendencia a una definitiva igualación de todas las clases sociales”, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 137. L. Vallenilla Lanz, al referirse a las masas populares que soportaron la federación, señala lo siguiente: “Las masas populares que habían sido realistas con Boves y patriotas con Páez durante la guerra de independencia fueron después, liberales con Guzmán y Zamora en el 46 y federales con el mismo Zamora, con Falcón y con Sotillo en el 59”, *Cesarismo...*, cit., p. 194.

(195) En esta “revolución social más amplia y profunda que la misma revolución antes política que social, de la Independencia”. “desaparece la oligarquía, se resuelven definitivamente todas las

Sin embargo, es de destacar que las guerras federales, a pesar de su carácter social y de la rebelión que provocaron en las poblaciones rurales contra los dueños de la riqueza territorial, no transformaron la estructura latifundista, pues la propiedad de la tierra pasó de los caudillos militares conservadores a los caudillos militares federales¹⁹⁶. De ahí que en la segunda mitad del siglo XIX se afiance el latifundismo en Venezuela, como base de la estructura social y económica del país, hasta el advenimiento de la explotación petrolera defraudándose las bases revolucionarias de carácter social de la Guerra Federal. Las consecuencias de la Guerra Federal, en todo caso, no han cesado de ser fuente de opiniones divergentes¹⁹⁷, y quizás lo que en su momento revelaron fue la gran debilidad de las instituciones de la República que condujeron a la anarquía.

Debe recordarse que a los tres meses de asumido el poder, en Junio de 1858, Julián Castro había expulsado del territorio nacional a una fracción del partido liberal que no había encontrado posiciones en el gobierno, entre los cuales estaban los que luego serían los caudillos federales: Juan Crisóstomo Falcón, Ezequiel Zamora, Antonio Leocadio Guzmán, a quienes hay que agregar a Antonio Guzmán Blanco ya expatriado desde septiembre de 1857. En San Thomas, en octubre de 1858, algunos de los expulsados formaron la Junta Patriótica de Venezuela y formularon la primera proclama de la Federación¹⁹⁸.

Al mes siguiente de designado Castro Presidente interino y a los pocos días de terminada la Convención de Valencia, el General Falcón se puso a la cabeza de la revolución federal, después de la proclama de la Federación el 20 de febrero de 1859, en Coro. En los meses siguientes el General Zamora recorrió al país, enfrentando sus tropas a las

castas y se realiza de hecho la igualdad democrática”, *Idem.*, p. 53. Véase, además, *Ibidem.*, pp. 161 y ss. Agrega Gil Fortoul lo siguiente: “Durante los cuatro o cinco años que siguieron al de la emancipación, no se nota ningún cambio social ni político debido a la influencia de los nuevos ciudadanos (esclavos libres). Muchos continúan viviendo como peones y colonos en las haciendas de sus antiguos señores; otros se dispersan por ciudades y campos, todos van a confundirse poco a poco con la masa de mestizos que forman la mayoría de la población venezolana. En la vida pública no empiezan a intervenir algunos sino por consecuencia de las guerras federales”..., *op. cit.*, p.132. Por su parte, L. Vallenilla Lanz, señala claramente que “nuestras contiendas civiles posteriores a la Independencia, no han sido como las de otros países de Hispanoamérica, choques de dos oligarquías que se disputan el predominio político. Verdaderas revoluciones sociales, éstas han sido como las etapas de esta evolución que al cabo de un Siglo ha dado por resultado el triunfo del igualitarismo”, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 291, F. Brito Figueroa, también considera a las guerras federales, como una guerra social, *op. cit.*, tomo I, pp. 289, 258 y 317 y ss.

(196) Véase F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo II, p. 295. R. Díaz Sánchez considera que con las guerras federales, “todo el esquema social queda modificado. Ya no habrá más castas en Venezuela. Subsistirán ciertamente las clases, pero definidas no conforme al patrón estamental de otros tiempos sino por la posición económica”, *loc. cit.*, p. 253.

(197) Véase las apreciaciones de A. Mijares, *loc. cit.*, pp. 122 y ss.; Pablo Ruggeri Parra, por ejemplo, sostiene que el sentimiento igualitario no se debió ni a la guerra ni a la Constitución Federal, sino al resultado de un proceso que data de los orígenes de la nacionalidad. A su juicio, “la guerra federal fue una calamidad nacional sin resultado alguno favorable para el país”, *op. cit.*, tomo II, p. 63. Véase las diversas opiniones citadas por F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, pp. 327 y ss.

(198) Véase J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo II, Berlín 1904, pp. 367 y 368.

constitucionales. En julio de 1859 el General Páez, quien no había aceptado formar parte del gobierno de Castro, viaja a Nueva York, el General Falcón desembarca en las costas de Puerto Cabello y expide en Palmasola su Proclama contra la Constitución de Valencia, y en ese mismo mes, el propio Presidente Castro publica una alocución en la cual, materialmente toma el partido federal. A finales de julio de 1859, el General Castro es depuesto de la Presidencia y obligado a renunciar y hecho preso, se encargó del Poder Ejecutivo al Designado Pedro Gual, hasta que en septiembre asumió el Vicepresidente Tovar.

Efectuadas elecciones a fines de 1859, el Congreso de 1860 proclamó a Manuel Felipe de Tovar (1803-1866), como Presidente de Venezuela, Vicepresidente a Pedro Gual y Designado a León de Febres Cordero¹⁹⁹. En junio de 1860, al año de haber sido depuesto, en las Cámaras Legislativas se promovió contra el General Castro, la acusación de traición e infracción de la Constitución, y de haber atentado contra la forma de gobierno en ella establecida, razón por la cual en Junio fue declarado culpable del delito de traición y expatriado. Las guerras continuaron, con triunfos federales y conservadores, y a mediados de marzo de 1861 el General Páez regresó al país, llamado por el partido dictatorial. El Presidente Tovar lo designó Jefe del Ejército, posición a la que renunció a comienzos de mayo. A fines de mayo, el Presidente Tovar renunció al cargo, y asumió el Ejecutivo, el Vicepresidente Gual, quien encargó de nuevo a Páez del mando supremo del Ejército. El 29 de agosto de 1861, el Presidente Gual fue detenido, y a partir de esa fecha comienzan a dejar de respetarse las formas legales en relación al ejercicio del poder²⁰⁰. Páez asume de hecho el poder y se declara la Dictadura.

En efecto, la ruptura formal de la Constitución de 1858, se produjo con el Decreto del 10 de septiembre de 1861, de “José Antonio Páez, General en Jefe de los Ejércitos y Jefe Supremo de la República”, mediante el cual, desde esa fecha quedó “encargado del mando de la República como Jefe supremo civil y militar” (art. 1°), declarando que su gobierno duraría “hasta tanto que se consiga la pacificación de la República” (art. 2°)²⁰¹. Posteriormente, por Decreto del 1° de enero de 1862, el General Páez organizó el “Gobierno del Jefe Supremo”, al estimar que era justo y conveniente que la República no carezca por más tiempo de bases constitutivas.

En este texto, por tanto, se dictaron unas bases constitucionales mínimas de la República, en las cuales se decretaron derechos del ciudadano, y previeron normas de organización mínima del Poder Supremo, de las provincias y de la Justicia. En el Artículo 6° de ese texto, el General Páez expresó: “En nombre y por autoridad de los pueblos conti-

(199) *Idem.*, p. 380.

(200) La fecha del 29 de agosto de 1861 —dice Gil Fortoul— marca la agonía del régimen establecido desde 1830. Hasta entonces, todos los partidos inclusive el partido reaccionario de Monagas, habían procurado justificar sus propósitos, y aun sus errores, con preceptos de leyes vigentes o con nuevos actos legislativos. En cambio, la dictadura se implanta a mano violenta. *Op. cit.*, Tomo Tercero, p. 192. *Cfr.* F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VII, pp. 337 y ss.

(201) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo II, 1851-1860, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 95 a 97; y en Segunda Parte de esta obra (§ 6.a).

nuaré ejerciendo el Poder Supremo hasta que la República se constituya legalmente”²⁰². A este acto, de evidente carácter inconstitucional, siguieron otros formalmente expedidos: los Decretos de 1° de enero de 1862 organizando el Consejo de Estado y estableciendo la forma de elección de quien debía sustituir al Jefe Supremo; y el Decreto 2 de enero de 1862, derogando las leyes del Código de Imprenta de 1855 y estableciendo restricciones a la libertad de imprenta, cuyos abusos, se decía en la motivación, habían “sido verdaderamente escandalosos y han causado a la sociedad profundo daño”²⁰³.

Algo más de un año y medio estuvo Páez en el poder, período durante el cual las guerras federales continuaron, a pesar de algunos intentos de poner fin a las mismas, en los cuales participaron, como negociadores, el propio General Páez y el General Falcón. A comienzos de 1863, los ejércitos federales dominaron el país, razón por la cual se concluyó, en mayo de 1863, el Convenio de Coche, suscrito entre el Secretario General del Jefe Supremo de la República, Pedro José Rojas, y el General y Jefe de las Fuerzas Federales, Antonio Guzmán Blanco. En dicho Convenio, “con el objeto de realizar la pacificación del país”, acordaron convocar una Asamblea que debía reunirse en 30 días, compuesta por 80 miembros elegidos “la mitad por el Jefe Supremo de la República (Páez) y la otra mitad por el Presidente Provisional de la Federación” (Falcón), Asamblea a la cual el Jefe Supremo debía entregar el mando de la República, y cuyo primer acto debía ser el nombramiento del gobierno que debía presidir la República mientras ésta se organizaba²⁰⁴. Finalizaban así las hostilidades, y con ello la Dictadura y las Guerras Federales, iniciándose el gobierno federal en el país, y con ello el segundo de los grandes períodos de nuestra historia política y constitucional.

(202) *Idem.*, pp. 250 y 252, y pp. 505 y ss., respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 6.b).

(203) *Ibidem*, pp. 252 a 254 y pp. 505 y ss., respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 6.c y § 6.d).

(204) Véase el texto del Convenio de Coche y su antecedente, en José S. Rodríguez, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 336 y ss.; J. Regino Pachano, *Biografía del Mariscal Juan C. Falcón*. Caracas, 1960, pp. 178 y 179; en F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 123 y ss., y J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 214 y ss.

Tercera Parte
LA FEDERACIÓN Y
LA AUTOCRACIA (1863-1901)

El segundo de los grandes períodos históricos en la evolución política del país se inició al finalizar las guerras federales (1858-1863), hecho que produjo un cambio total en el panorama político dando lugar al predominio del partido liberal por un lapso de 38 años hasta 1901. El Proyecto político federal, su implementación y desarrollo signó la labor de las generaciones de fines del siglo XIX.

I. LA INSTAURACIÓN DEL RÉGIMEN FEDERAL

1. El Gobierno Federal Provisional (1863)

La Asamblea Nacional convocada por el General Páez por Decreto de 6 de junio de 1863¹, conforme a lo acordado en el Convenio de Coche, se instaló en La Victoria y el 17 de junio de 1863 nombró al General Juan Crisóstomo Falcón (1820-1870) como Presidente Provisional de la República y a Antonio Guzmán Blanco, como Vicepresidente. El General Falcón debía “ejercer con el carácter de Presidente del Gobierno de la República, mientras que se reúna la Asamblea Constituyente que él ha de convocar, y se organiza definitivamente al país”, y el 13 de agosto Páez salió al exilio.

A partir del 24 de julio de 1863, el General en Jefe Juan C. Falcón, Presidente provisional de la Nación, comenzó a organizar el gobierno de la República, dictando al efecto varios Decretos, creando el cargo de Procurador General de la Nación, organizando al gobierno central y creando el Ministerio de la Marina². Mediante Decreto de 8 de Agosto de 1863, mientras se expedían las leyes y decretos correspondientes se declararon “en su fuerza y vigor las leyes civiles y criminales que estaban vigentes antes del día 15 de marzo de 1858, en todo aquello en que directa o indirectamente no se opongan al sistema federal proclamado por los pueblos” (art. 1), con excepción del Código de Comercio, el cual se declaró vigente³. Quedaba así derogado el primer Código Civil de la República dictado ese mismo año⁴.

(1) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, 1861-1870, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1829, p. 263.

(2) *Idem.*, pp. 264 a 266.

(3) *Ibidem.*, p. 267.

(4) En relación al Código Civil de 1863 y su derogatoria, véase F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, tomo VIII, Caracas, 1954, pp. 92 y 162.

El 12 de agosto de 1863 el Presidente de la República comenzó a establecer formalmente las bases de “la forma representativa federal” del Estado, a cuyo efecto fijó las atribuciones del gobierno general, estableciendo que “todo lo que no esté atribuido al gobierno general corresponde naturalmente a la administración particular de los Estados” (considerandos y Art. 4º). Se aclaraba, sin embargo, en el Decreto, que también correspondía al gobierno general, “lo que sea esencialmente nacional por ser de aquellas medidas que abrazan a todos los Estados y que propendan a su prosperidad, orden, adelanto y bienestar” (art. 20)⁵ con lo que se estableció así, el principio de repartición de competencias entre el nivel federal-nacional y el de los Estados miembros, que aún perdura en la Constitución de 1961.

El General Falcón convocó la Asamblea Constituyente de la Federación Venezolana estableciendo las modalidades de elecciones de los Diputados⁶, y el 16 de agosto de 1863 dictó un Decreto de garantías de los venezolanos, entre las cuales se consagró el sufragio sin otra restricción que la minoridad⁷.

Se practicaron elecciones y la Asamblea Constituyente, instalada en diciembre de 1863, en diversos actos de rango constitucional⁸ ratificó al general Falcón como Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, y a Antonio Guzmán Blanco en Vicepresidente⁹, y ratificó, asimismo todos los actos que habían “consumado en ejercicio de la autoridad omnímoda que le confirieron los pueblos”¹⁰. La Asamblea Constituyente, además, el 26 de diciembre de 1863, declaró vigentes las atribuciones reservadas al gobierno general de los Estados Unidos de Venezuela, que el 8 de abril había fijado el General Falcón¹¹, y el 29 de febrero de 1864, resolvió fijar el radio de acción exclusivo del Gobierno General, erigiendo al Distrito Federal, cuya organización y régimen político y administrativo se decretó el 9 de marzo por el General Falcón¹².

El 28 de marzo de 1864, la Asamblea sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela¹³ la cual estableció, formalmente, a la forma federal del Estado venezolano¹⁴.

(5) Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 268. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 6.e)

(6) *Idem.*, pp. 269 a 271.

(7) Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, pp. 271-272; y la Segunda Parte de esta obra (§ 6.f). Véase además a J. Gabaldón Márquez (ed.), *Documentos Políticos y Actos Ejecutivos y Legislativos de la Revolución Federal*, Caracas, 1959 pp. 163 y ss.

(8) Véase J. Gabaldón M. (ed.), *op. cit.*, pp. 163 y ss.

(9) Véase el Decreto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 296.

(10) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 296.

(11) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 297.

(12) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, pp. 207 y 306. Véase además Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968.

(13) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 7). En relación a esta Constitución dice Ruggeri Parra que con ella “no se hubiera podido gobernar el país, ni siquiera en días de paz. Sus violaciones son coetáneas a su sanción, y no se la obedeció ni en la forma, ni en el fondo, en los diez años que estuvo vigente”, en *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1949, p. 62. El sistema federal, según Gil Fortoul, fue “violado infinitas veces por el Partido

2. La Constitución de 1864 y la alianza caudillista-federal-regional

Con la Constitución de 1864 se inicia, por tanto, una nueva etapa en la conformación constitucional del Estado en Venezuela, pues se desintegra la República¹⁵ en entidades federales-feudales autónomas¹⁶ con gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto¹⁷ confinándose el Poder Nacional a un Distrito Federal, como territorio neutro¹⁸. La vida política nacional en las décadas posteriores y hasta comienzos del siglo XX, se va a centrar en la existencia de esta alianza de caudillos regionales formalizada por la Constitución federal¹⁹ y que será la garantía de supervivencia de las autoridades nacionales (federales); alianza y situación que concluirá a comienzos del siglo XX, al iniciarse la integración política del país mediante la fuerza y creación de un Ejército Nacional bajo las órdenes de Gómez, que le permitirá después gobernar dictatorialmente hasta 1935²⁰. Las luchas de las guerras federales, que eran “asunto de forma”²¹, sin embargo, consolidaron el sistema federal y los poderes de los caudillos regionales, en perjuicio de la democracia. Por otra parte, si bien se ratificó en el texto de la Constitución de 1864 el voto

Federal” *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, Caracas, 1953, p. 136, véase los comentarios a la Constitución, en F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 267 y ss.

(14) De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución, “Las Provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela”, siendo los límites de cada Estado (Art. 2º) los establecidos en la Ley de 28 de abril de 1856 dictada en el último gobierno de Monagas para lograr su reelección. La denominación de la República va a perdurar hasta que la Constitución de 1953 la cambie por la de República de Venezuela.

(15) “Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución (Art. 12). Hasta tal punto se opera la desintegración formal, que desaparece la norma constitucional que los textos anteriores consagraban y según la cual la República debía organizarse mediante un gobierno “republicano popular, representativo, responsable y alternativo” (por ejemplo, Art. 6º Constitución de 1830); y al contrario, ahora son los Estados de la Unión quienes deben organizarse “conforme a los principios de Gobierno Popular Electivo, Federal Representativo, Alternativo y Responsable”, artículo 23,1 Constitución de 1864.

(16) Hasta tal punto que, por ejemplo, el Gobierno Nacional no podía “situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, aunque sea del mismo Estado ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza”, Art. 100 de la Constitución de 1864.

(17) Artículos 13, 22.

(18) Artículos 13,3; 43,2; 72,20 y 84. Véase en general A. R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1965; Allan R. Brewer-Carías, “Caracas”, en D. Rowar, *The Government in the Federal Capitals*, Toronto, 1973, pp. 113 y ss. Véase lo expresado en la Octava Parte, tomo II.

(19) Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Revitalización del Federalismo” en *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1978.

(20) Cfr. Ramón J. Velásquez, *La caída del liberalismo amarillo. Tiempo y Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. XIII y ss.

(21) Véase Lisandro Alvarado, *Historia de la Revolución Federal*, cit., R. Díaz Sánchez, “Evolución Social de Venezuela hasta 1960”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1860*, Caracas, 1962, p. 254.

popular, universal y secreto, que ya había consagrado el texto de 1858²², el ejercicio del mismo se hizo nugatorio, pues entre el 80 y el 90 por ciento de la población era analfabeta y la ley exigía leer y escribir para el ejercicio del sufragio, por lo que la participación en el proceso político quedó limitada a una minoría privilegiada, identificada con la nueva oligarquía de la riqueza comercial y terrateniente²³.

Desde el ángulo de la forma del Estado, la Constitución de 1864 “reunió” veinte Provincias que se declaraban “independientes” y “reconocían recíprocamente sus autonomías”²⁴. Estas provincias se unieron “para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela”, denominación que perdurará hasta la Constitución de 1947, cambiándose a partir de 1953 por la de República de Venezuela. Las Provincias, así, comenzaron a denominarse Estados, y en las “Bases de la Unión”, fórmula que perduró hasta la Constitución de 1945 y que se eliminó a partir de 1947, aquellos Estados se comprometieron a una serie de postulados donde estaban expuestas las bases de este Pacto Federal o más bien, el pacto regional-caudillista-federalista que daba soporte al Estado Nacional y al poder central, y que se manifestó particularmente en la organización de las fuerzas armadas. Estas estaban formadas por “la milicia ciudadana que organizaban los Estados”, compuesta, “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme sus leyes”, no pudiendo en ningún caso el Gobierno Nacional “situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, que no sean el mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza”²⁵. La ausencia de un Ejército Nacional, y la consolidación de las milicias regionales irregulares bajo el comando de los caudillos regionales, daba, a través de este pacto de señores regionales-feudales, soporte al poder nacional; y sólo será a comienzos de este siglo cuando mediante la formación de un Ejército nacional, Gómez integrará por la fuerza de las armas a la República. El federalismo, desde el punto de vista administrativo, tal como

(22) El artículo 14,11 de la Constitución de 1864 garantizaba a los venezolanos “la libertad de sufragio para las elecciones populares, sin más restricciones que la menor de edad de dieciocho años”.

(23) Cfr. F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1966, p. 332 y Augusto Mijares, “La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente cit.*, p. 123. Con razón, por tanto, Gil Fortoul señala en relación a la burla de las promesas sociales de las guerras federales, que “los evangelistas del régimen federativo, tan convencidos como sus adversarios de la necesidad o conveniencias o ventaja —para ellos— de una oligarquía territorial o militar o intelectual, hicieron después en el Gobierno cuanto les fue posible por retroceder la Federación a su esencia de teoría política, bautizando con ella la Constitución para no contradecir el programa de su partido, pero despojándolo del concepto de igualdad de clases que durante los años de lucha armada predominó en el pueblo”, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, Caracas, 1953, pp. 136 y 137.

(24) Esta expresión la consagraron todos los textos constitucionales hasta 1961, cuando la Constitución vigente la cambió: “Los Estados son autónomos iguales como entidades políticas” (Art. 16). Los Estados que formaron la República Federal de 1864 fueron los siguientes: Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

(25) Arts. 94 y 100 de la Constitución de 1864.

tanto se ha dicho, fue ciertamente una ficción y una farsa²⁶ que no pidió al Poder Nacional intervenir en la administración de los Estados; pero desde el punto de vista político-militar, muy lejos estuvo de ser irreal; al contrario, fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.

El establecimiento formalmente de la Federación implicó, por supuesto, una distribución vertical del Poder Público, entre el que tenían los Estados “independientes” y el que se atribuían, en las Bases de la Unión, a la Nación. Sin embargo, contrariamente a lo que las instituciones de 1857 y 1858 señalaban, no se utilizó en el texto de 1864 la expresión “Poder Público” ni su división. En 1857 se señalaba que el Poder Público se dividía en “Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal” (art. 6º) en una mezcla de distribución horizontal y vertical; y en 1858, se dividió el Poder Público en “Nacional y Municipal” (art. 9), con una clara connotación de distribución vertical, ya que el Poder Municipal se ejercía entre otros, “por una Legislatura y un Gobernador en la provincia; por un Concejo y un Jefe Municipal en los cantones” (art. 122).

En 1864, por tanto, sin decirlo, esta división vertical del Poder Público, entre el Nacional y el Estadal, se consolidó, eliminándose consiguientemente toda referencia al Poder Municipal, quedando a partir de esa fecha en poder de los Estados el establecimiento de “la reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior”²⁷. Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez, dentro del sistema federal, se consagró “la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo”²⁸, independencia que se estableció posteriormente, también expresamente respecto del Poder Federal²⁹. La expresión “Poder Público” y su división se restableció en la Constitución de 1901, al distribuirse en “el Poder Federal y el Poder de los Estados”³⁰, agregándose a esta división el “Poder Municipal” a partir de 1925³¹.

La Federación de 1864, sin embargo, formalmente tuvo elementos particulares, sobre todo si se la compara con el esquema utilizado en la época en otros países, pues desde el inicio tenía una carga centralista. Basta para darse cuenta de ello constatar el hecho de que en las Bases de la Unión, los Estados se comprometieron “a tener para todos ellos

(26) J. M. Casal Montbrún (Estudio Preliminar), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo II, vol. I, Caracas, 1972, pp. 56 y ss.; y Humberto J. La Roche, “El Federalismo en Venezuela”, en *Los Sistemas Federales en América Latina*, UNAM, 1972, p. 573. De allí que se haya hablado de las “Repúblicas Federales Centralizadas” respecto de las latinoamericanas: Véase William S. Stokes, “The Centralized Federal Republics of Latin America”, en Peter G. Snow, *Government and Politics in Latin America*, New York, 1967, pp. 158 y ss.

(27) Artículo 13 de las Constituciones de 1864 y 1874; y artículo 13,2 de las Constituciones de 1881 a 1891.

(28) Artículo 13,2 de la Constitución de 1893; artículo 13,3 de la Constitución de 1901; artículo 73 de la Constitución de 1904; artículo 12,3 de la Constitución de 1909; artículo 19,4 de las Constituciones de 1914 y 1922, y artículo 14 de las *Constituciones* de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945.

(29) Artículo 14 de la Constitución de 1936.

(30) Artículo 29 de la Constitución de 1901.

(31) Artículo 51 de la Constitución de 1925.

una misma legislación sustantiva, civil y criminal”³², con lo cual desde el mismo inicio del proceso legislativo básico de Venezuela, los Códigos fundamentales fueron y siguen siendo nacionales, y nunca se dictaron por los Estados. En el esquema federal debe mencionarse, sin embargo, que el Poder Judicial correspondía básicamente a los Estados, por ello, la Constitución de 1864 declaró expresamente que “Los Tribunales de Justicia de los Estados son independientes: las causas en ellos iniciadas conforme a su procedimiento especial y en asuntos de exclusiva competencia, terminarán en los mismos Estados sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña”³³. Conforme a ese esquema, la Alta Corte Federal, tenía una competencia limitada a los asuntos que concernían a la Nación³⁴. Sólo fue en la Constitución de 1945 que desapareció de la Constitución la referencia a los Tribunales de los Estados, salvo en las Disposiciones Transitorias³⁵, produciéndose la nacionalización de la Justicia en nuestro país al reservar los Estados “al Poder Federal”, todo lo relativo a la administración de justicia en el territorio nacional³⁶.

En cuanto al nivel nacional, la Constitución distribuyó el Poder entre una Legislatura Nacional, integrada por dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, correspondiendo a los Estados determinar la manera de hacer el nombramiento de sus miembros³⁷; el Ejecutivo Nacional a cargo del Presidente de la República, electo por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y secreta “de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores”³⁸ y por la Alta Corte Federal, cuyos miembros eran nombrados por el Congreso, a proposición de las Legislaturas de los Estados³⁹.

Esta organización federal, si bien desde el punto de vista político-regional tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país, como consecuencia de la integración política que el dictador J. V. Gómez realizó autoritariamente del país, perdió toda su vigencia. Administrativamente, durante el siglo XIX, fue una entelequia formal que encubría una Administración centralizada, y al perder su único objetivo —pacto de descentralización político-regional-caudillista—, a partir de las primeras décadas del siglo XX, no ha tenido real vigencia, siendo el ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando. Es importante insistir en torno a los aspectos políticos y administrativos de la Federación, pues las apreciaciones tan generalizadas relativas a su carácter ficticio, deben aplicarse sólo a la concepción de Federación, como fórmula de descentralización administrativa. Ciertamente, la Federación no significó descentralización sino que su contenido se violó desde el inicio: los caudillos de turno en el poder, desarrollaron una política administrativa de carácter meramente centralista; pero ello, indudablemente a cambio de la descentralización político-militar.

(32) Artículo 13, ordinal 22 de la Constitución de 1864.

(33) Artículo 91.

(34) Artículo 89.

(35) Artículo 137.

(36) Véase artículo 15, ordinal 7 de la Constitución de 1945. Véase además, Ambrosio Oropeza, *Evolución Constitucional de nuestra República*, Caracas, 1944, pp. 143 y ss.

(37) Artículos 18 y 19.

(38) Artículo 63.

(39) Artículo 86.

En este último aspecto, todo lo contrario de una ficción, la Federación fue una realidad con enorme arraigo histórico, ligada al caudillismo y al latifundismo regional. Desaparecidos éstos por la concentración del poder militar y del latifundio en torno a Gómez, la Federación entonces pasó a ser un mero recuerdo histórico de las luchas civiles del siglo XIX; y ello lo reconocieron los constituyentes de 1961 y 1999, al disponer que la República es un Estado Federal, “en los términos consagrados por esta Constitución” (art. 4, C. 1999), lo que equivale a decir muy poco.

En todo caso, la Federación de 1864 y su esquema constitucional fueron el producto de un proceso político social que se desarrolló durante las guerras federales, y que dieron origen a muchas expectativas y aspiraciones populares. Estas, en todo caso, quedaron defraudadas, y las mismas ofertas y recompensas a las tropas federales no se cumplieron por el gobierno de Falcón⁴⁰. Las reacciones de los mismos liberales y federales a escala regional no se hicieron esperar⁴¹ y desde 1864 estalla de nuevo la guerra civil comandando el propio Presidente Falcón las fuerzas gubernamentales, ocupando sucesivamente Guzmán Blanco la Presidencia interina⁴², que alterna con las funciones de negociador de sucesivos empréstitos en el exterior⁴³.

II. LAS REVOLUCIONES DURANTE EL RÉGIMEN FEDERAL

1. La Revolución Azul de 1868 y los Monagas

La Federación, formalmente constituida, provocó la disgregación política del país, en el cual se desarrollaron los caudillos regionales, que no tardaron en entrar en rivalidades. Este feudalismo político cobró su primera víctima en el propio general Falcón.

En efecto, desde junio de 1863, se habían multiplicado las rivalidades entre los jefes militares locales y regionales, lo cual se agravó por la ausencia de Falcón de Caracas. Por ello, para 1868, el país ya estaba en una virtual guerra civil con jefes políticos y militares en todas las regiones, amenazando el poder central. Esta situación condujo a la firma del Tratado de Antímano, en mayo de 1868, entre el Presidente encargado (Bruzual) y uno de los generales del Centro (Rojas), a quien se nombró Comandante en Jefe de los Ejércitos de Occidente, Centro y Oriente. El viejo caudillo, José Tadeo Monagas, inició en Oriente una revolución, desconociendo el Tratado de Antímano y la autoridad

(40) Es interesante destacar las referencias a este aspecto que hace un testigo de las guerras federales y crítico del gobierno de Falcón, Emilio Navarro *La Revolución Federal, 1859 a 1863*; Caracas, pp. 151 y 155.

(41) Véase José S. Rodríguez, *Contribución al Estudio de la Guerra Federal en Venezuela*, tomo II, Caracas, 1960, pp. 34 y ss. Regino Pachano, *Biografía del General Juan C. Falcón*, Caracas, 1960, pp. 195 y ss.; L. Level de Goda, *Historia Contemporánea de Venezuela Política y Militar* (1858-1896), tomo I, Barcelona, 1893, pp. XVIII y ss.

(42) Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 318 y ss., J. R. Pachano, *op. cit.*, p. 195.

(43) Sobre el empréstito de la Federación y sus críticas, véase R. A. Rondón Márquez, Guzmán Blanco. *El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1944, pp. 135 y ss., y 1466 y ss.

militar atribuida a Rojas, y marchó en mayo de 1868 sobre Caracas. Falcón salió del país y dejó encargado al Designado Bruzual, quien fue depuesto por la llamada Revolución Azul, cuyas tropas, con Monagas al frente, entraron en Caracas en junio de 1868⁴⁴.

El 27 de junio de 1868, José Tadeo Monagas, en su carácter de “General en Jefe de los Ejércitos de la Revolución”, dictó un Decreto reorganizando la Administración ejecutiva general y disponiendo que el personal de la misma continuaría siendo el mismo establecido en la Constitución, pero presidido por uno de los seis Ministros del Despacho elegido entre ellos. Para dictar este Decreto, el General Monagas se basó en las siguientes consideraciones: “Que la Revolución popular de la que soy primer servidor armado, lejos de atentar contra el espíritu de las instituciones republicanas democráticas bajo la forma federal, aspiran a que ellas sean practicadas lealmente”; “Que esa Revolución ha tenido su origen en la pertinaz conculcación de dichas instituciones, precisamente por los mismos magistrados que fueron encargados de velar por ellas y dirigir su cumplimiento, de manera de hacer necesario e indispensable el apartamiento absoluto de esos magistrados desleales y su reemplazo por ciudadanos dignos de la confianza de la República”; “Que cumplido como lo está ese primer propósito de la Revolución por la espléndida victoria que en las calles de la ciudad acaban de obtener sus armas, han quedado vacantes los destinos de la Administración ejecutiva, en la forma en que se hallaba constitucionalmente organizada”; y “Que es de urgente necesidad llegar esas faltas, ya para establecer el lazo de unión entre los Estados ya para atender a los compromisos de nuestra nacionalidad para el exterior”⁴⁵. En ese mismo Decreto, el General en Jefe de los Ejércitos de la Revolución, nombró a los Ministros, quedando así constituido un “Ejecutivo, provisional de Venezuela” que presidió el Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Tell Villegas.

Tres días después, el Ejecutivo Provisional de Venezuela dictó el Decreto de 30 de junio de 1868 declarando “vigente la Constitución federal de 1864 y todas las leyes y decretos hasta hoy expedidos, en lo que no se opongan al espíritu de la Revolución”⁴⁶.

El Ejecutivo Nacional de los Estados Unidos de Venezuela, por Decreto de 28 de octubre de 1868, convocó a una reunión ordinaria del Congreso Nacional para el 1° de enero de 1869, instando a los Estados que no hubiesen practicado elecciones nacionales, a hacerlo “sin pérdida de tiempo” para que la Legislatura pudiese instalar el día prefijado⁴⁷, y así proceder a la elección del Presidente de la República. El 18 de noviembre de 1868, sin embargo, falleció el General José Tadeo Monagas, “Jefe de los Ejércitos de la República”⁴⁸, quien era el candidato seguro a ser electo a la Presidencia. El propio Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en Resolución de 12 de febrero de 1869, al

(44) Cfr. Manuel Briceño, *Los Ilustres o la Estafa de los Guzmanes*, Caracas, p. 97; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IX, pp. 9, 37, 123 y ss y 138; L. Level de Goda, *op. cit.*, tomo I, p. XIX. El nombre “azul” de la revolución se deriva de la bandera de guerra.

(45) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, 1861-1870, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 874 y 875.

(46) *Idem.*, p. 876. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 7.a)

(47) *Ibidem.*, p. 883.

(48) El Ejecutivo Nacional, con tal motivo, decretó un Duelo Nacional, véase *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 886.

declarar a quienes consideraba como miembros legítimos del Congreso y fijar la fecha para el escrutinio de las elecciones del Presidente de la República, se basó entre otros, en el considerando de “Que habiendo desgraciadamente sobrevenido el fallecimiento del ilustre ciudadano General José Tadeo Monagas, antiguo prócer de la Independencia Suramericana y Comandante en Jefe de los Ejércitos de la Revolución, en quien se sabe por notoriedad que había votado para Presidente de la Unión gran parte de los Estados, es de conveniencia pública apresurar el escrutinio de dichas elecciones, zanjando todas las dificultades que a ello se opongan, a fin de que en vista de aquel desgraciado acontecimiento, resuelva el Congreso lo conveniente”⁴⁹.

El General José Ruperto Monagas hijo del anciano prócer, como Primer Designado, asumió la Presidencia en marzo de 1869, para cumplir el resto del período constitucional. Los conservadores lograron que se excluyera a los liberales del poder, repitiéndose así el esquema de 1858⁵⁰, produciéndose persecuciones y sublevaciones en el país. En agosto de ese mismo año 1869 se verificaron elecciones presidenciales para un nuevo período constitucional, y salió electo de nuevo José Ruperto Monagas, y precisamente en ese mismo mes, Antonio Guzmán Blanco, víctima, junto con su padre Antonio Leocadio Guzmán, de los ataques conservadores, se convierte en el Jefe indiscutible del Partido Liberal, razón por la cual fue expulsado a Curazao.

2. La Revolución de Abril de 1870 y el inicio del predominio de Guzmán Blanco

En esta situación conflictiva, los liberales, excluidos del poder, se unieron de nuevo contra el gobierno de J. R. Monagas y se lanzaron a una nueva revolución armada contra el gobierno conservador, la cual triunfó en abril de 1870 teniendo al frente a Antonio Guzmán Blanco⁵¹ (1829-1899). Se inicia así, con la Revolución de Abril, el predominio en la vida política venezolana de Antonio Guzmán Blanco, que va a durar dieciocho años (1870-1888).

La Constitución de 1864 siguió formalmente vigente, pero con las modificaciones de los gobiernos revolucionarios. Así había ocurrido con la Revolución Azul en 1868, y así ocurrió con la Revolución de Abril de 1870. Guzmán Blanco, “General en Jefe de los Ejércitos de la República”, en tal carácter, en su Proclama y Decreto del 27 de abril de 1870, advirtió que “Ni los Pueblos armados en esta santa Revolución, ni los Ejércitos que tan rápida y gloriosamente han formado, ni los ilustres Jefes que los han conducido a la victoria, ni yo mismo, en quien habéis concentrado la autoridad, tenemos la representación legítima de la soberanía nacional, sino de una manera transitoria, bajo el imperio de la necesidad”. Por ello, al estimar que era “el pacto fundamental de la República el que demarca el camino de nuestros deberes, mandamiento nacional, consagrado por los Estados autónomos de la Federación, es a esos Estados, y nada más que a ellos, que debemos volver los ojos en este día”, razón por la cual decreto una convocatoria a un Con-

(49) *Idem.*, pp. 889 y 890. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 7.b)

(50) *Cfr.* L. Level de Goda, *op. cit.*, tomo I, p. XX; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 125; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IX, pp. 172 y 212.

(51) *Cfr.* F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IX, pp. 233, 45 y 328 y ss.

greso de Plenipotenciarios, a celebrarse en la ciudad de Valencia (art. 1), declarando además, que quedaban “desconocidos por las Revolución Federal que presido, todas las elecciones, leyes, contratos, decretos, resoluciones y demás actos expedidos desde el veintiocho de junio de 1868 hasta el día de hoy, que he ocupado esta capital, y todo pacto o capitulación entre Jefes y fuerzas beligerantes, queda sujeto para su validez a mi aprobación⁵².”

Por supuesto, la amplitud de esta norma de desconocimiento de buena parte del ordenamiento jurídico, llevó a que posteriormente por Resolución del Ministerio del Interior y de Justicia de 3 de noviembre de 1872, fuese aclarada e interpretada, de manera que se excluían de dicho desconocimiento los actos judiciales y en general los contratos, agregándose: “Esta ha sido la mente del legislador (*sic*) al dictar el decreto mencionado: de otra suerte sobrevendría el trastorno de toda noción de justicia y la magistratura Judicial quedaría despojada de su más precioso ministerio que consiste en imprimir a su actos el sello de la estabilidad”⁵³.

En la misma Proclama y Decreto del 27 de Abril de 1870, Guzmán Blanco convocó a “todos y cada uno de los gobiernos de los Estado Unidos de Venezuela”, para que “elijan un Plenipotenciario que por la vía más corta y segura se dirija a la ciudad de Valencia”, a los efectos de que se instalasen “en el Congreso”, cuyo primer acto sería convocar “a los pueblos de Venezuela a elecciones populares, conforme a la Constitución de 1864 y leyes vigentes de la materia”. “En el mismo acto -agregaba ese Decreto- el Congreso de Plenipotenciarios elegirá al ciudadano que haya de desempeñar provisionalmente la Presidencia de la República, y al primero y segundo Designados que supla sus faltas” (art. 4º).

El Congreso de Plenipotenciarios, se reunió en Valencia el 12 julio de 1870, y presidido por Antonio Leocadio Guzmán, celebró cinco *Conferencias*, como se denominaron sus sesiones. En ellas, los plenipotenciarios declararon que el Congreso participaba “de las condiciones de una corporación diplomática”, y que sus funciones tendían “a reconstituir el Gobierno Federal”, a cuyo efecto acordaron designar un gobierno provisional, que luego, al restablecerse la paz, debía proceder a convocar elecciones del Gobierno constitucional, de acuerdo a la Constitución de 1864. En la Conferencia del 13 de julio, el Congreso designó al General Antonio Guzmán Blanco, por unanimidad, Presidente provisional de los Estados Unidos de Venezuela⁵⁴, a quien se le confirió un “poder dictatorial” como posteriormente lo indicó el propio Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en el Decreto de 19 de abril de 1873, mediante el cual le confirió el título de “Ilustre Americano Regenerador de Venezuela”⁵⁵.

(52) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo V, 1870-1873; Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982; pp. 1 y 2; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 7.d).

(53) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo V, *cit.*, p.2.

(54) *Ibidem.*, pp. 65 y ss.; pp. 535 y ss., respectivamente. Véanse además, Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 126; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo IX, p. 352.

(55) Véase en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo V, *cit.*, p. 821. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 7.e)

A pesar de que en los años siguientes, el Gobierno provisional tuvo que seguir enfrentando a quienes lo desconocían y seguían en guerra en varias partes del país, Guzmán Blanco, con el respaldo liberal inició la reconstrucción de la Nación, gravemente quebrantada como resultado de las guerras federales, caracterizándose los años de su gobierno por el signo del liberalismo y secularismo. En efecto, a los dos meses de estar en el poder y aún antes de que el Congreso de Plenipotenciarios de Valencia lo nombrara Presidente Provisional, dictó el célebre Decreto sobre Instrucción Pública, gratuita y obligatoria, de 27 de junio de 1870, cumpliendo así la exigencia que la Constitución de 1864, ya contenía⁵⁶. Por otra parte, durante los primeros años de su gobierno se agudizaron los conflictos con la Iglesia Católica, llegando a expulsar órdenes y a disolver los conventos y seminarios⁵⁷. Estos conflictos tuvieron gran influencia en la redacción de la Legislación Civil (ratificada en el Código Civil de 20 de febrero de 1873) que estableció el matrimonio y el Registro Civil en sustitución de las instituciones eclesiásticas y parroquiales⁵⁸; y en el carácter generalmente laicista y positivista de los estudios superiores⁵⁹.

Los conflictos en el país, en guerras diseminadas en todo el territorio contra los caudillos regionales, se extendieron hasta 1872. Por Decreto de 17 de junio de ese año 1872, Guzmán Blanco convocó “a los pueblos de Venezuela al ejercicio de su soberanía” mediante elecciones que se debían hacer conforme lo indicado en la Constitución de 1864⁶⁰; Decreto que se acompañó de una alocución en la cual declaró que “La guerra ha terminado quedando vencida la oligarquía en todas partes y de todas maneras, y la anarquía escarmentada tan ruidosa como ejemplarmente”. “Comienza la era de la paz, señaló, agregando sobre las elecciones que convocó, que “La fórmula práctica de la Revolución de 1870, tiene que ser la reivindicación de la soberanía popular. La libertad de estas elecciones que vamos a realizar, establecerá el punto de partida para la estabilidad futura de Venezuela, así como el atentado contra las elecciones de 1846, estableció el punto de partida para un cuarto de siglo de guerra civil, hasta desaparecer el partido que lo consumó”⁶¹.

Realizadas las elecciones, el Congreso se instaló en febrero de 1873. Por Resolución del 1º de marzo de ese año, oído el Mensaje que le presentó el Presidente Provisional, Guzmán Blanco, en el cual, entre otros aspectos, propuso una reforma constitucional, el Congreso presidido por su padre Antonio Leocadio Guzmán⁶², aprobó todas las leyes, decretos, resoluciones y demás actos dictados por el General Antonio Guzmán Blanco,

(56) Cfr. R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, pp. 258 y 262. Véase además R. Díaz Sánchez, Guzmán, *Elipse de una ambición de Poder*, Caracas, 1953, p. 553. La Constitución de 1864 establecía en su artículo 14,12 como garantía de los venezolanos, “La libertad de la enseñanza que será protegida en toda su extensión. El Poder Público queda obligado a establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios”. Véase el texto del Decreto en *Leyes Decretos de Venezuela*, tomo V, *cit.*, pp. 58 y ss.

(57) Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, tomo II, pp. 154.

(58) Previamente al Código Civil, se había dictado una Ley sobre el Matrimonio Civil y un Decreto sobre el Registro Civil. Véase el texto del Decreto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, pp. 58 y ss. Cfr. Ramón Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 260; F González Guinán *op. cit.*, tomo X, pp. 126 y ss. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, tomo II, pp. 153 y ss.

(59) Cfr. Ramón Díaz Sánchez, *loc. cit.*, pp. 263 y ss.

(60) Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 120. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 7.f).

(61) *Idem.*, p. 121.

(62) Cfr. González Guinán, *op. cit.*, tomo X, p. 145.

en su carácter de Presidente provisional de la República, en uso de las facultades omnímodas que le fueron concedidas por el Congreso de Plenipotenciarios de los Estados⁶³. Quedaban así, legitimados, los actos de la Revolución de Abril y, en particular, los Códigos fundamentales que había promulgado Guzmán Blanco el 20 de febrero de 1873: Código Civil, Código de Comercio, Código Penal, Código Militar, Código de Procedimiento Civil y Código de Hacienda.

En abril el Congreso eligió Presidente de los Estados Unidos de Venezuela al General Guzmán Blanco, quien gobernó hasta 1877, en un primer período que se ha denominado el *septenio* (1870-1877). El Congreso, por Acuerdo de 17 de mayo de 1873, excitó al Poder Ejecutivo a dirigir un mensaje circular a los Presidentes de Estado, para que plantearan en las Legislaturas respectivas las reformas constitucionales que había propuesto el Presidente provisional al Congreso⁶⁴, lo que condujo a la reforma constitucional de 1874.

3. La reforma constitucional de 1874, la Revolución Reivindicadora de 1879 y la reforma constitucional de 1881

Durante el primer período constitucional de Guzmán Blanco, y conforme a sus propias iniciativas, en 1874⁶⁵ se reformó la Constitución de 1864 en sólo algunos artículos, entre cuyas regulaciones deben destacarse el establecimiento del voto “directo, público, escrito y firmado” en las votaciones populares y la reducción del período constitucional de Senadores y Diputados y del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela a dos años⁶⁶.

En 1877 sucedió a Guzmán Blanco en la Presidencia de la República el general Francisco Linares Alcántara (1825-1878), elegido por el Congreso bajo la influencia del propio Guzmán Blanco⁶⁷, lo cual se hacía evidente por la exigencia que la Constitución dictada en 1874, hizo del voto público⁶⁸. Con esta exigencia del voto público se cambió radicalmente el sentido igualitario que la Constitución Federal de 1864 establecía, y se abrió clara y burdamente la posibilidad de la influencia directa del gobernante en la elección de su sucesor.

Al concluir Guzmán Blanco su período presidencial, se le comenzó a atacar políticamente con diversas acusaciones de corrupción relacionadas con el contrato del ferroca-

(63) Véase *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 84 y en la Segunda Parte de esta obra (§ 7.g).

(64) Véase *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo IV, *cit.*, p. 825.

(65) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8).

(66) Artículos 13, ordinal 23 y 63; y artículos 21 y 69.

(67) *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 126; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo XI, pp. 224 y ss.

(68) Como se dijo, el artículo 63 de la Constitución de 1874 estableció que “la elección de Presidente se hará por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y pública, de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores”, correspondiendo al Congreso realizar el escrutinio y declarar la elección (Arts 64 y 65). Además, en el artículo 13,23 se exigía que en las elecciones populares el sufragio debía ser “directo, público, escrito y firmado por el sufragante... a presencia de la Junta que presida la votación”.

rril de La Guaira a Caracas y con la disposición de los bienes confiscados a la Iglesia. En mayo de 1877 Guzmán optó por ejercer un cargo diplomático que no llegó a desempeñar, por su renuncia, y en ese mismo mes, el Presidente Alcántara permitió el regreso de exiliados políticos, y entre ellos del arzobispo Guevara y Lira. En esta forma, Linares Alcántara, a pesar de haber sido elegido por la presión de Guzmán Blanco, se separó de su tutelaje⁶⁹.

El período presidencial había sido reducido en la reforma constitucional de 1874 a dos años, pero antes de concluirlo el Presidente Alcántara falleció, sin haber podido, a su vez lograr una reforma constitucional para ampliarlo a cuatro años⁷⁰. En diciembre de 1878 se reunió el Congreso, donde hubo una clara actitud antiguzmancista, y eligió en sustitución de Alcántara, como primer Designado, al General José Gregorio Valera, hermano de Alcántara, y como segundo Designado, al General José Gregorio Cedeño⁷¹. Este último no aceptó la designación, y proclamó en cambio la Revolución Reivindicadora a favor de Guzmán, a quien se le reconoció como Jefe. Escasas batallas permitieron a los “reivindicadores” entrar a Caracas, y asumir el poder, proclamándose a Guzmán Blanco, Director Supremo de la Guerra y de la Reivindicación Nacional.

En efecto, Guzmán Blanco entró en Caracas el 26 de febrero de 1879, y ese mismo día, en su carácter de “Ilustre Americano, Pacificador y Regenerador de Venezuela y Supremo Director de la Guerra”, dirigió una alocución a los venezolanos, en la cual señaló que frente a “la más traidora usurpación del Poder Público” que había realizado el gobierno de Alcántara a quien calificó de “soldado tan ignorante como violento e inmoral”, “todos los Estados de la Unión, con insólita unanimidad popular, habían apelado a las armas para reivindicar los derechos de la Nación, llamándome con el carácter de Supremo Director de la reorganización política y administrativa”⁷², concluyendo con esta afirmación de propósitos: “Hoy, después del triunfo nacional, colocado a la cabeza del gobierno político y administrativo, creo interpretar el sentimiento y aspiraciones públicas, consagrándome a reorganizar la Administración Nacional, a equilibrar el presupuesto, a revivir la instrucción popular, a recomenzar las obras públicas, a restablecer la inmigración, a refundar el crédito público interior y exterior, a hacer nuevos tratados públicos que den valores a nuestros productos en los grandes mercados del mundo; y a modificar las instituciones, sustituyendo el derecho público de la Confederación Helvética, al derecho público de los Estados Unidos de la América del Norte, que hasta ahora nos ha servido de norma, sin el buen éxito alcanzado por nuestro modelo”. En esta forma anunciaba su intención de modificar la Constitución⁷³.

Al día siguiente, el 27 de febrero de 1879, Guzmán Blanco “Ilustre Americano, Pacificador y Regenerador de Venezuela y Supremo Director de la Reivindicación”, “en uso de las facultades que me han conferido los pueblos para la reorganización política y

(69) *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 127; R. J. Velásquez, *op cit.*, p. 14.

(70) *Cfr.* Augusto Mijares *loc. cit.*, p. 127; F. González Guinan, *op cit.*, tomo XI, p. 426.

(71) *Idem.*

(72) Véase el texto en la *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo VIII (1878-1880), Caracas, 1884, p. 175; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.a).

(73) *Idem.*, p. 175; y p. 565, respectivamente.

administrativa de la República”, para legitimar el gobierno de hecho, convocó “a un Congreso de Plenipotenciarios compuesto de los Presidente de los Estados, o de los ciudadanos que hagan sus veces, los que podrán nombrar, en caso de no poder concurrir, quien los represente”, que debía reunirse el 27 de abril de 1879, y que tenía por misión fijar “las instituciones que provisionalmente deben regir al país, mientras son reformadas conforme a las fórmulas legales” (art. 3º). El Congreso de Plenipotenciarios, además, debía elegir “el ciudadano que haya de desempeñar provisionalmente la Presidencia de la República, hasta que sea sustituido constitucionalmente” (art. 4)⁷⁴. El mismo día 27 de febrero de 1977, Guzmán Blanco creó un Consejo de Administración, compuesto por 12 miembros y presidido por el Ministro de Relaciones Interiores, el cual debía intervenir “con su voto deliberativo en la expedición de los Decretos Ejecutivos”⁷⁵.

El 27 de abril se reunió el Congreso de Plenipotenciarios y al día siguiente acordó su misión al precisar que “sus funciones serán, reconstituir el gobierno Federal, fijando las instituciones que provisionalmente deben regir el país y resolviendo las materias que someta a su consideración el supremo Director de la Reivindicación Nacional”, estableciendo que su modo de proceder sería por Conferencias⁷⁶. El primer acto que adoptó el Congreso fue declarar “irritos, nulos y destituidos de todo valor y fuerza legal, todos los actos dictados desde el 12 de septiembre de 1878 por el gobierno que rompió en esa fecha los títulos de su autoridad legal convocando una Asamblea con el nombre de Constituyente, para reformar de una manera arbitraria las instituciones nacionales; y nulos también todos los actos de dicha Asamblea revolucionaria reunida en la Capital de la Unión el 11 de diciembre del mismo año para continuar la usurpación”⁷⁷. El 30 de abril de 1879, el Congreso de Plenipotenciarios acordó “reducir a siete grandes Estados los veinte de que se compone la Unión Venezolana, rigiéndose la reducción por la Ley de 28 de abril de 1856”. Dichos Estados debían organizarse “indefectiblemente conforme a los principios del gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable, facultándolos para proveer a todos los medios de su defensa interior”. Se acordó, asimismo, por el Congreso, que las bases de la Unión serían las mismas que establecía la Constitución de 1874, “con sólo la sustitución del voto público con el sufragio secreto que traía la Carta Federal de 1864, la suspensión de lo que se refiere a la elección del Presidente de la Unión, el establecimiento del censo electoral y la declaratoria del sufragio obligatorio”. Y, por último, se acordó que las garantías de los venezolanos “son y serán las mismas que están consignadas en el título 3º de la mencionada Constitución de 1874”⁷⁸. En esta forma, el Congreso Plenipotenciario fijó, en actos de indudable carácter constitucional, el régimen político del Estado. A ello se agrega el

(74) *Ibidem.*, pp. 175 y 176; y p. 567, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.b).

(75) *Ibidem.*, p. 176; y p. 569, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.c).

(76) *Ibidem.*, pp. 191 y 192; y p. 573, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.d).

(77) *Ibidem.*, p. 191 y 192; y pp. 573, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.e).

(78) *Ibidem.*, p. 192; y p. 575, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.f).

Acuerdo de 1° de mayo de 1879, estableciendo la organización del Poder Judicial de la Unión, dividido en Alta Corte Federal y Corte de Casación⁷⁹; el Acuerdo de 3 de mayo sobre la Legislatura Nacional, compuesta de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, fijándose la forma de elección de sus miembros⁸⁰; y dos Acuerdos de 5 de mayo del mismo año, uno sobre el Consejo Federal y su composición⁸¹, y otro sobre el nombramiento de Presidente provisional de la República por el propio Congreso, en el cual se estableció un cronograma para la reorganización política del país: convocatoria a elecciones para 1880, instalación del Congreso, elección del Presidente de la República que terminaría su período en 1882 y sanción de la Constitución⁸².

Por último, el Congreso de Plenipotenciarios, el 6 de mayo de 1879, declaró “en vigencia la Constitución de 1874 y las leyes que regían el 12 de septiembre de 1878”, “en lo que no se oponga a lo acordado en estas *conferencias*, en que el Congreso de Plenipotenciarios, colocándose a la altura de las necesidades de la política de Venezuela, transmite a los futuros Congresos la voluntad de los Estados de la Unión, al ocuparse de complementar la gran Revolución Reinvicadora”⁸³ y creyendo haber dado fin a sus trabajos, el día siguiente, el 7 de mayo de 1879, los presentó al General Guzmán Blanco para aprobación⁸⁴.

El General Guzmán Blanco, el 9 de mayo de 1879 dirigió un Mensaje al Congreso de Plenipotenciarios, en el cual además de sugerir algunos cambios sobre las normas relativas al régimen constitucional que se había establecido en las *conferencias*, expresó: “Creo haber llevado la misión que me confiaron los pueblos. Está restablecido el orden constitucional y reorganizada en lo principal toda la Administración Pública. Debo pues resignar la Dictadura, y lo hago llamando al Presidente de la Alta Corte Federal, a quien designa la Constitución para suceder al Presidente siempre que ocurra una falta absoluta. Os toca pues elegir al Presidente que debe presenciar las elecciones del período provisional”⁸⁵.

El Congreso, el mismo día 10 de mayo de 1879, designó por unanimidad a Guzmán Blanco Presidente provisional de la República, el cual aceptó, y en el mismo acto solicitó permiso “para separarse del país con el objeto de trasladar su familia a la Patria”. El Congreso, en su sesión del 12 de mayo de 1879 acordó el permiso y autorizó al Presiden-

(79) *Ibidem.*, p. 193; y p. 577, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.gb).

(80) *Ibidem.*, p. 193 y 579, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.h).

(81) *Ibidem.*, pp. 193 y 194; y p. 581, respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.i).

(82) *Ibidem.*, p.194; y p. 583 respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.j).

(83) *Ibidem.*, p. 194 p. 585 respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 8.k).

(84) *Ibidem.*, p. 197.

(85) *Ibidem.*, p. 220.

te para celebrar convenios con gobiernos europeos en relación a la comercialización de los productos naturales del país y a la reducción de la deuda externa⁸⁶.

El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela se reunió en marzo de 1880, y en ese mismo mes eligió a Guzmán Blanco como Presidente Constitucional de los Estados Unidos de Venezuela. El Congreso, de 1881, modificó la Constitución, a la cual se denominó Constitución Suiza⁸⁷, por la creación en ella del Consejo Federal propuesto por Guzmán, integrado por algunos miembros de las Cámaras Legislativas⁸⁸, a quien se atribuyó la facultad de nombrar al Presidente de la República⁸⁹.

En la Constitución de 1881, además, se redujo el número de los Estados constituyéndose los establecidos en 1864, en “nueve grandes entidades políticas”, denominándose “secciones” a los viejos Estados agrupados⁹⁰; y se inició el proceso de centralización formal del federalismo. Por ejemplo, a partir de ese texto constitucional, los Estados cedieron “al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos”⁹¹, cuando antes los Estados tenían la libre administración de sus productos naturales⁹²; y además, reservaron “al Poder Federal el montante de la tercera parte de la renta de tránsito, productos de las minas, tierras baldías y salinas, para ser invertido en el fomento del país”⁹³, con lo cual se inicia el proceso de vaciamiento de competencias tributarias de los Estados, lo cual se acentúa posteriormente hasta materialmente extinguirse⁹⁴.

Como se dijo, Guzmán Blanco fue elegido para un segundo período (1881-1884) en la Presidencia y al fin del mismo, habiendo completado cinco nuevos años en ejercicio directo del poder (el quinquenio)⁹⁵, hizo elegir al General Joaquín Crespo (1841-1898) como Presidente (1884-1886). Retorna a Francia y al término de la presidencia de Joaquín Crespo, éste prepara de nuevo la Aclamación para Guzmán Blanco, quien reasume

(86) *Ibidem.*, pp. 220 y 221.

(87) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 9). *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 127; R. J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

(88) El Consejo Federal se componía “de un Senador y de un Diputado por cada una de las Entidades políticas, y de un Diputado por el Distrito Federal, que se elegirán por el Congreso cada dos años...”, artículo 61 de la Constitución de 1881. Debe destacarse, además, que en otra de las innovaciones de la Constitución de 1881, los Estados Federales quedaron reducidos a nueve entidades, entre ellas una con el nombre de Guzmán Blanco (Art. 1º).

(89) “El Consejo Federal elige de sus miembros el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela...” (Art. 62), quien duraba dos años en sus funciones (Art. 63).

(90) Artículos 1 a 4.

(91) Artículo 13, ordinal 15.

(92) Artículo 13, ordinal 16 de la *Constitución* de 1804.

(93) Artículo 13, ordinal 33.

(94) Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Política y Constitucionales*, tomo II, Caracas 1996.

(95) Se denominó este segundo período, como el quinquenio. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 126; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 258; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo XIII, p. 7.

la Presidencia en 1886⁹⁶ hasta 1888. Al año siguiente regresa a Europa y al final del período, que concluye un Encargado, hace elegir al doctor Juan Pablo Rojas Paúl (1826-1905) como Presidente para el período 1888-1890⁹⁷, período en el cual de nuevo, se produjo una reacción antiguzmancista.

Durante todo el período de predominio de Guzmán Blanco, sin embargo, no quedaron eliminadas las insurrecciones caudillistas regionales⁹⁸, lo cual confirma la apreciación de que el poder central se ejercía y duraba en virtud del pacto tácito de respeto a las reparticiones feudales que configuraban la República⁹⁹. Por otra parte, y si bien durante esos años la República progresó notablemente en el campo intelectual y de las obras públicas¹⁰⁰, en el campo de la corrupción política alcanzó niveles notables¹⁰¹. En el orden económico y social, a pesar de sus orígenes “federales”, el gobierno de Guzmán Blanco fue aristocratizante y signado por el liberalismo económico en pleno apogeo en Europa¹⁰², con lo cual, a pesar de la interrupción de las guerras federales, la República siguió básicamente la orientación del segundo tercio del mismo siglo, pero con una diferencia sustancial: el poder económico se había desplazado hacia el latifundio¹⁰³.

(96) *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 127 y 129; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 258, F. González Guinán, *op. cit.*, tomo XIII, pp. 85 y ss., y pp. 99, 269 y 295.

(97) El doctor Rojas Paúl fue el primer civil que ocupó la Presidencia en más de cincuenta años. El anterior había sido el doctor Vargas. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 127; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo XIII, p. 498; tomo XIV, pp. 101, 113 y ss.

(98) *Cfr.* por ejemplo, F. González Guinán, *op. cit.*, tomos X y XI; Augusto Mijares.

(99) *Cfr.* Ramón J. Velasquez, *op. cit.*, p. VIII. Domingo A. Rangel, en este sentido, señala que el sistema desde 1860 reposaba “en el equilibrio inestable que proporcionaba un caudillo nacional ...” al régimen de los hombres de presa instaurado por la Revolución Federal”, *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, pp. 71 y ss.

(100) *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 141 y ss.

(101) Guzmán Blanco no sólo se hizo rodear de una orgía de lisonjas a su persona y de adulares (*Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 133), que dio origen a la célebre denominación de la Adoración Perpetua para ese grupo o corte (*Cfr.*, por ejemplo, Pedro Emilio Coll. “La adoración Perpetua”, en *Antología de Costumbristas Venezolanos del Siglo XIX*, Caracas, 1964 Biblioteca Popular Venezolana, N° 95, pp. 366 y ss.), sino que el enfrentamiento ilícito se proclamó y hasta se pretendió defender públicamente. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 134 y ss.; R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, tomo II, pp. 104 y ss.

(102) *Cfr.* Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 256.

(103) En este sentido, señala con acierto Domingo A. Rangel, que “la burguesía mercantil fue desplazada del poder en 1864. El triunfo de la Revolución Federal significará la irrupción del latifundio, reenchufado de caudillo sobre el escenario nacional. Los intereses del agro empiezan a predominar sobre los del comercio capitalino. La desintegración del Estado nacional que entroniza la Guerra Federal no es más si la juzgamos en su justa perspectiva, que la hegemonía de la gran propiedad feudal, regionalista y desparramada sobre el orden integrador y centralista del comercio. Cuando Guzmán Blanco amenaza destruir a los conservadores “hasta como núcleo social”, evidentemente se dirige a los comerciantes hostiles a su gobierno. No puede haberle formulado tal ultimátum histórico a los latifundistas que ya lo eran sus propios conmitones, los caudillos de Partido Liberal”, *op. cit.*, p. 91.

III. EL PRINCIPIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1891, LA REVOLUCIÓN LEGALISTA DE 1892 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1893

En 1890, el Consejo Federal eligió para un nuevo período (1890-1892) al candidato de Rojas Paúl, doctor Raimundo Andueza Palacio (1843-1900), quien a través de la reforma constitucional de 1891¹⁰⁴, al modificarse las normas relativas a la reforma de la Constitución, pretendió ampliar su período constitucional. En efecto, en el artículo 118 se estableció que la Constitución podía reformarse cuando lo acordaren las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura Nacional, sometiéndola posteriormente a la aprobación de la Legislatura de los Estados, con lo que se hizo mucho más flexible la Constitución, al eliminarse la iniciativa exclusiva que tenían las Legislaturas Estatales para las reformas.

La Constitución de 1891 establecía que el período constitucional de dos años comenzaría el 20 de febrero de 1892 (art. 122), lo cual ratificó la Constitución de 1891, al indicar que “el período constitucional seguirá contándose, para los destinos de la Administración General de la República, a partir del 20 de febrero de 1892, fecha en que se puso en práctica la Constitución reformada”. Por tanto, el período de duración del mandato del Presidente Andueza Palacios, concluía en 1892, por lo que al pretender reformar la Constitución y ampliar la duración del período presidencial, a cuatro años, ello no se le podía aplicar. Pero otras fueron sus intenciones. En efecto, el Congreso en 1891, luego de la reforma constitucional de ese año, aprobó un nuevo proyecto de reforma para ampliar el período presidencial a cuatro años y satisfacer los deseos continuistas de Andueza, al establecer que el Presidente sería electo por votación popular, directa y secreta y supuestamente debía asumir en 1894¹⁰⁵. Con ello, el período de Andueza se extendería de 1892 a 1894. Este Proyecto fue sometido a las Legislaturas estatales y aprobado por ellas, y debía sancionarse por el Congreso en 1892. El Congreso, donde tenía mayoría Andueza, no pudo reunirse para sancionar ese Proyecto y para nombrar el Consejo Federal que debía elegir al nuevo Presidente para el período 1892-1894, y de ello se encargaron los propios representantes partidarios de Andueza. En esta forma, a partir del 20 de febrero de 1892, el poder quedó, de hecho, en manos de Andueza, lo que provocó que el General Joaquín Crespo se levantara en armas al frente de la Revolución Legalista, que hizo su entrada a Caracas el 6 de octubre de 1892¹⁰⁶. Meses antes Andueza había encargado de la Presidencia a Guillermo Tell Villegas, y éste, luego, a su hijo, Guillermo Tell Pulido, miembros del Consejo Federal.

El General Joaquín Crespo, como “Jefe de la Revolución y General en Jefe del Ejército Nacional”, mediante Decreto de 7 de octubre de 1892 asumió “el Poder Ejecutivo de la República” y nombró a sus Ministros¹⁰⁷, y posteriormente, por Decreto Ejecutivo de 18 de octubre de 1892, como Jefe del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las

(104) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 10).

(105) Véase Ambrosio Perera, *Historia Orgánica de Venezuela* Caracas, 1943, p. 209.

(106) Véase R. A. Rondón Márquez, *Crespo y la Revolución Legalista*, Caracas, 1973.

(107) Véase el Texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XVI, Caracas, 1896, pp. 190 y 191; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 10.a).

facultades que le había conferido “la Revolución Nacional”, procedió “a reorganizar la República”, y a fijar el “régimen que debe observarse en el período de reconstitución moral y política en que se halla hoy la Nación”, garantizando a los venezolanos los derechos individuales, civiles y políticos “que les han reconocido todas las Constituciones desde 1830” (art. 1), declarando “vigentes todas las leyes y decretos de la República legalmente sancionados en cuanto no se opongan a los principios e intereses de la Revolución Nacional”, y a declarar nulos “las leyes, decretos y Resoluciones dictados por los gobiernos de la usurpación, a contar del 14 de marzo de 1892”¹⁰⁸.

Posteriormente, el General Crespo; como Jefe del Ejecutivo Nacional, convocó “a los pueblos a elecciones para una Asamblea Nacional” (art. 1), mediante “voto directo y secreto de los ciudadanos” (art. 2), y que se instalaría el 1º de mayo de 1883. Esa Asamblea, de acuerdo al artículo 7 de dicho Decreto, “dictará, en nombre de la soberanía de la República, la nueva Constitución de los Estados Unidos de Venezuela”¹⁰⁹.

La Asamblea Nacional se instaló el 4 de mayo de 1893, y el 12 de junio de ese año, sancionó la Constitución de 1893¹¹⁰. Además, acordó aprobar los actos de gobierno del General Crespo, organizó provisionalmente a la República, y encargó al General Crespo del Gobierno provisional¹¹¹.

La Constitución de 1893 modificó de nuevo la división político-territorial de la República, eliminando el nombre de Guzmán Blanco de ella¹¹², eliminó el Consejo Federal que se había establecido en la Constitución de 1881¹¹³; y elevó el período constitucional del Presidente a cuatro años (art. 71). Además, este texto de 1893, a pesar de que siguió la orientación de los precedentes en el proceso de reducción del federalismo, estableció por primera vez a nivel constitucional “la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo” (art. 13, ord. 2), con lo cual se estableció el principio de la división del Poder Público, además el de los Estados y de la Federación, en el Municipio, que luego formulará expresamente la Constitución de 1925 (art. 51). Debe mencionarse, además, entre las reformas de la Constitución de 1893, la eliminación del voto público en las elecciones populares y su sustitución por el voto secreto (art. 13, ord. 24); y la elevación del derecho al sufragio a los mayores de 21 años que desde 1864 había sido fijado a los de 18 años (art. 14, ord. 11).

Reformada la Constitución, el General Crespo fue electo Presidente para el período 1894-1898, y al final de su período murió en combate frente a una rebelión del General

(108) *Idem.*, p. 191; y pp. 625 respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 10.b).

(109) *Ibidem.*, p. 267; y pp. 627 respectivamente. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 10.c).

(110) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 11)

(111) *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p.145; R.A.Rondón Márquez, *op. cit.*, tomo II, pp. 316 y 320 ss. Véase, además, R.A. Rondón Márquez, *Crespo y la Revolución Legalista*, Caracas, 1973.

(112) Artículo 1º de la *Constitución* de 1893. *Cfr.* Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, p. 88.

(113) Los artículos 79 y siguientes de la Constitución de 1893, sin embargo, establecieron un Consejo de Gobierno con facultades y composición distintas.

José Manuel Hernández¹¹⁴. Su sucesor, elegido por su influencia, General Ignacio Andrade (1836-1925), sólo gobernó pocos meses de su período (1898-1902), pues al ejercer la atribución de designar Presidente provisionales de las Secciones aún no organizadas como Estados de la Federación¹¹⁵, provocó el “levantamiento en armas del General Cipriano Castro en el Táchira, quien a la cabeza de la Revolución denominada Liberal Restauradora, tomó a Caracas en 1899¹¹⁶. Una vez más, la acción del poder central contra su soporte caudillista regional, iba a provocar la caída del gobierno.

En efecto la Constitución de 1893 se había conformado por la Unión de los nueve grandes Estados existentes (art. 1º). Su artículo 4º, sin embargo establecía que las Secciones de dichos Estados (equivalentes a los Estados de 1864) podrían recuperar su categoría de Estados, “siempre que así lo pidan las dos terceras partes de sus Distritos, por el órgano de quienes los representen en el seno de la Asamblea Legislativa”, previéndose que una Ley reglamentaría el procedimiento.

El Congreso Nacional, sin embargo, el 27 de abril de 1899, considerando que “las secciones de los actuales Estados de la República reclaman del Congreso una Ley que los autorice para constituirse en Entidades autónomas” lo cual reclamaba la intervención del Congreso “en asunto de excepcional gravedad para la República”; y considerando “que no determinando la Constitución de 1881 ni la de 1893 las reglas transitorias a que deben someterse los Estados en el instante en que recuperen su soberanía, toca hacerlo al Congreso Nacional, desde luego que ellas van a regir sobre toda la Nación”, acordó, en primer lugar, que debía procederse “a practicar por los medios legales las enmiendas de los artículos 1, 2 y 4 (de la Constitución) con el fin de que puedan reconstituirse los veinte Estados de la Federación a que se refiere la Constitución de 20 de marzo de 1864” (art. 9º); en segundo lugar, que “entre tanto se lleva a término la enmienda constitucional, serán organizados provisionalmente de manera autonómica las Secciones que no hayan recuperado todavía su categoría de Estados Federales” (art. 2); en tercer lugar, autorizar “al Presidente de la República para designar Presidentes provisionales de las Secciones que se organicen conforme a lo preceptuado en este Acuerdo” (art. 5); y en cuarto lugar, que hechas las enmiendas de la Constitución, las elecciones de 1901 se practicarán en toda la República, conforme a la reorganización constitucional que se

(114) Véase los comentarios sobre el “Mocho” Hernández y la muerte de Crespo, en Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, p. 179; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco..., cit.*, tomo II, pp. 323 y ss. Asimismo, R. A. Rondón Márquez, *Crespo..., cit.*, pp. 183 y ss.

(115) La Constitución de 1893, en cierta forma, regresa a la conformación federal de la República prevista en la Constitución de 1881 que había creado nueve grandes Estados de los veinte anteriores, pasando muchos de éstos a formar secciones de ellos; la Constitución de 1893 había previsto la construcción de dichas secciones en Estados (Art. 4º). El Congreso, por acuerdo del 22 de abril de 1899, autorizó al Presidente Andrade para nombrar los Presidentes provisionales de las secciones. *Cfr.* Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 184 y ss.; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco..., cit.*, tomo II, p. 328.

(116) *Cfr.* Ramón Velásquez, *op. cit.*, pp. 206 y ss., y 242 y ss.; Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 69 y ss.; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 114; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco..., cit.*, tomo II, pp. 328 y ss.; José Ramón Pocaterra, *Memorias de un Venezolano de la Decadencia*, Caracas, 1937, tomo I, pp. 19 y ss.

repara por medio de este Acuerdo, en el cual se reconoce el derecho de las secciones y se les devuelve su categoría de Entidades autonómicas” (art.9)¹¹⁷.

Sin duda, este Acuerdo vulneraba la Constitución de 1893 y a pesar de pretender acentuar la autonomía de los Estados, al atribuir la designación de los Presidentes de éstos al Poder Central provocó la reacción de los caudillos regionales¹¹⁸, y con ello, la llegada de los andinos al Poder y el fin del ciclo histórico político que se inició después de las guerras federales.

(117) Véase el texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XXII, 1899, Caracas, 1903, pp. 466 a 48; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 11.a).

(122) Véase la proclama del General Cipriano Castro al iniciar la Revolución Liberal Restauradora el 24 de mayo de 1899, en *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del siglo XX* (ed. Naudy Suárez Figueroa), Caracas, 1977, tomo I, p. 31.

Cuarta Parte

EL ESTADO NACIONAL CENTRALIZADO Y AUTOCRÁTICO (1901-1935) Y SU LIBERALIZACIÓN (1936-1945)

El tercer gran ciclo histórico de la evolución político-constitucional del país se inició en 1899 con la llegada de los andinos al poder luego del deterioro total del poder central, y tuvo una duración de 46 años hasta que la Revolución de Octubre de 1945 provocó el tercer gran cambio político del Estado. El Proyecto Político que se desarrolló durante esa primera mitad del siglo XX fue el de la consolidación del Estado Nacional y la centralización del poder, como reacción a la disgregación federal liberal que había resultado del período anterior.

En efecto, con la entrada del General Cipriano Castro en Caracas, al frente de la Revolución Liberal Restauradora¹, se va a iniciar un giro completo en el panorama institucional y político del país, que conducirá a la conclusión del predominio nacional de los caudillos regionales del Centro; a la eliminación del propio caudillismo regional y, con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) y de la forma federal del Estado²; a la extinción de las guerras civiles que sólo el caudillismo regional podía provocar³, y a la integración política nacional mediante el establecimiento de un Ejército

(1) Véase, en general, *El Pensamiento Político de la Restauración Liberal*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano en el Siglo XX* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), tomo I, 2 vols., Caracas 1983 (Prólogo sobre la “Ideología Política de Cipriano Castro y el problema del poder”, de Eleonora Gabaldón y Judith Gamus de Wiessel).

(2) Hasta entonces los caudillos regionales del centro habían sido eje del Gobierno central: Bolívar, Páez, Monagas, Castro, Guzmán Blanco, Crespo. A partir de 1899 el predominio en el poder central se desplazará hacia los caudillos andinos, *Cfr.* R. Díaz Sánchez, “Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 279. Por otra parte, la eliminación de los últimos vestigios de la federación se consuma constitucionalmente a partir de la Constitución de 1925. *Cfr.* sobre la extinción del federalismo caudillista a comienzos de este siglo: D. A. Rangel, *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 74; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 288. Sin embargo, el inicio del fin de los caudillos regionales se produce con el triunfo de Castro y Gómez en las guerras civiles de 1901 a 1903. *Cfr.* R. J. Velásquez, *La caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo y Drama* de Antonio Paredes, Caracas, 1973, pp. 265 y ss.

(3) La guerra de la Revolución Libertadora en 1901 será la última de las guerras civiles venezolanas. *Cfr.* R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco. El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, Caracas, 1944, tomo II, pp. 361 y ss. Véase Mariano Picón Salas, *Los días de Cipriano Castro*, Barquisimeto, 1955.

Nacional como soporte del poder central⁴. En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez desde 1908 a 1935, sin duda, fue decisiva.

En cuanto al Estado venezolano, en todo caso, el período que se inicia en 1901, y que culmina con la muerte de Juan Vicente Gómez, tiene la especial significación de haber consolidado al Estado nacional centralizado mediante un proceso de centralización política militar, de los ingresos públicos, fiscal, administrativa y legislativa. El centralismo del Estado, sin duda bajo la inspiración de la idea autoritaria del “gendarme necesario”, fue el proyecto político que las generaciones de comienzos del siglo realizaron, y cuyo legado nos dejaron. Nuestro Estado centralizado contemporáneo sin duda es tributario directo de aquel sistema, a pesar de la sustitución de la autocracia por la democracia. Por ello es quizá esta mala convivencia actual entre centralismo y democracia la que está resquebrajando nuestra fe en la misma, y la que para mantenerla provocará la reforma de aquél. Ese es el reto fundamental de la llamada reforma del Estado: la distribución del poder y la sustitución del Estado centralizado por uno descentralizado precisamente para perfeccionar la democracia.

De ahí la importancia que tiene para comprender el Estado contemporáneo analizar este proceso de centralización del primer tercio de este siglo en sus diversos ángulos: político, militar, tributario, fiscal, administrativo y legislativo⁵.

I. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL FIN DEL FEDERALISMO

1. Cipriano Castro, la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las Constituciones de 1901 y 1904

Frente a un Estado federal, que durante el siglo pasado tuvo una vigencia incuestionable desde el punto de vista político, el proceso de centralización política del Estado se realiza a través de sucesivas reformas constitucionales, en las cuales se va progresivamente desmontando el federalismo, lo cual se inicia al llegar Castro al poder.

(4) En este sentido, R. J. Velásquez señala que la base de sustentación del régimen liberal desde 1870 lo constituyó el binomio Partido-Ejército que desapareció a partir de 1903. “Hasta los días del Gobierno del General Ignacio Andrade (1898), el llamado ejército nacional que se aloja en los cuarteles, mal atendido y peor dotado no tuvo ninguna significación como factor de poder nacional. La verdadera fuerza para la defensa del gobierno estaba constituida por los ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos de peligro...”. A partir de Castro, y la organización de un Ejército Nacional, se reemplazará “el binomio Partido-Ejército de los liberales amarillos, por un trípode, Jefe-Ejército-Administración, que perdurará como forma de organización del poder hasta octubre de 1945”, *op. cit.*, pp. XI y XII. Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 22. Véase, además, Ángel Ziemn, *El Gomecismo y la formación del Ejército Militar*, Caracas, 1979. En realidad el trípode Jefe-Ejército-Administración, salvo el interregno democrático de partido dominante 1945-1948, duró hasta 1958.

(5) Véase Allan R. Brewer-Carías, “El desarrollo institucional del Estado Centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas” en *Revista de Estudio de Administración Local Autónoma*, N° 227, Madrid, 1985, pp. 487 a 514 y N° 228, Madrid, 1985, pp. 695 a 726.

El General Cipriano Castro, en efecto, entró en Caracas el 22 de octubre de 1899, lo cual fue anunciado por el Ejecutivo Nacional, en alocución dirigida a los habitantes de Caracas ese mismo día, en la cual indicó que pondría en sus manos “el gobierno de la República”⁶.

En tal virtud, por Decreto de 23 de octubre de 1899, el General Cipriano Castro (1858-1924), como “Jefe Supremo de la Revolución Liberal Restauradora”, simplemente dispuso: “Artículo 1º; Asumo desde hoy el Poder Ejecutivo de la República, mientras ésta se reconstituye bajo la forma estrictamente constitucional; Artículo 2º; por Decretos separados se dispondrá lo conveniente para llegar a la reorganización definitiva de la República en las diversas ramas de la Administración”⁷.

Posteriormente, por Decreto de 27 de octubre del mismo año 1899, como “General en Jefe de los Ejércitos de la República, Jefe Supremo de la Revolución Liberal Restauradora y en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional”, considerando “que por virtud de los acontecimientos que han determinado el triunfo de la Revolución Liberal Restauradora, la situación política que ha surgido en la República es extraordinaria y de un carácter provisional”, y “que mientras se llega a la reconstitución normal del país es indispensable establecer un régimen que, aunque transitorio, asegure y proteja los derechos e intereses políticos y sociales de la ciudadanía”; decretó, en primer lugar, la “vigencia en todo el territorio de la República de todos los derechos, garantías y prerrogativas que la Constitución Nacional de 1893 reconoce y otorga a los venezolanos”; y en segundo lugar, que igualmente estarían “en vigencia las demás disposiciones de la expresada Constitución, en cuanto no se opongan a los fines de la Revolución Liberal Restauradora y sean compatibles con la naturaleza del gobierno que de ella ha surgido”⁸.

A los seis días de haber entrado en Caracas, el 28 de octubre de 1899 el General Castro, considerando que una de las legítimas aspiraciones de la voluntad popular, cuya “expresión soberana” era la Revolución Liberal Restauradora, era “devolver a todos los Estados que se unieron después de la Gran Campaña Federal para constituir los Estados Unidos de Venezuela, la plenitud de su soberanía”, por Decreto declaró como “Entidades autónomas”, que constituyeron los Estados Unidos de Venezuela, los mismos veinte Estados que reconoció la Constitución federal de 1864, con los mismos límites de las Secciones que constituían los grandes Estados que creó la Constitución de 1881⁹; lo cual se modificó por Decreto de 15 de marzo de 1900, al establecerse que los límites serían los fijados por la Constitución de 1864¹⁰.

Castro se había alzado en armas contra el Gobierno porque el Congreso había atentado contra el federalismo y la autonomía estatal al haber atribuido al Presidente el nom-

(6) Véase el texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XXII, 1899, Caracas, 1903, p. 622; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 11.c).

(7) *Idem.*, p. 622. Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 11.d).n

(8) *Ibidem.*, p. 624; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 11.e).

(9) *Ibidem.*, p. 625; y en la Segunda Parte de esta obra (§11.f).

(10) Véase el texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XXIII, 1900, Caracas, 1907, p. 36; y en la Segunda Parte de esta obra (§11.b).

bramiento de los Gobernadores. Su Revolución Liberal Restauradora, por tanto, también se había hecho en nombre del sistema federal. De allí esta primera medida autonomista, la cual, ciertamente, será la última, pues en lo sucesivo todas las decisiones públicas conspirarán contra el federalismo.

Por Decreto de 3 de octubre de 1900, el General Castro convocó una Asamblea Nacional Constituyente para instalarse el 20 de febrero de 1901, a cuyo efecto estableció las normas para las elecciones y los requisitos para ser electo Diputado. Esa Asamblea Nacional Constituyente debía tener entre sus atribuciones: Dictar la nueva Constitución; conocer de los Actos del Gobierno surgido de la Revolución Liberal Restauradora; dictar la Ley de elecciones populares para la organización del Gobierno Constitucional; nombrar al ciudadano que debía desempeñar provisionalmente la Presidencia de la República de Venezuela hasta la inauguración del período constitucional, y dictar las leyes y demás medidas que juzgase necesarias para la organización del Gobierno provisional (art. 6°)¹¹.

La Asamblea Nacional Constituyente nombró a Cipriano Castro Presidente interino hasta 1902, y sancionó una nueva Constitución, la de 1901¹², elevando a seis años el período constitucional (art.73) eliminando el sufragio universal, al colocar en manos de los Concejos Municipales la elección del Presidente de la República (art. 82). Así, los Concejos eligieron a Castro para el período 1902-1908.

La reforma constitucional de 1901, además aumentó los poderes del Presidente de la República (art. 89), eliminando el Consejo de Gobierno que el texto anterior (1893) estableció (art. 79), y formalmente dispuso, por primera vez desde la Constitución de 1858, la división del Poder Público, esta vez en “el Poder Federal y el Poder de los Estados” (art. 29), acrecentando las facultades de los órganos del Poder Federal. En efecto, en cuanto al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, compuesto de acuerdo a la tradición invariable, por la Cámara de Senadores y la de Diputados (art. 31), el artículo 54 amplió considerablemente, a través de una enumeración detallada, las materias sobre las cuales debía legislar el Poder Federal; y en cuanto al Presidente de la Unión, quien ejercía el Ejecutivo Federal, se le ampliaron considerablemente sus poderes (art. 89), con lo cual se sentaron las bases del centralismo presidencial que se desarrolló a lo largo de este siglo, reestableciéndose además la figura de los Vice-Presidentes (art. 75).

Durante el gobierno de Castro, algunos hechos de gran importancia se van a producir. En primer lugar, en los primeros años de este siglo y del gobierno de Castro, los resultados de una política de empréstito desarrollada a todo lo largo del siglo XIX, van a evidenciarse: el país había sido progresivamente hipotecado y los prestamistas lo reclamaban¹³. La reacción de éstos se concretizó a escala internacional con la reclamación armada de las deudas y el bloqueo de los puertos venezolanos por Inglaterra, Alemania e Italia, táctica normal de las manifestaciones imperialistas de esa época. Castro no sucumbió ante las amenazas y apeló a la fuerza interna y a la “represión contra lo extranje-

(11) *Idem.*, pp. 222 y 223; y en la Segunda Parte de esta obra (§11.g).

(12) Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§12).

(13) *Cfr.* Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 92; R. J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 124 y ss.

ros”¹⁴ como forma de contrarrestar las acciones de la “planta insolente del extranjero”¹⁵. Por otra parte, otra fuerza imperialista que reclamaba exclusividad en relación a la intervención en América Latina, los Estados Unidos, invocarían de nuevo la Doctrina Monroe y reaccionarían contra las pretensiones europeas, con lo cual el conflicto entró en la etapa de negociaciones¹⁶. Como resultado de esta situación y las pretensiones de Estados Unidos quedaron claras y reconocidas en relación a América Latina; y respecto de Venezuela, cobraban en especie la mediación en el conflicto, pues se iniciaba el proceso que conduciría a la explotación incontrolada de las riquezas del subsuelo por los monopolios norteamericanos¹⁷. La mediación norteamericana, por otra parte, no se había realizado por simpatía al Gobierno de Castro, contra el cual ya habían reaccionado al intervenir el capital norteamericano en la denominada Revolución Libertadora que el General Matos comandó contra el gobierno en 1901, aglutinando los descontentos de los caudillos centrales contra la intrusión de los Andes en los negocios del poder¹⁸. Los triunfos de Castro contra la intervención extranjera, aliada, en el campo nacional con los caudillos centrales, sin embargo, no fueron capitalizados en la institucionalización interna¹⁹, y sólo será necesario que Castro se aleje del país en 1908 para que el Vicepresidente, General Juan Vicente Gómez, tome el poder para no dejarlo hasta su muerte en 1935, y ejercerlo bajo el signo del terror y la tortura. Pero dentro de los hechos de importancia que se suscitaron durante el gobierno de Castro, deben también destacarse los triunfos militares del Vicepresidente Gómez entre 1901 y 1903, en los cuales vence a todos los caudillos regionales, y que contribuirán a formar el Ejército Nacional, con el cual posteriormente gobernará al país²⁰.

(14) Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 143.

(15) La célebre Proclama de Castro de 9 de diciembre de 1902, comenzaba así: “Venezolanos: ¡La planta insolente del extranjero ha profanado el sagrado suelo de la Patria! Un hecho insólito en la historia de las Naciones cultas, sin precedentes, sin posible justificación, hecho bárbaro, porque atenta contra los más rudimentarios principios del Derecho de Gentes; hecho innoble, porque es fruto del conturbamiento inmoral y cobarde de la fuerza y la alevosía, es el hecho que acaban de realizar en la rada de La Guaira, hace pocos momentos, las Escuadras alemana e inglesa ...”, véase en *El Pensamiento Político de la Restauración Liberal*, *cit.*, tomo I, vol. I, pp. 282 y 283.

(16) Cfr. Augusto Mijares, “La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)” en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, *cit.*, p. 147; B. J. Velásquez *op. cit.*, pp. 309 y ss. Véase en general, Luis M. Drago, *La República Argentina y el caso de Venezuela*, Buenos Aires, 1903.

(17) Véase Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 146 y ss.

(18) La participación en la Revolución Libertadora de la empresa explotadora de asfalto de Venezuela, la *N. Y. and Bernudez Co.*, está fuera de toda duda, lo que provocó que el mismo Castro decretara la intervención estatal de dicha empresa. Cfr. R. Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, México, 1956, pp. 14 y ss.; Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 119 y ss. y 148 y ss.; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 303. Véase el libro de V. O. Thorber, *Origen del Capital Norteamericano en Venezuela. La Época del Asfalto (1884-1907)*, *cit.*, por R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 302; Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, tomo II, pp. 352 y ss.; R. J. Velásquez cita, además, como soportes de esta Revolución, al Cable francés, la empresa naviera norteamericana Orinoco y el grupo alemán del Gran Ferrocarril de Venezuela, *op. cit.*, p. XII.

(19) Cfr. Domingo Alberto Rangel, *op. cit.*, p. 151.

(20) Cfr. R. J. Velásquez, *op. cit.*, p. XIII; Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 153 y ss. A los caudillos que no vencen, se los “archiva” posteriormente en el Consejo de Gobierno que creó la

La Constitución de 1901, como todas las anteriores, había establecido la no reelección inmediata del Presidente de la República (art. 73), por lo que el General Castro promovió una nueva reforma de la Constitución, la que realizó el Congreso que asumió el poder constituyente en 1904²¹, para extender su período constitucional, que finalizaba en 1908, hasta 1911 (art. 146 de la Constitución de 1901 y 132 de la Constitución de 1904).

La reforma constitucional de 1904, además, estableció una nueva división territorial de la Nación, en “Distritos” (art. 21), los cuales se consideraron partes constitutivas de la Federación Venezolana (art. 3). Estos Distritos, de acuerdo a este texto, se reunieron en 13 Estados, reduciéndose los 20 Estados restablecidos en 1901, que se comprometían a reconocer “la autonomía municipal de los Distritos” (art. 3).

Por tanto, a partir de 1904, constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en que se dividían los Estados, “cuyas Municipalidades” eran entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953 (art. 7, ord. 3 y 109).

De nuevo en 1904 se repitió el esquema de 1857: la autonomía municipal sirvió de excusa para minimizar el poder de los Estados, los cuales se vieron disminuidos en beneficio del Poder Federal y de estos nuevos Distritos autónomos, con un nivel territorial tan grande que por lo demás impedirían la formación y desarrollo efectivo de un poder local o municipal. Ese Distrito autónomo de Castro, sólo fue a partir de 1989 con la reforma del régimen municipal que se cambió por el municipio autónomo (arts. 25 y 18) que desde 1961 se inscribió en la Constitución.

2. Juan Vicente Gómez, la Rehabilitación Nacional y las Reformas Constitucionales de 1909, 1914 y 1922

En todo caso, el proceso de desmantelamiento del federalismo siguió a partir de 1908, al asumir el poder Juan Vicente Gómez (1857-1935). El General Castro, estando enfermo, decidió salir del país a tratarse en Europa, quedando Gómez, como Vicepresidente, encargado del Ejecutivo Nacional. Este, en medio de una reacción anticastro y en lo que consideró como una “evolución dentro de la misma causa”²², inició el período

Constitución de 1909. Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, tomo II, p 372; J. R. Pocaterra, *op. cit.*, tomo I, pp. 174 y ss.

(21) Véase el texto del acuerdo del Congreso de 18 de abril de 1904 en la Segunda Parte de esta obra (§ 12.b)

(22) Cfr. Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, p. XIII; R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, tomo II, pp. 366 y ss. Véase sobre los pormenores del golpe de estado J. V. Gómez a C. Castro; Domingo A. Rangel, *Gómez, El amo del poder*, Caracas, 1975, pp. 157 y ss. Véase la Alocución del General Juan Vicente Gómez como Encargado de la Presidencia de la República en *Los pensadores positivistas y el gomecismo*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX*, tomo III, vol. I, Caracas, 1983, pp. 3 y 4; y *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del Siglo XX* (ed. Naudy Suárez), Caracas, 1977, tomo I, p. 35.

llamado de la Rehabilitación Nacional²³. Para ello, previamente, la Corte Federal y de Casación había suspendido a Castro del ejercicio de la Presidencia con motivo de sendos enjuiciamientos iniciados contra él por varios delitos, facilitándole a Gómez la consolidación de su poder. Durante el período de Gómez, que se extiende hasta su muerte en 1935; la Constitución se reformará siete veces (1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931²⁴) y se amoldará sucesivamente a los intereses y conveniencias del dictador. Con la reforma de 1909 se estableció la elección del Presidente por el Congreso, lo cual va a permanecer en vigencia hasta 1946 (art. 75); se fijó su período en cuatro años contados a partir de 1910, y se otorgaron amplísimos poderes al Presidente Provisional, con lo cual se formalizó la dictadura (Arts. 150 y 156), eliminándose la figura de las Vicepresidencias establecidas en 1901. En 1914 se dictó un Estatuto Constitucional Provisorio²⁵ que creó por primera vez, a nivel constitucional, el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional (art. 43), del cual no se separó Gómez hasta su muerte²⁶ y que le permitió gobernar el país, aún sin ejercer la Presidencia de la República²⁷, y se dictó, luego, la Constitución de 1914, que amplió el período constitucional a siete años, eliminando la prohibición de reelección del Presidente de la República (art. 84, C. 1909 y art. 128, C. 1914) lo que le permitió ser electo para un segundo período (1915-1922).

En 1922 se reformó nuevamente la Constitución, reestableciéndose las dos Vicepresidencias (art. 78) que habían sido eliminadas en 1909, que ocuparán su hermano y su hijo²⁸.

3. La dictadura petrolera y la constitucionalización del centralismo: La Constitución de 1925

Uno de los aspectos de mayor importancia que se desarrolla al amparo de la dictadura de Gómez es la dominación progresiva de las empresas y consorcios extranjeros de la explotación petrolera, en momentos en que la penetración imperialista en Latinoamérica adquirió proporciones desmesuradas. La dictadura de Gómez, en este sentido, ha sido

(23) Sobre el período de la dictadura de Gómez, véanse los volúmenes sobre *La oposición a la Dictadura Gomecista y Los Pensadores Positivistas y el Gomecismo*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX, cit.*, tomo II, 3 vols. y tomo III, 3 vols.

(24) Véase los textos en la Segunda Parte de esta obra (§14, §15.a, §16, §17, §18, §19 y §20).

(25) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§15).

(26) Sobre la importancia de este cargo en la dictadura de Gómez, véase su propio criterio en su mensaje al Congreso en 1929, en Jorge Luciani, *La Dictadura Perpetua de Gómez y sus Adversarios*, Caracas, 1936, pp. 59 y 60; R. Betancourt, *op. cit.*, p. 71.

(27) Durante la dictadura de Gómez ejercieron la Presidencia hombres de confianza como V. Márquez Bustillos y J. B. Pérez.

(28) Ocuparon las Vicepresidencias Juan Crisóstomo Gómez, hermano del dictador, y José Vicente Gómez, su hijo. El primero fue asesinado en 1923, y el segundo abandonó Venezuela antes de terminar su período y falleció en Suiza.

calificada como “una dictadura petrolera”²⁹, pues al amparo de un régimen corrupto, política y administrativamente hablando, las empresas norteamericanas y del grupo angloholandés³⁰ tomaron posesión y se repartieron a su antojo el suelo y subsuelo nacionales, para lo cual tuvieron la colaboración de muchos burócratas y amigos del dictador, quienes, enriquecidos por su intermediación, pasaron a formar buena parte de la oligarquía económica del país³¹.

Esta política de entrega al extranjero de la riqueza petrolera venezolana³², en esta forma, no sólo sentó las bases de la dependencia económica del país en las décadas posteriores, sino que produjo otras repercusiones internas en relación a la economía agrícola: no sólo se produce la concentración de la propiedad rural por motivos petrolero convirtiéndose los latifundios caudillescos y militares del siglo XX en propiedades de los allegados al dictador y de las empresas petroleras y sus intermediarios³³, sino que se produjo el empobrecimiento progresivo del campo por el abandono de la explotación agrícola³⁴.

(29) Véase F. Brito Figueroa, *Venezuela, Siglo XX*, La Habana, 1967, pp. 31 y 33, 40 y 197. Cfr. también en F. Brito Figueroa, *Historia Económica Social de Venezuela*, Caracas, 1966, tomo II, pp. 359 y ss.

(30) No hay que olvidar, en este sentido, que después de la caída del dictador Porfirio Díaz en México en 1911, los capitales norteamericanos invertidos en una industria petrolera que la Constitución mexicana comenzaba a mexicanizar en 1917, vuelan hacia Venezuela, pues allí encuentran el dictador complaciente que habían perdido en México. Cfr. Rómulo Betancourt, *op. cit.*, pp. 37 y ss. En esta forma, la complacencia de la dictadura de Gómez con los intereses norteamericanos, trajo como consecuencia que no se hicieran sentir en Venezuela, las manifestaciones intervencionistas de carácter militar de la “política de dólar” de las primeras décadas de este siglo, que, sin embargo, se produjeron en México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico, cuando en alguna forma estuvo en peligro el capital privado norteamericano invertido. Véase un interesante recuento de todas estas investigaciones en Claude Julien, *L'Empire Americain*, París, 1972, Primera Parte, pp. 65 y ss.

(31) La influencia y penetración de las empresas fue de tal naturaleza, que no sólo se hacen a su medida las leyes de hidrocarburos de principios de los años veinte (Cfr. Rómulo Betancourt, *op. cit.*, pp.46 y ss.), sino que hacen otorgar legalmente el poder expropiatorio a las empresas concesionarias. Cfr. las referencias a la colaboración de la oligarquía económica y de los amigos del dictador en la labor de las empresas petroleras, en F. Brito Figueroa, *Historia...*, *cit.*, tomo II, pp. 367 y ss.; Domingo A. Rangel, *Los Andinos...*, *op. cit.*, p. 222 y ss. (las citas sucesivas de D. A. Rangel se refieren a este libro); Eduardo Arcila Fariás, “Evolución de la Economía de Venezuela”, en Mariano Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, *cit.*, p. 383.

(32) A lo que debe agregarse la entrega de la explotación del hierro durante otra dictadura, la de Pérez Jiménez, en la década de los cincuenta.

(33) Cfr. F. Brito Figueroa, *Venezuela Siglo XX*, *cit.*, pp. 40 y ss. John Duncan Powell, *Political Mobilization of the Venezuelan Peasant*, Cambridge (Mass.), 1971, pp. 21 y ss., y 45.

(34) Venezuela a principios del siglo XX y durante el siglo XIX, había basado su economía de exportación en el café. A partir de 1926 abandona materialmente esa posición y el petróleo pasa a ocupar el primer lugar como producto de exportación por sobre el café, quedando éste en tercer lugar, una vez que se inició la explotación del hierro en la década de los cincuenta. Cierto es que la característica del país exportador de materias primas no ha cambiado desde el siglo pasado en Venezuela; sin embargo, el cambio ha sido radical si se piensa que ahora dependemos de un producto que se gasta y no se renueva, lo cual, como ha dicho Uslar Pietri, “si no se transforma la

En este contexto se dictó la Constitución de 1925³⁵, con la que permitió al Presidente de la República ausentarse de la capital sin dejar encargado en la Presidencia (art. 79, ord. 6); se consagró la posibilidad de que el Presidente de la República nombrara los Presidentes de Estado; prohibió a los Estados tener fuerzas armadas propias, con lo que se extinguieron formalmente los últimos vestigios del sistema federal (arts. 15,8 y 17,2), y se eliminó la necesidad de aprobación legislativa de las concesiones de explotación de hidrocarburos, que los textos anteriores exigían³⁶, con lo cual se puso en evidencia la presión de las empresas petroleras y la complacencia del régimen.

La Constitución de 1925, sin la menor duda, a pesar de su carácter circunstancial, constituye el texto que consolidó al Estado centralizado, que con ropaje federal había solidificado la autocracia, y, hasta cierto punto, fue la expresión más clara de la integración político-nacional que había iniciado el dictador J. V. Gómez. En efecto, como se dijo, la motivación central de la reforma de 1925 estuvo en permitir la ausencia de la capital del Presidente de la República sin necesidad de que estuviese obligado a separarse de su cargo, contrariamente a lo que se establecía en los textos anteriores, que confiaban la acción del Presidente al Distrito Federal. Ya para esa fecha Juan Vicente Gómez había fijado su residencia en Maracay.

Por ello, el texto de 1925 le permitió “actuar en cualquier punto del país donde se encuentre, en el sentido de que le es potestativo comunicar desde allí sus instrucciones a los Ministros del Despacho para las resoluciones que éstos hayan de librar en Caracas, en los asuntos que motiven dichas instituciones de conformidad con la Constitución y las leyes” (art. 98).

La Constitución de 1925, formalmente, conservó la forma federal del Estado, e incluso estableció por primera vez en forma expresa la distribución del Poder Público “entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal” (art. 51), situación que ha perdurado hasta la actualidad. Sin embargo, este texto puede decirse, realmente, que marcó el inicio del fin del federalismo en Venezuela y ello por varias razones:

En primer lugar, se incorporó al texto constitucional como obligación de los Estados el que “jamás podrán romper la unidad nacional” (art. 12), con lo que se reafirmó la idea del Estado-Nación frente a la disgregación institucional precedente.

En segundo lugar, en este texto constitucional se estableció la posibilidad de que en las Constituciones de los Estados se delegase en el Presidente de la República la posibi-

economía venezolana como consecuencia de los beneficios del petróleo, las consecuencias que se producirían serán catastróficas” (véase *De una a otra Venezuela*, Caracas, 1944). Sobre la posición de Gómez en relación a la producción del café, véase Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 265 y s., y sobre la decadencia agrícola en general, *idem.*, pp. 293 y ss.

(35) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 17).

(36) El texto de la Constitución de 1922 otorgaba al Congreso la facultad de “aprobar o negar... los títulos y concesiones de minas y las enajenaciones de tierras baldías...” (Art. 58, 10, a); en cambio, en la Constitución 1925 se consagra el principio contrario: “No están sujetos a la aprobación del Congreso las concesiones mineras ni los títulos de tierras baldías...” (Art. 78, 6).

lidad de designar los funcionarios de los mismos, con lo cual se hizo nugatoria su autonomía (art. 17, ord. 2), consagrándose un evidente predominio del Poder Central.

En tercer lugar, en el texto de 1925 los Estados reservaron al Poder Federal, por primera vez a nivel constitucional, “Todo lo relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar”, por lo que se aclaró que “Ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de policía y guardias de cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno Federal” (art. 15, ord. 8). Con ello se consolidó la estructuración a nivel del Poder Federal, del Ejército Nacional con el cual gobernó y consolidó su poder el dictador. Con esto quedaba muy lejos la disgregación federal de 1864, que consagraba el texto de ese año, y que más bien prohibía al Poder Central situar fuerzas ni jefes militares en los territorios de los Estados sin el permiso del gobierno del Estado (art. 100).

En cuarto lugar, en esta Constitución de 1925 se ampliaron considerablemente las materias reservadas al Poder Central por los Estados de la Federación en las “Bases de la Unión”. Así, se agregaron a la materias reservadas ya existentes, entre otras: la administración de la justicia federal en toda clase de juicios, en virtud de la cual, desde esta fecha los Tribunales de los Estados podían ejercer funciones de Tribunales federales en los casos en que la ley se las atribuyera; y todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas, timbres fiscales, cigarrillos, tabacos, registro, herencias, fósforos, aguardientes, licores y todo lo demás que, con carácter de impuestos nacionales, estableciese la ley, con lo que quedó amplísimo el ámbito de la potestad tributaria nacional (art. 15).

En quinto lugar, la Constitución de 1925 estableció por primera vez, en el texto constitucional, la institución del situado constitucional como un aporte anual que del Presupuesto Nacional debía hacerse a los Estados, equivalente al 12 por 100 del total de “ingresos por Rentas” (art. 17,4) en sustitución de la figura que existía anteriormente y que consistía en la delegación que los Estados hacían al Poder Federal de ciertas materias rentísticas para que éste distribuyera su producto líquido entre los Estados (art. 19 ord. 28).

En sexto lugar, con este texto de 1925, el régimen municipal recibió un amplio soporte al consagrarse, constitucionalmente, materias reservadas a las Municipalidades: “organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal” (art. 18, ord. 1).

Por último, fue en la Constitución de 1925 donde se estableció expresamente la potestad del Presidente de restringir o suspender los derechos constitucionales (art. 36).

4. Las Reformas constitucionales de 1928, 1929 y 1931

Con posterioridad a la Constitución de 1925, el texto constitucional se reformó en el período de la dictadura de Gómez tres veces más: en 1928, 1929 y 1931. En la reforma de 1928 se eliminaron las Vicepresidencias establecidas en 1922 y se consagró expresamente en el texto constitucional, en el título relativo a los derechos constitucionales, en

la regulación de la libertad de expresión de pensamiento, la prohibición de “la propaganda del comunismo” (art. 32, ord. 6)³⁷, como reacción evidente a los movimientos estudiantiles de febrero de ese año. En la reforma de 1929 se estableció el cargo de Comandante en Jefe del Ejército, como órgano estatal autónomo (arts. 128 y 129), en virtud de que Gómez había manifestado su decisión de no ser candidato a reelección al fin de su tercer período constitucional (1921-1929). En tal virtud, a partir de 1929, Gómez asumió tal función, siendo electo Presidente de la República Juan Bautista Pérez, para el período 1929-1936, aun cuando renunció en 1931. Con motivo de esta renuncia, en 1931 se reformó de nuevo la Constitución para regularizar la elección de Gómez nuevamente, e integrar de nuevo el poder civil al militar (art. 128).

II. LA CENTRALIZACIÓN MILITAR: LA CREACIÓN DEL EJERCITO NACIONAL

El centralismo político, proceso que culmina en este texto de 1925, fue posible por la centralización militar, que llevó a la creación de un Ejército Nacional. Como hemos señalado, la disgregación política federal del siglo pasado produjo la consolidación en 1864 de un sistema de milicias estatales a cargo de cada Entidad político-territorial, prohibiéndose al Poder Federal en la propia Constitución situar en un Estado fuerza o jefes militares con mando, y aun cuando fueran del mismo Estado o de otro, sin permiso del Gobierno del Estado en que se debía situar la fuerza. El sistema federal por tanto, era contrario a la idea de un Ejército Nacional, aun cuando las Constituciones preveían la existencia de una “fuerza pública nacional” formada “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado quedará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a las leyes”, correspondiendo en todo caso a la Legislatura Nacional el “fijar anualmente la fuerza armada de mar y tierra y dictar las ordenanzas del Ejército”. Sin embargo, como se ha dicho, esa fuerza pública nacional no constituyó la verdadera fuerza de sustentación y defensa de los Gobiernos, sino que ésta estuvo constituida por los Ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos conflictivos.

Esta situación permaneció así hasta la llegada al poder de Cipriano Castro, quien a partir de 1900 comienza a tomar medidas para transformar la fuerza pública nacional, que ya era su “Ejército Restaurador”, en un Ejército Nacional. Modificaciones constitucionales resultaban necesarias: así en la reforma de 1901 desaparece, por primera vez desde 1864, la norma que prohibía al Gobierno nacional situar en los Estados fuerzas o jefes con mando. Continuaron, sin embargo, coexistiendo la fuerza pública nacional y la de los Estados, pero con el establecimiento del principio de que “todos los elementos de guerra existentes en el territorio de la República, a la promulgación de esta Constitución,

(37) Artículo 32, ordinal 6. La única fuente de oposición política al gobierno de Gómez estuvo centrada en los grupos estudiantiles. Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 22. Véase *La Oposición a la Dictadura Gomecista* (El movimiento estudiantil de 1928. Antología documental), en la colección *El Pensamiento Político del Siglo XX*, cit., tomo V. vol. 1.

pertenecen al Gobierno nacional”. En esta forma se nacionalizó la guerra, y sus elementos, las armas, y aun cuando se siguió permitiendo a los Estados adquirir el armamento y demás elementos de guerra necesarios para su seguridad interior, ello se eliminó en la reforma constitucional de 1904, donde se afirmó que “todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación”. Ello conducirá en 1914 a la Reglamentación Nacional sobre Fabricación, Comercio y Porte de Armas, lo que originará en 1922 la promulgación de la Ley de la materia, antecedente de la actual Ley de Armas y Explosivos. Por otra parte, a este proceso de nacionalización del Ejército debe agregarse que a partir de la Constitución de 1901 se había atribuido facultad al Ejecutivo Nacional para utilizar la fuerza pública para poner término a la colisión armada entre dos o más Estados, con lo cual se formalizó la hegemonía militar del Poder Central.

La necesaria formación del Ejército Nacional provocó cambios institucionales de importancia en lo militar, reforzados por los triunfos del Vicepresidente Gómez contra los caudillos regionales. Así la Constitución de 1904 ya había atribuido al Presidente de la República la facultad de “dirigir la guerra y mandar el Ejército y la Armada, en persona, o a nombrar quien haya de hacerlo”, lo que si bien se elimina en el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, en el cual por primera vez a nivel constitucional se regula el Ejército Nacional, cuya conducción se atribuye a “un Comandante en Jefe”, que, por supuesto, es el General Gómez, se vuelve a consagrar en la Constitución de 1914, porque Gómez vuelve a ser Presidente, agregándose dentro de las atribuciones presidenciales el “organizar el Ejército y la milicia nacionales”. Esto permanece hasta la Constitución de 1929, en la cual con motivo de su separación del General Gómez de la Presidencia la República, se previó una disposición transitoria, conforme a la cual el Congreso, para el período constitucional 1929-1936, debía elegir un Comandante en Jefe del Ejército Nacional, “quien mandará el Ejército, la Aviación y la Marina”, resultando, por supuesto, electo el General Gómez. La renuncia de Juan Bautista Pérez a la Presidencia de la República en 1931 provocó la asunción de Gómez de nuevo, de la Presidencia, reformándose la Constitución otra vez para atribuirle de nuevo la facultad de “mandar el Ejército, la Aviación y la Marina por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe” y dirigir la guerra, refundiéndose el cargo de Comandante en Jefe con el de Presidente.

En esta forma, reflejado en los textos constitucionales, el Ejército Nacional va a ser una de las grandes creaciones de los Gobiernos de Castro y Gómez, y por supuesto el principal instrumento para la centralización política y la eliminación del caudillismo federal. Como reflejo de ello, la Academia Militar, creada en 1903, comenzaría a funcionar a partir de 1910; en 1912 la Escuela Náutica de Venezuela en Puerto Cabello, y en 1920 la Escuela de Aviación Militar en Maracay. En 1911 también había comenzado a funcionar la Escuela de Aplicación Militar para incorporar la vieja oficialidad al proceso de profesionalización, y en 1912 la Escuela de Clases para los niveles militares inferiores. El Ministro de Guerra y Marina, por su parte, fue el brazo ejecutor administrativo del proceso de centralización, control y dirección de las Fuerzas Armadas que asumió el Presidente Gómez; y el Ejército Nacional fue el instrumento del Gobierno para el mantenimiento del orden interno en el país. La centralización militar en una fuerza nacional, con la eliminación de las fuerzas estatales, comandada racionalmente, fue así causa, efecto y soporte de la centralización política que se produjo en el Estado nacional.

Esta centralización militar tuvo, por supuesto, un reflejo importantísimo en la legislación de la materia, particularmente en los Códigos Militares. Debe señalarse que desde 1873 existía en el país un Código Militar, verdadero cuerpo reglamentario exhaustivo de la vida militar de 1.488 artículos, que había sido reformado en 1882 (1.687 artículos). Sin embargo, es en 1904 cuando sufre una importantísima reforma que lo lleva a 1.953 artículos, casi más extenso que los propios Códigos Civiles de la época. Asimismo, en 1903 se dicta el Código de la Marina de Guerra (1.574 artículos), reformado luego en 1904. Estos textos fueron luego sustituidos por la Ley Orgánica del Ejército y la Armada de 1933, antecedente de la actual Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. En la materia también debe mencionarse la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1926, reformada en 1933, antecedente de la actual Ley de Conscripción Militar, y señalarse que en 1933, además, se había dictado el Código de Justicia Militar y Naval, sustituido luego por el Código de Justicia Militar de 1938, antecedente directo del actualmente vigente.

III. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. La centralización de los ingresos públicos: La figura del Situado Constitucional

Pero el proceso de centralización del Estado, con sus elementos políticos y militares, se manifestó también en el ámbito de los ingresos públicos, particularmente los tributarios.

En efecto, en el esquema federal del siglo pasado los ingresos públicos se repartieron entre el nivel federal y el de los Estados. Correspondieron siempre al Poder Federal los impuestos de aduanas, lo que por lo demás eran los más importantes, además de ser la renta aduanera el único arbitrio rentístico seguro que poseía la República. Este estaba integrado básicamente por los impuestos a las importaciones, pues las propias Constituciones prohibían gravar las exportaciones, dada nuestra dependencia de la exportación de productos agrícolas (café, cacao, etc.).

Los Estados, por su parte, durante el siglo pasado tenían entre sus atribuciones la libre administración de sus productos naturales, incluidas las minas, con la aclaratoria constitucional de que “las salinas las administrarán con entera independencia del Gobierno central”, como lo indicaba la Constitución de 1874.

En la Constitución de 1881 se precisó esta repartición de competencias tributarias, la cual quedó establecida en la forma siguiente: como tributo nacional se establecían los aduaneros, “cuyas rentas formarán el Tesoro de la Unión”; y para los Estados se establecían los siguientes ingresos como rentas propias: primero, las dos terceras partes del total que produjera en todas las aduanas de la República el impuesto que se cobraba como contribución de tránsito, aun cuando de esto una tercera parte debía reservarse al Poder Federal para invertirse en el fomento del país; y segundo, las dos terceras partes de lo que produjeran las minas, terrenos baldíos y salinas, que a partir de 1881 comenzaron a ser administradas por el Poder Federal, aun cuando ello también debía reservarse al Poder Federal una tercera parte para ser invertido en el fomento del país.

Esas rentas de los Estados, que a partir de 1881 comenzaron a ser percibidas por el Poder Federal, se distribuían entre todos los Estados de la Federación, con proporción a la población que cada uno tuviera. El proceso de vaciamiento del federalismo, desde el ángulo de los ingresos en esta forma, había comenzado por la asunción nacional de la Administración de Rentas Estatales y lentamente va a seguir hasta comienzos de este siglo. Un paso en este sentido fue la precisión, de 1893, de la posibilidad del Congreso de suprimir o reducir por Ley nacional los ingresos de los Estados, aun cuando en esos casos el Congreso debía establecer la manera de devolver a los Estados la parte de la renta que se suprimiera, norma que se mantuvo posteriormente hasta que desaparecen materialmente los ingresos propios de los Estados; en el periodo de consolidación del Estado centralizado, a partir de 1899, es cuando se produce la completa centralización de las rentas públicas en el nivel nacional.

Es cierto que la Constitución de 1901 continuó previendo como rentas de los Estados el producto de los impuestos territoriales o de tránsito que se cobraran en las Aduanas, el ingreso derivado de las minas, terrenos baldíos y salinas, a lo cual se agregó el producto del papel sellado y el impuesto sobre sus productos naturales no provenientes de terrenos baldíos; y que en la Constitución de 1904 se agregó a las rentas de los Estados una cuota, parte de la renta de tabaco y de aguardiente. Sin embargo, a partir de 1901 expresamente los Estados delegaron al Congreso la facultad de crear y organizar la renta básica de los mismos (art. 6, ord. 29°), con lo cual su manejo lo asumió el Poder Federal.

Este proceso de centralización tributaria a nivel nacional se consolidó en la Constitución de 1925, en la cual se estableció la figura del Situado Constitucional, que era para cada Estado la parte que proporcionalmente a su población le correspondiera de una suma fija, que debía erogarse del Tesoro a favor de los Estados “en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado”. En dicho texto, sin embargo, continuaban enumerándose como rentas de los Estados el impuesto del papel sellado, que luego pasa a ser competencia nacional en los años cuarenta, y el impuesto al consumo, con una serie de limitaciones que lo hicieron y que lo han hecho posteriormente inexistente.

En esta forma, el centralismo del Estado, como producto del período histórico que concluye en 1945, se evidencia en el campo tributario o de los ingresos al nacionalizarse todos ellos, desaparecer las rentas propias de los Estados y depender éstos del Situado Constitucional.

2. La centralización fiscal: La estructuración de la Hacienda Pública

Pero dentro del proceso de consolidación del Estado centralizado en el primer tercio de este siglo, deben también destacarse las medidas de centralización fiscal que se operaron en la segunda década del siglo, y que se engloban en la reforma de la Hacienda Pública, motorizada por el ministro Román Cárdenas.

Esta centralización fiscal tuvo varias manifestaciones, incluso a nivel legislativo. La primera de ellas consistió en la centralización en el Ministerio de Hacienda de la administración de los ingresos públicos, con lo cual el Gobierno nacional adquirió el control directo y total sobre los recursos fiscales. A principios de siglo, hemos dicho, los ramos de ingresos estaban constituidos por la renta aduanera, que era la mas importante, y por

los otros ramos de la renta interna. La administración de la mayoría de éstos, sin embargo, no se hacía por las oficinas públicas, sino por particulares, mediante concesión o arrendamiento, lo cual, por lo demás, hacía que su rendimiento efectivo fuera inseguro, constituyendo ingresos nominales que no llegaban a realizarse íntegramente.

Precisamente, en contraste con esta situación, la centralización administrativa de estas rentas se produjo por la asunción progresiva por parte de la Administración Pública de la Hacienda de su administración y manejo. Así en 1905 el Gobierno asumió la administración de la renta de estampillas, creada por el Decreto de 1870, que estableció la instrucción obligatoria y gratuita y que se administraba por arrendamientos. En 1908 se rescindió el contrato de arrendamiento de la renta de fósforo, y esta contribución pasó a ser administrada por el Ministerio de Fomento.

Posteriormente, en 1914, el Ministerio de Hacienda asumió directamente el manejo de la renta de cigarrillos, recaudada mediante estampillas de cigarrillos y papel timbrado oficial, la cual se administraba también por el sistema de contrato de concesión. A partir de 1915 el mismo Ministerio va controlando progresivamente la administración de la renta de licores y aguardientes; y en 1916 el Estado asume también directamente la renta de salinas, que también estaba arrendada.

En cuanto a la renta aduanera, el producto de la misma tampoco era percibido directamente por el Ministerio de Hacienda en virtud del contrato que el Gobierno tenía celebrado desde finales de siglo con el Banco de Venezuela, mediante el cual aquél se comprometió a entregar a dicho Instituto bancario el producto de las rentas de la aduanas marítimas y terrestres, a lo cual se había también agregado el producto de la renta de papel sellado, registros, tierras baldías, almacenaje, intereses y multas, minas, producto de los consulados y subvenciones por contratos especiales. Aun después de constituido el Banco Central de Venezuela, el Servicio de Tesorería lo siguió prestando el Banco de Venezuela como Banco auxiliar, y lo continúa prestando en la actualidad. En todo caso, en materia aduanera, en 1915 se realizó una profunda reforma con el cambio del arancel de aduana sustituyéndose el sistema empírico tradicional por un conjunto de denominaciones científicas genéricas que permitieron una identificación más segura.

Debe señalarse, por otra parte, que la renta minera, escasa antes de 1925, a partir de ese año, por la explotación petrolera, se va a convertir en el renglón más importante de renta interna comparado con los rubros tradicionales, llegando en ese año a aportar el 33 por ciento del total de la renta interna y el 14 por 100 de la renta global. Al final del período gomecista la renta minera llegará a proporcionar más de la mitad del total de la renta global, y Venezuela sería el segundo país productor y primer exportador de petróleo. Sin embargo, la ausencia de impuestos directos en el país (excepto el de sucesiones, de escaso rendimiento) y la liberalidad impositiva respecto de la industria petrolera, reflejadas, entre otros aspectos, en la exoneración de los derechos de importación de maquinaria y equipo, no permitieron que revirtiera al país en esa época mayor porcentaje de la riqueza petrolera, situación que llevó al ministro Gumersindo Torres a afirmar en 1931 que “había sido preferible no cobrar impuesto alguno de explotación en cambio del pago de los derechos de aduana exonerados”.

A pesar de esta escasa participación del sector público en los beneficios de la riqueza petrolera producidas por las empresas concesionarias, los recursos provenientes de la industria a partir de los años veinte contribuyeron a la consolidación del Estado centralizado, el cual contaba entonces con mayores recursos fiscales y con una centralización en el Ministerio de Hacienda de la recaudación y fiscalización de las rentas públicas. La Hacienda pública, como concepto administrativo-fiscal, con dirección y administración centralizada en despacho ministerial, contribuyó así a afianzar el Estado centralizado.

Pero la centralización fiscal y estructuración de la Hacienda se debe también a la introducción definitiva en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública de 1918 del principio de la Unidad del Tesoro y, por tanto, de la no afectación de rentas a gastos específicos. Este principio quizás es el instrumento que más va a contribuir a la centralización fiscal del Estado; y aun cuando su concepto hoy es elemental, sin embargo en 1915 fue realmente revolucionario en relación a la situación precedente, que era la contraria.

En efecto, hasta 1915 rigió en Venezuela el sistema de “apartados” que consistía en destinar determinado ramo de rentas para cubrir con sus ingresos determinado ramo de gastos. Como ejemplos deben citarse el “fondo de abolición”, derivado de la Ley de 1854 de abolición de la esclavitud, y que afectaba rentas, por ejemplo por destilación en alambiques, para destinarlas al pago de la indemnización que se debía a los antiguos propietarios de esclavos. El Servicio de Instrucción Pública, creado en 1870, funcionó hasta 1915 mediante la afectación, al sostenimiento de escuelas, del producto íntegro del impuesto nacional de estampillas, llamadas de escuela, que gravaba la circulación de títulos, a lo cual se agregó el producto del impuesto de estampillas de correo, de timbres y papel timbrado para cigarrillos y de derechos de registro.

El sistema de apartados, por ejemplo, afectó invariablemente determinadas rentas para atender las necesidades de crédito público, por lo que casi todos los empréstitos extranjeros suscritos desde 1823 contaron con cláusulas por las cuales se afectaban ramos de rentas para el pago del servicio de interés y amortización de los capitales. Por ejemplo, en el Protocolo de Washington de 1903, celebrado a raíz del bloqueo por armadas europeas a los puertos venezolanos ese año, se comprometió para su cumplimiento el 30 por ciento de las entradas aduaneras de los puertos de La Guaira y Puerto Cabello, llegándose a estipular que si el Gobierno dejaba de cumplir dicha obligación, la Administración de las Aduanas se pondría a cargo de “funcionarios belgas” hasta que las deudas quedaran satisfechas. Asimismo, en el Convenio de París de 1905, respecto de las deudas inglesas y alemanas, se afectó el 60 por 100 de los derechos de aduana que se produjeran en las otras aduanas del país para pagarlas.

Con el principio de la Unidad del Tesoro desapareció el sistema de apartados y se concentró en el Tesoro la totalidad de los ingresos para con ello cubrir la totalidad de los gastos, con lo cual el Estado asumió el control directo de las rentas. Con posterioridad la ruptura del principio de la Unidad del Tesoro en la Ley Orgánica de Hacienda de 1928 se va a permitir sólo mediante la creación de los Institutos autónomos.

La reforma de 1918, por otra parte, incidió en el Presupuesto, el cual comenzó a ser un programa de gastos y de ingresos destinados a cubrirlos. Con anterioridad, y como

consecuencia del sistema de apartados, la ley del Presupuesto se limitaba a repartir el monto probable de las contribuciones que se votaban primero, para luego votar los gastos, los cuales quedaban limitados por el total de los ingresos probables. La consolidación del sistema presupuestario fue otro signo de la centralización fiscal del Estado.

3. La centralización y desarrollo de la administración pública

El proceso de centralización política y fiscal mediante la asunción de competencias por el nivel federal, y que se refleja en las sucesivas reformas constitucionales que amplían las materias que los Estados reservaron al Poder nacional, se materializó además en el establecimiento de un cada vez más poderoso aparato administrativo del Poder central integrado por los Ministerios como brazo efectivo del Estado centralizado.

En efecto, cuando Castro asume el poder estaba vigente la Ley de Ministerios de 1898, en la cual se establecieron los Despachos de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Crédito Público, Guerra y Marina, Instrucción Pública, Fomento (Agricultura, Industria y Comercio) y de Obras Públicas y de Correo y Teléfonos. Esos nueve Ministerios en la Ley de 1913 se reducen a los siete que habían salido de la Administración guzmancista: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Fomento, Obras Públicas e Instrucción Pública, los cuales permanecen en igual número a pesar de que la Ley de Ministerios se reforma en seis ocasiones hasta 1929 (1915, 1920, 1922, 1926, 1928 y 1929).

En esas reformas sucesivamente fueron ampliándose las competencias ministeriales en los más variados órdenes. Sin embargo, sólo es en la reforma de 1931 que se crea un nuevo Ministerio, el de Salubridad y Agricultura y Cría, y sólo será en la reforma de 1936 que se crean los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría y de Comunicaciones, llegándose a nueve Despachos Ministeriales. Posteriormente (hasta 1976, cuando se produce una reforma ministerial importante con la creación de nuevos Ministerios) sólo se crearán el Ministerio del Trabajo (1945), el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (1950).

Debe señalarse además que en 1910 se había creado la Secretaría General de la Presidencia de la República, que recogió la Ley de Ministerios de 1926, como órgano de asistencia al Presidente para la conducción del Gobierno. El Estado centralizado que emerge de la dictadura gomecista, por tanto, contaba con una Administración pública poderosa que sucesivamente fue configurándose en torno a los Ministerios, en los cuales se había formado una nueva burocracia, alentada por la estabilidad del régimen y por los mayores recursos fiscales provenientes de las actividades petroleras. Esta centralización administrativa provocó además con las reformas de la Hacienda pública, la aparición por primera vez en nuestra estructura administrativa de la que hoy llamamos “la Administración descentralizada”, con la creación en 1928 de dos Institutos autónomos: el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero.

Después de 1935, sin duda, el proceso de centralismo administrativo en el nivel nacional se hará hasta la época contemporánea con estos instrumentos paradójicamente “descentralizados”, pues será mediante los Institutos autónomos nacionales que el Poder

nacional penetrará en todos los ámbitos nacionales avasallando las ya reducidas competencias estatales y municipales a costa, ciertamente, del progreso en muchos órdenes. Así, desde estas Instituciones nacionales el Estado centralizado prestará el servicio de electrificación, teléfonos, abastecimiento de aguas, recolección de aguas negras e incluso recolección de basura, y construirá, por ejemplo, viviendas populares y vías de comunicación.

IV. LA CENTRALIZACIÓN LEGISLATIVA: EL PROGRESO DEL PENSAMIENTO JURÍDICO

Por último, el proceso de consolidación del Estado centralizado en las primeras tres décadas de este siglo se reflejó también en una importante obra de centralización legislativa, consecuencia, además, del progreso que tuvieron las ciencias jurídicas en nuestro país bajo el Gobierno autocrático de Gómez. Este desarrollo y centralización legislativa tuvo dos vertientes: en el ámbito de la codificación general y en materia legislativa especial.

En el campo de la codificación, durante la consolidación del Estado centralizado se produjeron importantes reformas en los Códigos fundamentales, que, dicho sea de paso, en nuestro sistema federal del siglo pasado se configuraban como una disidencia del mismo, en virtud de que siempre la legislación civil, criminal y procesal fue nacional o federal y nunca de la competencia estatal.

En la propia Constitución de 1864, al instaurarse el sistema federal, en las “Bases de la Unión de los Estados” éstos se comprometieron, entre otros aspectos, “a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal”, lista a lo que se agregó en 1881 las “Leyes de Procedimiento Civil y Criminal”.

En consecuencia, la codificación básica en Venezuela tuvo carácter nacional, y así en la segunda mitad del siglo pasado se dictaron los Códigos Civil y Penal y de Comercio. Esta labor global, a pesar de los esfuerzos previos incompletos, correspondió al Gobierno de Guzmán Blanco, lo que le permitió indicar a los legisladores en su mensaje al Congreso en 1873 lo siguiente: “Os entrego la República en perfecta paz, os presento un Código Civil, un Código Penal y un Código Mercantil que organizan nuestra vida civil”. Y ello era cierto, pues hasta esa fecha habían regido en nuestro país las leyes de Indias, que habían sido puestas en vigencia después del nacimiento de la República Autónoma en 1830.

En consecuencia, la labor codificadora nacional ya se había iniciado antes de la llegada de Castro al poder. Sin embargo, a partir de los inicios de su Gobierno, y luego durante el régimen gomecista, la codificación nacional se perfecciona, encargándose de la revisión de la legislación a los más destacados juristas del país, los cuales desarrollan una encomiable labor de modernización jurídica.

Durante las tres primeras décadas de este siglo en esta forma el Código Civil se reforma en 1916 y 1922; el Código Penal en 1904, 1912, 1915 y 1926; el Código de Comercio en 1904 y 1919; el Código de Procedimiento Civil en 1904 y 1916, y el Código de Enjuiciamiento Criminal en 1904, 1911, 1915 y 1926. En esta tarea, como se dijo,

intervinieron los mejores juristas de la época, y en ese período se produjo un importante desarrollo del pensamiento jurídico, teniendo como resultado una influyente bibliografía y la aparición tanto en Caracas como en el interior de reputadas revistas jurídicas.

Como resultado de ese proceso, lo cierto es que la legislación penal vigente sigue siendo básicamente la concebida en el Código Penal de 1926, con ligeras reformas; el Código de Procedimiento Civil vigente hasta 1986 fue el de 1916; el Código de Comercio de 1919, que había refundido las Leyes de Bolsa de 1917, la Ley de Sociedades Cooperativas de 1917 y la Ley sobre Actividades de Sociedades Extranjeras en Venezuela de 1918, sólo sufrió ligeras reformas en 1956; y el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1916 configuró el proceso penal hasta la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal de 1998. Sólo el Código Civil sufrirá modificaciones importantes después de 1935, en 1942 y recientemente en 1982, al igual que el Código de Procedimiento Civil, en 1985.

Pero en el campo de la legislación especial el proceso de centralización legislativa en el Estado nacional fue más notorio y contrasta con la situación del sistema federal del siglo pasado.

En efecto, después de la consolidación definitiva del Estado federal en 1864, salvo en materia de Códigos nacionales y alguna que otra materia que se reservaba a nivel federal, como el régimen de la nacionalidad, la autonomía de los Estados que conformaron la Federación implicó que éstos asumieran la competencia legislativa para dictar sus propias leyes, y por supuesto, administrar su propia justicia. La realidad del federalismo del siglo pasado resulta así además del examen de la legislación de las entidades federales, elaborada por lo demás, por las élites ilustradas de cada Región. Entre esa legislación destacan los Códigos de Policía de cada Estado, que regularon su actividad administrativa y que constituyeron no sólo verdaderos monumentos jurídicos de la legislación venezolana del siglo pasado sino antecedentes evidentes de la mayoría de los aspectos de la legislación especial de este siglo.

A partir de 1864, por tanto, los Estados asumieron el papel de promulgar la legislación especial básica del país, sustituyendo la labor antes desarrollada por las ordenanzas municipales, y es precisamente en los Códigos de Policía que comienza a legislarse sobre sanidad, defensa forestal, tránsito, urbanismo, régimen del trabajo aprovechamiento de las aguas y, en general, sobre los servicios públicos; y en todos ellos con una sorprendente uniformidad.

El proceso de centralización de competencias en el nivel federal a costa de las competencias de los Estados en las primeras décadas de este siglo produjo por tanto un proceso de centralización legislativa que se evidencia en el inicio o consolidación de una legislación nacional, dictada en materias de antaño reguladas en los viejos Códigos de Policía de los Estados. En el período de Castro y Gómez, por tanto, surge la legislación fundamental en todos los órdenes por el vaciamiento de competencias estatales, transfiriéndose además muchas de dichas competencias a los Distritos autónomos establecidos a partir de 1904. Esto se regulariza en la Constitución de 1925, dando origen, en consecuencia, a nuevas Ordenanzas de Policía, dictadas entonces a nivel de las Municipalidades, muchas de las cuales continúan en su concepción básica aún vigentes.

De nuevo aquí apreciamos las consecuencias del centralismo como; reacción contra el nivel intermedio de los Estados, lo que se materializa en el reforzamiento de un nivel municipal a nivel de Distritos lo suficientemente alejados, sin embargo, de las comunidades, de manera de impedir el desarrollo político propio de éstas.

En materia de legislación especial, en todo caso es en las primeras décadas de este siglo que se comienzan a regular coherentemente los aspectos fundamentales de la vida del país como reflejo del centralismo. Dejando aparte los cuerpos normativos en materia de organización administrativa, militar, tributaria y fiscal, a los cuales hemos hecho referencia, en este período, entre las más importantes, se producen las siguientes legislaciones básicas, en las cuales están los antecedentes de muchas de las normas que hoy nos rigen:

En materia de actividades crediticias, si bien las primeras regulaciones sobre Bancos datan de 1860 (Ley de Bancos de Depósitos y Circulación), de 1894 (Ley de Bancos Hipotecarios) y de 1895 (Ley de Bancos), la Ley de Bancos se va a reformar en 1903, 1904, 1910, 1911, 1913, 1918, 1926 y 1935, dictándose además la Ley de Cédulas Hipotecarias en 1916. En 1928 se dicta además la primera Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros.

La legislación relativa a la educación se va a redactar en su concepción moderna en 1915 y 1924. Antes de 1915 existía el Código de Instrucción Pública de 1897 (con reformas en 1904, 1905 1910 y 1912), pero en 1915 se promulgan, en sustitución del Código, la Ley Orgánica de Instrucción, la Ley de Instrucción-Obligatoria, la Ley de Inspección Oficial de la Instrucción, la Ley de Instrucción Primaria Pública, la Ley de Instrucción Secundaria Pública, la Ley de Instrucción Especial, la Ley de Instrucción Normalista Pública, la Ley de Instrucción Superior y la Ley de Certificados y Títulos Oficiales, las cuales sufren reformas importantes en 1926. Allí, sin duda, están los antecedentes, pero con una técnica legislativa superior, de la actual Ley Orgánica de Educación. En 1904, además, se crea la Academia Nacional de Medicina, en 1915 la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y en 1917 la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales.

En materia de sanidad, en 1912 se dicta la primera Ley de Sanidad Nacional, con reformas posteriores en 1919, 1920 y 1923, y que culmina con la Ley vigente de 1942; además, en 1912 se dicta la Ley de Vacunas, en 1913 la Ley de Defensa Sanitaria Vegetal y Animal, en 1915 la Ley de Ejercicio de la Farmacia y en 1930 la Ley de Narcóticos.

En el campo laboral, en 1928 se dicta la primera Ley del Trabajo, reformada luego en 1936, en la cual está el antecedente inmediato de la actual legislación en la materia.

En el área de protección de los recursos naturales renovables, en 1910 se dicta la Ley de Bosques, y luego en 1915 la Ley de Montes y Aguas, con reformas en 1921. En 1931 se promulga la Ley de Bosques y Aguas, reformada en 1935, antecedente inmediato de la vigente Ley Forestal de Suelos y Aguas, pero dicho sea de paso, aquí también son una técnica legislativa muy superior a la Ley actual.

En el campo de los recursos naturales no renovables, el viejo Código de Minas, cuyo origen se sitúa en 1845, se sustituyó en 1915 por la Ley de Minas, que luego se reformó,

sucesivamente en 1918, 1920, 1922, 1925, 1928, 1934 y 1936, conforme avanzó la explotación del subsuelo. Además, en 1920 se dictó la Ley de Hidrocarburos y demás minerales combustibles, que sustituyó los viejos Reglamentos de carbón, petróleo y sustancias similares de 1904, 1914 y 1918. Estas normas dieron origen, posteriormente, a la Ley de Hidrocarburos de 1936, reformada en 1938 y 1942. Esos cuerpos normativos estuvieron vigentes hasta 1999 y 2000, cuando se sancionaron las nuevas Ley Orgánica de Hidrocarburos y la Ley de Minas.

Por supuesto, en este período de principios de siglo en que los avances de las comunicaciones hacen aparecer nuevas necesidades de regulación legal. Por ello, en 1920 se dicta la Ley de Aviación; y en 1915 se había comenzado a regular el tráfico por carreteras, que, concluye luego en la Ley de Tránsito Terrestre de 1926; en 1912 se dicta la Ley de Concesiones Ferrocarrileras, substitutiva de una regulación dispersa del siglo pasado; en 1909 se dictó la Ley de Telégrafo y Teléfonos, substituyendo las viejas leyes orgánicas del Telégrafo Nacional de 1899, y en 1921 se regula la radiotelegrafía.

A los efectos del proceso de electrificación, se dicta la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos de 1928, aún vigente. En 1909 se promulga la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, substitutiva de viejos decretos legislativos del siglo pasado sobre restricciones a la propiedad; y para regular las obras públicas en ese mismo año se dicta el Decreto Reglamentario de Obras Públicas que aún no hemos logrado substituir ni actualizar en nuestro país. Estos instrumentos facilitaron el desarrollo de las comunicaciones mediante la construcción de carreteras, lo que condujo a la integración física del país.

V. EL INICIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA MUERTE DEL DICTADOR Y LA LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN: LA CONSTITUCIÓN DE 1936 Y SU REFORMA EN 1945

Muerto Gómez en 1935, a partir del año 1936, comienza a producirse indudablemente el surgimiento de una nueva Venezuela, no sólo desde el punto de vista político sino también desde el punto de vista social y económico en virtud de los efectos de la explotación petrolera³⁸. En efecto, no sólo resurge paulatinamente el ejercicio de los derechos políticos y las libertades públicas inexistentes cuando Gómez, sino que se reinicia la marcha del país en el campo demográfico, social y cultural, paralizada durante más de un cuarto de siglo³⁹. Gómez, ciertamente fue el “Gendarme Necesario”, según la tesis de

(38) Véase, “El debate político en 1936”, en la Colección *El Pensamiento Político Venezolano del siglo XX*, Caracas, 1983, tomo VIII, 3 vols. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “50 años en la Evolución Institucional de Venezuela 1926-1976”, en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia* (1926-1976), Caracas, 1979, pp. 533 y 761.

(39) Cfr. Domingo A. Rangel, *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, pp. 294 y ss. La apreciación de la parálisis en los campos del desarrollo industrial, de la educación, de la salubridad, puede verse en R. J. Velásquez, *La caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. XX y ss., quien califica con razón a Venezuela en esa época como “una nación secuestrada”, p. XX; y en Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 287 y ss.

Vallenilla Lanz⁴⁰, es decir, integró políticamente a un país disgregado en feudos caudillistas regionales⁴¹ y, por ello, concluyó el sistema federal en Venezuela; pero paralelamente, paralizó el país por treinta años, precisamente en la época en que se hubiera podido construir la etapa del despegue en el desarrollo económico de Venezuela, utilizando adecuadamente la riqueza petrolera. Por ello, la Venezuela que despertó en 1936 era una Venezuela atrasada, ignorante de lo que sucedía en el mundo, y abiertamente saqueada por los inversionistas extranjeros. El cambio que se inició desde 1936, por ello, fue ciertamente revolucionario⁴².

A la muerte de Gómez asumió el poder su Ministro de Guerra, general Eleazar López Contreras (1883-1973), y a los pocos meses se dictó la Constitución de 1936⁴³. Tanto el gobierno de López Contreras como la Constitución de 1936, indudablemente que conformaron un régimen de transición de la dictadura a la democracia⁴⁴, el cual, ni fue continuación de la sombra y dictadura de Gómez ni lo cambió radicalmente, pues sentó las bases de este cambio, y ello es suficiente históricamente para comprender su papel.

En efecto, la Constitución de 1936, elaborada por el mismo Congreso que existía antes de la muerte de Gómez, aun cuando conservadora desde el punto de vista político, reconoció por primera vez en un texto constitucional los derechos de carácter social, los cuales dieron origen a la Ley del Trabajo promulgada meses después, y limitó el derecho de propiedad (arts. 32,3 y 32,8). En el ámbito político, se regularon y reconocieron los derechos políticos, los cuales comenzaron a ejercerse, aun cuando el texto constitucional ratificaba la consideración de las “doctrinas comunistas y anarquistas” como “contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación”, lo cual no será eliminado sino en 1945 (art. 32,6)⁴⁵. El sistema de sufragio, asi-

(40) Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático, Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, pp. 119 y ss.

(41) Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, pp. 14, 15 y 19. Véase Laureano Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalización Venezolana*, Caracas, 1953, p. I y III. Al comentar los extremos a que llegó la represión y el terror durante la dictadura de Gómez. R. Díaz Sánchez señala que “este fue el precio que Venezuela pagó por la extirpación del primitivo feudalismo de las regiones, fuente perenne de guerras internas y fábrica de caudillos rapaces e incultos”. Cfr. R. Díaz Sánchez, “Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)” en Mariano Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 288. Por otra parte, debe destacarse que en la eliminación del caudillismo regional contribuyó la concentración de la riqueza latifundista en las manos de Gómez y sus allegados. Cfr. F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*, Caracas, 1966, tomo II, pp. 482 y ss.

(42) Cfr. Augusto Mijares, “Evolución Política de Venezuela 1810-1960”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, 1810-1960*, Caracas, 1962, pp. 154 y ss.

(43) Véase en la Segunda Parte de esta obra (§ 21).

(44) Al morir Gómez, como señala Domingo A. Rangel, nadie había pensado qué hacer políticamente hablando para transformar el régimen, *op. cit.*, p. 252. Véase sobre el régimen de transición, E. López Contreras, *Proceso Político Social (1923-1936)*, Caracas, 1955.

(45) Domingo A. Rangel señala que la desorientación y confusión de los movimientos políticos en 1936 fue tal, que se agotaron en pura demagogia y gestos de anarquía (*op. cit.*, p. 252), que sólo recuerdan demagogia guzmancista liberal de los años posteriores a 1840.

mismo, permaneció inmodificado en cuanto al carácter indirecto, pues la elección del Presidente se continuaba realizando por el Congreso, el cual eligió a López Contreras para un período de cinco años (1936-1941), prohibiéndose la reelección (arts. 95, 96 y 132). El régimen de López Contreras, a pesar de sus restricciones, fue testigo del nacimiento de los movimientos obreros y de masas, así como de los movimientos políticos antecedentes de los partidos políticos, en cuya formación los antiguos estudiantes del año 1928 jugarían un gran papel⁴⁶.

En cuanto a la forma del Estado, debe señalarse que el Estado que emerge de la dictadura de J. V. Gómez, indudablemente que no fue ni la sombra del que había sido fácil presa del dictador: no sólo aparecía ahora integrado políticamente, sino que debido a los recursos fiscales provenientes del petróleo, aparecía como una entidad de un enorme poder económico. Por otra parte, la política administrativa de la dictadura, siguiendo la orientación de los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX, había sido progresivamente centralista, de manera que en las sucesivas reformas constitucionales, se le fueron quitando o limitando poderes a los entes locales: los Estados y Municipalidades.

A pesar de la forma “federal”, el Estado de 1936 era un Estado casi completamente centralizado, y si bien la justicia permanecía en cierta forma en poder de los Estados, como ya hemos dicho, la Constitución de 1945 dio el golpe de gracia a la descentralización, al nacionalizarse las actividades judiciales⁴⁷.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1936 se inició, en todo caso, el proceso de transformación social del país, a cuyo efecto el texto constitucional no sólo comenzó a regular los derechos sociales, en particular, como se dijo, los de carácter laboral (art. 23,8), sino que dio un vuelco definitivo en la evolución de dos de las libertades que constituyen el pilar de la organización socio-económico-política del Estado Moderno: la propiedad y la libertad económica.

En efecto, en cuanto a la propiedad, la regulación de algunas limitaciones y restricciones a la misma, que se habían venido estableciendo desde 1914 (art. 22,2), en 1925 (art. 32,2) se amplió, pues se agregó una nueva posibilidad de limitación en cuanto a la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición o situación en el territorio (art. 32,2).

Además, se estableció el principio de la reforma agraria al prescribirse que “la Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural, y podrá, mediante trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no

(46) Cfr. R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco. El Autócrata Civilizador Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, Caracas, 1944, tomo II, p. 374. Sobre la generación de 1928. Véase Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 233 y ss.; Joaquín Gabaldón Márquez, *Memoria y Cuento de la Generación del 28*, Caracas, 1958; y María de Lourdes Acedo de Sucre y Carmen Margarita Nones Mendoza, *La generación venezolana 1928. Estudio de una élite política*, Caracas, 1967.

(47) Mediante el artículo 15, 7, los Estados convinieron por primera vez: “reservar al poder Federal”... “todo lo relativo a la Administración de Justicia y a Ministerio Público en el territorio nacional”.

explotadas de dominio privado para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley” (art. 32,2); y se amplió la posibilidad de confiscación, en particular, como consecuencia de delitos contra la cosa pública, previsión dirigida a los bienes del dictador Gómez y de sus colaboradores (art. 32,2).

En el ámbito de la libertad económica, el texto de la Constitución de 1936 fue asimismo de la primera importancia, pues transformó radicalmente la forma y ámbito de su regulación, y sus normas orientaron el proceso constitucional posterior, hasta el texto constitucional vigente.

En efecto, en primer lugar, la Constitución reguló la libertad de trabajo y de las industrias, incorporando a su texto una serie de disposiciones, como se dijo, relativas a las relaciones laborales y a la protección de los trabajadores (art. 32,2); en segundo lugar, amplió las posibilidades de que la libertad de industria y la del trabajo pudieran ser limitadas por razones de “interés público o las buenas costumbres” lo que abarcó posibilidades mayores que el solo orden público previstos en los textos constitucionales anteriores, desde 1909 (art. 32,2); y en tercer lugar, consagró la posibilidad expresa para el Estado de “reservar el ejercicio de determinadas industrias, para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación” (art. 32,9), con lo que se le dio consagración constitucional a la intervención directa y activa del Estado en la economía.

Bajo el amparo de la Constitución de 1936, por otra parte, el Ejecutivo Nacional tuvo que enfrentar los efectos de la crisis económica y social que produjo la II Guerra Mundial, para lo cual acudió a la figura de la restricción o suspensión de los derechos y garantías constitucionales. Conforme a ello desde fines de 1939 hasta 1944 se dictó, mediante Decretos-Leyes emanados en virtud de la restricción de esa garantía, lo que puede considerarse que fue la legislación básica del país en materia económica, y origen de la actual⁴⁸.

En 1941, el Congreso eligió como Presidente al candidato de López Contreras, el general Isaías Medina Angarita (1897-1953), cuyo gobierno abrió el camino a una burguesía liberal reformadora⁴⁹, y promulgó en 1942, dos instrumentos legales de grandísima importancia, además de sentar las bases legislativas de casi todo nuestro sistema jurídico actual: la Ley de Hidrocarburos, que uniformiza el régimen de concesiones previendo la reversión, y que consolidó las posibilidades para un control del Estado en la industria; y la Ley de Impuesto sobre la Renta, base del sistema tributario venezolano. Al final del gobierno del Presidente Medina, durante el cual se inició una política de intervencionismo estatal y de fomento de la producción nacional, se reformó el texto constitucional de 1936, dando origen a una nueva Constitución, la de 1945⁵⁰, en la cual se incorporaron disposiciones que reflejaban la situación económica de emergencia provocada por la II Guerra Mundial, otorgándose amplios poderes al Estado de control de la economía na-

(48) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Valencia, 1980.

(49) Cfr. F. Brito Figueroa, *Historia... cit.*, tomo II, pp. 508 y ss., 629 y ss. Sobre el apoyo del Partido Comunista al gobierno de Medina, véase D. Levine, *op. cit.*, p. 29.

(50) Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 22).

cional (art. 32,9); se ampliaron los poderes del Gobierno Central aun cuando se conservaba, de nombre, la forma federal del Estado (arts. 15 y 78); y se liberalizaron los derechos políticos al eliminarse la prohibición que desde el texto constitucional de 1928 se establecía respecto del comunismo⁵¹.

En particular, debe insistirse que la emergencia económica que legislativamente se reguló por Decretos-Leyes durante el período 1939-1944, influyó en la reforma constitucional de 1945, habiéndose redactado el texto relativo a la garantía económica en forma distinta al texto de 1936, dándose cabida, precisamente, a la posibilidad de las medidas económicas de emergencia. Así se facultó al Poder Federal para “dictar en circunstancias extraordinarias, las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza” (art. 32, ord. 9).

Pero los cambios que se habían producido en el orden económico y social, no se lograron producir en el orden político. Los partidos políticos en proceso de formación reclamaban el sufragio universal y directo, y una nueva clase política emergente no tenía cómo acceder al poder. La dirigencia que venía del régimen autocrático y de su propia liberalización no entendió la magnitud de los cambios y de nuevo fue necesaria una revolución para que el ciclo histórico que se había iniciado en 1899, concluyera.

(51) *Cfr.* D. H. Levine, *op. cit.*, p. 27, quien califica a Medina como iniciador del proceso de liberación política y de libertad de organización en Venezuela.

Quinta Parte

LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD (A PARTIR DE 1945): EL ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS (1945-1998)

El cuarto de los grandes ciclos históricos en la evolución política del país, comenzó, así, con la Revolución de Octubre de 1945, que llevó al partido Acción Democrática al poder, iniciándose el proceso de democratización no sólo del Estado sino de la sociedad venezolana y que originó el sistema político de Estado democrático centralizado de Partidos que predominó durante toda la segunda mitad de este siglo XX. El proyecto político que definió la actuación de las generaciones que condujeron al país en esa segunda mitad del siglo XX, fue el del establecimiento y mantenimiento de un régimen democrático de gobierno, aunado a los esfuerzos de democratizar la sociedad y la economía. El sistema constitucional de Estado de Partidos, se moldeó en este período.

I. EL PROCESO DE INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA

1. La Revolución de Octubre de 1945

La Constitución de 1945 no tuvo una vigencia superior a cinco meses, pues el 18 de octubre del mismo año, un golpe militar llevó al Poder a una Junta de Gobierno que presidió Rómulo Betancourt, quien era el jefe del principal partido de oposición, Acción Democrática. Con ese acontecimiento, además, aparecería también en la escena política, como actor militar del golpe, el Mayor Marcos Pérez Jiménez, quien después sería a su vez, dictador por casi una década (1950-1958). La consecuencia de esta alianza militar con un partido populista mucho se ha evaluado con posterioridad: en ella algunos situaron el nacimiento de la democracia en Venezuela¹, y otros el comienzo del neocolonialismo económico del país². En todo caso, como proceso que en su momento parece que

(1) Cfr. Domingo A. Rangel, *Los andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 237. Véase, Roberto J. Alexander, *The Venezuela Democratic Revolution. A profile of the Regime of Rómulo Betancourt*, New Jersey, 1964.

(2) F. Brito Figueroa, por ejemplo, señala que las actividades de la burguesía industrial nacional auspiciadora de una política de intervención del Estado, en la economía con sentido nacionalista, que actuó entre 1940 y 1945, por el golpe militar de 1945, cambió radicalmente bajo la

era inevitable, lo cierto es que significó la ruptura de un proceso político de transición democrática que se había iniciado, entronizó la demagogia y el sectarismo en el poder³, y se derrumbó al poco tiempo, por la incapacidad de sus dirigentes de asumir una revolución⁴, dando origen a un régimen militar que gobernaría por diez años hasta 1958.

Desde el punto de vista constitucional, la Revolución de Octubre, en todo caso, tiene una importancia singular: con dicho movimiento se produjo, por primera vez en el siglo XX, la ruptura del hilo institucional al romperse también el hilo constitucional. En efecto, durante todo el siglo XIX, las “Revoluciones” triunfantes, particularmente, la Revolución de Marzo (1858), la Dictadura de Páez (1861), la Revolución Federal (1863), la Revolución Azul (1868), la Revolución de Abril (1870), la Revolución Reivindicadora (1879), la Revolución Legalista (1892) y la Revolución Liberal Restauradora (1899), desde el punto de vista constitucional consistieron en el establecimiento formal de un gobierno de *facto*, al margen de una Constitución vigente, la cual quedaba tácitamente derogada a medida que el nuevo gobierno fuera dictando Decretos que, incluso, tuvieron rango constitucional. Esto mismo sucedió en 1945, con la Revolución de Octubre.

En efecto, entre los últimos Decretos dictados por el Presidente Isaías Medina Angarita durante su mandato, estuvo el publicado en la *Gaceta Oficial* del mismo día 18 de octubre de 1945⁵, fecha en la cual se consumó el golpe militar contra su gobierno, mediante el cual se restringieron un conjunto de garantías constitucionales. Dicho Decreto el N° 350 del 18-10-45, en vista de que habían “ocurrido actos de rebelión en varios cuarteles de las guarniciones de Caracas y Maracay, que pueden dar motivo a graves acontecimientos y que han puesto en peligro el orden constitucional y la paz y la seguridad de la República”, suspendió “el ejercicio de las garantías ciudadanas en todo el territorio de la República, con las únicas excepciones que la propia Constitución establece en el citado artículo 37, mientras dure la situación mencionada”.

El golpe militar, sin embargo, estaba dado y en la *Gaceta Oficial* siguiente, publicada el 23-10-45, apareció el “Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela” en la cual ésta se constituyó en Poder Ejecutivo de la Nación (art. 1), la cual lleva fecha del 19-10-45⁶. En esa misma *Gaceta Oficial* se publicó el “Comunicado del Gobierno Provisional a la Nación” de la misma fecha 19-10-45, en la cual se afirmaba que “será mantenido en vigencia el Decreto de suspensión de garantías constitucionales hasta tanto no sea recuperado el orden público turbado para cuyo efecto pedimos y esperamos la colaboración ciudadana”⁷. Además, en el Decreto N° 1 del 20-10-45 de la Junta Revolucionaria se indicó claramente, en su artículo 1, que “Se

orientación del nuevo gabinete, transformado después, en dictadura neoliberal. Véase F. Brito Figueroa *Historia Económica y Social de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1966, p. 361 Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 324.

(3) Véase Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 317.

(4) Cfr. Domingo Alberto Rangel, *op. cit.*, pp. 218 y ss.

(5) Véase *Gaceta Oficial* N° 21.840 de 18-10-45.

(6) Véase *Gaceta Oficial* N° 21.481 de 23-10-45. Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 22.a).

(7) Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 22.b).

mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico nacional en tanto no resulte derogado directa o indirectamente por los Decretos que sancione este gobierno que con el asentimiento popular ha asumido los plenos poderes de la Soberanía Popular”⁸.

La validez de estos Decretos de la Junta, además, se consideraron inimpugnables, lo cual se declaró expresamente mediante el Decreto N° 369 del 9-7-46, en el cual se dispuso que “la validez de los Decretos de la Junta Revolucionaria de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y la de los actos y decisiones de los organismos por ella instituidos, contra los cuales no se hubiere concedido expresamente, por el Decreto de su creación, recurso alguno, no podrá ser impugnada por vía de acción ni de excepción. Las acciones y recursos que hayan sido intentados quedarán sin efecto”⁹.

Sin duda, esta fue una de las manifestaciones más perfectas de la ausencia de un Estado de Derecho y de la consagración jurídica de la arbitrariedad; a pesar de que por Decreto N° 217 de 15-03-46 la Junta Revolucionaria hubiera dictado un estatuto de garantías¹⁰. Esta situación perduró hasta el 17 de diciembre de 1946, oportunidad en la cual, instalada la Asamblea Nacional Constituyente que había sido electa, ésta asumió la función de dictar la Carta Fundamental de la República y un Estatuto Electoral según la declaración sobre el objetivo de la Asamblea Nacional Constituyente (art. 1). En todo caso, aun cuando la Asamblea señaló que mientras no se sancionara la Constitución se abstendría de considerar otras materias, sin embargo, estableció la excepción respecto de los asuntos que “ella misma califique de urgentes, el examen de los actos de la Junta Revolucionaria de Gobierno, la organización y funcionamiento del gobierno provisional de la República... y los proyectos que con carácter de urgencia presente aquel organismo ejecutivo”. Posteriormente, después de la sanción de la Constitución de 1947 y reorganizado el funcionamiento de los Poderes Públicos, el Congreso asumió las funciones legislativas.

2. La Constitución de 1947

En todo caso, la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt (1908-1981), al cuestionar la Constitución del 1945, dictó en marzo de 1946 un Estatuto para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente además del mencionado Decreto de Garantías ciudadanas, cuyas normas, evidentemente tenían rango constitucional, derogatorias de lo previsto en el texto de 1945. Así, mediante la instauración del sufragio directo y realmente universal, con la participación por primera vez del voto femenino, se realizaron las elecciones para la Asamblea Constituyente, la cual dictó un Estatuto provisorio de garantías¹¹ y sancionó la Constitución del 5 de julio de 1947¹².

(8) Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 22.c).

(9) Véase en *Gaceta Oficial* N° 22.054 de 9-7-46. Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 22.e).

(10) Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 22.d).

(11) Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 22.f y 22.g).

(12) Véase su texto la Segunda Parte de esta obra (§ 23).

Este texto, en la historia constitucional del país, indudablemente que tuvo un carácter revolucionario, no sólo en cuanto a técnica y expresión, sino en cuanto al contenido, pues desarrolló ampliamente los derechos sociales, limitó los derechos económicos, y estableció el derecho al sufragio universal, directo y secreto, con lo cual se inició la democracia representativa en Venezuela (arts. 44 y 47). En cuanto a la forma del Estado, el texto de 1947, que luego sirvió de modelo al de 1961, estableció una correlación y balance entre los Poderes Nacionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) divididos en forma tradicional (arts. 84 y 137) y conservó, a pesar del centralismo inmanente de su texto, vestigios del régimen federal¹³. Conforme a la nueva Constitución, se realizaron elecciones en 1947, resultando electo Presidente el escritor Rómulo Gallegos, candidato del partido Acción Democrática en el Poder, por una mayoría abrumadora de votos.

La Constitución de 1947, en efecto, a pesar de su vigencia efímera de algo más de un año, y de que, por tanto, muchas de sus disposiciones no llegaron a aplicarse, cambió completamente en cuanto al fondo y a la forma de la tradición constitucional precedente, incluso en el número de los artículos que la conformaron que doblaron a los de los textos anteriores. Comenzó, incluso, con una Declaración Preliminar, equivalente al Preámbulo de las Constituciones posteriores (1961 y 1999), en la cual se formularon los principios fundamentales de dicho pacto de organización política, entre ellos, “la sustentación de la democracia, como único e irrenunciable sistema de gobernar su conducta interior, y la colaboración pacífica en el designio de auspiciar ese mismo sistema de gobierno y relaciones de todos los pueblos de la tierra”, lo cual recogió luego el texto constitucional de 1961 y en cierta forma el de 1999 en sus preámbulos.

En cuanto a la forma del Estado, la Constitución de 1947 lo dividió territorialmente en Estados, un Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales (arts. 2 y 9), estas últimas formadas por las islas del Mar Caribe de acuerdo a la figura que había sido creada por la Constitución de 1925 (arts. 3 y 10). El territorio de los Estados de acuerdo al artículo 2 de la Constitución de 1947, y siguiendo la orientación de la de 1904 (art. 7,3), se dividió en Distritos Municipales y el de éstos, a su vez, en Municipios” (art. 2). De acuerdo a esta división político territorial, el Poder Público se distribuyó verticalmente “entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional” (art. 86) (fórmula que luego recogió la Constitución de 1999), correspondiendo, sin embargo, el ejercicio del primero, a los Concejos Municipales ubicados en cada “distrito” de los Estados y no en los Municipios (art. 109). Se inició así una confusión que perduró hasta 1989, entre la Municipalidad (Distrito Municipal) y el Concejo Municipal órgano que representaba a la Municipalidad, a quien se atribuyó el ejercicio del Poder Municipal.

En este esquema de distribución vertical del Poder, la Constitución de 1947, si bien conservó el nombre de Estados Unidos de Venezuela, eliminó el Título inicial que habían tenido las Constituciones desde 1864, relativo a las “Bases de la Unión”, y lo sustituyó por un extenso título relativo al Poder de los Estados, en el cual se conservaron compe-

(13) En la Disposición Transitoria 7ª se remitió a la realización de un plebiscito, la decisión sobre la elección de los gobernadores de Estado por voto universal, directo y secreto, o sólo su designación por el Ejecutivo Nacional. Esta falta de visión política en superar la vieja consigna federal, es reconocida por los propios jefes de gobierno de esa época.

tencias sustantivas de éstos en materia de desarrollo económico y físico (art. 121). En cuanto al Poder Municipal, la Constitución de 1947 destinó también un desusado y extenso título a su regulación, con detalle respecto del ámbito de la autonomía “de los Concejos Municipales” (art. 111) y de la competencia del “Poder Municipal” (art. 112), la cual también tenía un contenido amplio (como el de la Constitución de 1999), aun cuando con previsión expresa, en muchos casos, respecto de que esa competencia debía ejercerse “con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales” (art. 112, 2 y 3)¹⁴ con lo cual se limitó sustancialmente la referida autonomía del Poder Municipal, como igualmente ocurre en el texto constitucional de 1999.

La Constitución de 1947 destinó, por otra parte, un extenso articulado a la regulación de los “deberes y derechos individuales y sociales” (arts. 20 a 78), siguiendo las líneas del constitucionalismo de la época. Así, reguló detalladamente las garantías individuales (Art 29 a 46), los derechos de la familia (arts. 47 a 50), el derecho a la salud y a la seguridad social (arts. 51 y 52), los derechos concernientes a la educación (arts. 53 a 60), el derecho al trabajo (arts. 6 a 61), los derechos de carácter económico (arts. 65 a 75), y las normas relativas a la suspensión y restricción de garantías (arts. 76 a 78). Además, reguló el derecho al sufragio, estableciéndolo por primera vez en el siglo XX en un texto constitucional, con carácter universal, directo y secreto para la elección de todos los cuerpos representativos y del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, respecto de todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de 18 años (art. 81).

En cuanto a la regulación de la propiedad privada y de la libertad económica, la Constitución de 1947 siguió la orientación iniciada en el texto de 1936, estableciendo la función social de la propiedad, la cual, en consecuencia, podía ser sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que estableciera la Ley con fines de utilidad pública o interés general (art. 65)¹⁵, orientación que se siguió en las Constituciones de 1961 y 1999. En cuanto a la libertad económica, la Constitución de 1947 estableció las bases contemporáneas del intervencionismo estatal, no sólo al permitir limitaciones a dicha libertad por razones sanitarias o de seguridad pública, sino al consagrar el derecho del Estado de “dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional” (art. 73)¹⁶, en una fórmula que también se siguió en las Constituciones posteriores.

En cuanto al Poder Nacional, al eliminarse el título de las “Bases de la Unión”, se estableció en el texto del 1947 un título especial dedicado al mismo, en el cual se enumeró su competencia (art. 138) en el estilo que luego se recogió en el artículo 136 de la Constitución de 1961 y 156 de la de 1999. Se previó consecuentemente, en virtud de la tendencia centralista que este texto conllevaba, la posibilidad de que las Cámaras Legis-

(14) Véase, por ejemplo, en cuanto a las competencias en materia urbanística, lo expresado en Allan R. Brewer-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada*, Caracas, 1980, pp. 135 y ss.

(15) Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales, Evolución histórica del Estado*, tomo I, Caracas 1996, Quinta Parte.

(16) Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales, op.cit.*, tomo I, Quinta Parte.

lativas descentralizaren competencias nacionales hacia los Estados y Municipalidades (art. 139), lo cual recogieron las Constituciones de 1961 (artículo 137) y 1999 (arts. 157, 158). Se reguló detalladamente lo relativo a las relaciones internacionales (art. 104 a 108), a las Fuerzas Armadas Nacionales (arts. 93 a 103) y a la Hacienda Pública Nacional (arts. 231 a 247) de manera muy diferente a la tradición constitucional precedente, y en cuanto al Poder Nacional, éste, dividido en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 139), fue objeto de una regulación orgánica detallada (art. 137 y 222), que han seguido muy de cerca las Constituciones de 1961 y 1999, aún cuando en ésta última con el agregado de dos otros Poderes Públicos: Ciudadano y Electoral.

En este contexto, debe destacarse particularmente como innovación, la regulación por primera vez a nivel constitucional de instituciones como el Ministerio Público a cargo del Fiscal General de la República (arts. 223 a 227) y la Contraloría General de la República (arts. 241 a 247) con autonomía funcional, y la Procuraduría General de la República (arts. 228 a 230) como institución diferenciada del Ministerio Público, dentro de la misma orientación luego recogida por la Constitución de 1961; y que la Constitución de 1999 completó, al configurar el Poder Ciudadano (Ministerio Público, Contraloría General, Defensor del Pueblo) y el Poder Electoral.

A pesar del excelente texto constitucional democrático de 1947, la práctica política del trienio 1945-1948 lamentablemente impidió el establecimiento de un sistema político con reglas de juego claramente establecidas, debido a la tendencia hegemónica del partido Acción Democrática, gran triunfador en las elecciones de 1946 y 1947, con una mayoría más que abrumadora. Esto provocó conflictos políticos y sociales al gobierno que impidieron a Acción Democrática realizar mayores transformaciones efectivas que no fueran, en materia económica y petrolera, la consolidación de las medidas adoptadas en el gobierno de Medina y el establecimiento de la fórmula del 50/50 en la participación fiscal en los beneficios de la industria petrolera, pues a los pocos meses de la elección de Rómulo Gallegos (1884-1969) como Presidente de la República, los mismos militares que habían dado el golpe en 1945 desplazaron del poder a Acción Democrática en noviembre de 1948.

3. La dictadura militar (1948-1958) y la Constitución de 1953

En efecto, el 24 de noviembre de 1948 se produjo el golpe militar que derrocó el gobierno constitucional del Presidente Rómulo Gallegos. Según consta del “Acta de Constitución del Gobierno Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela el 24 de noviembre de 1948”¹⁷, las Fuerzas Armadas asumieron “el control de la situación de la República” mediante una Junta Militar de Gobierno, y dispusieron que para todas las cuestiones de orden constitucional recibiría aplicación “la Constitución Nacional promulgada el 20 de julio de 1936, reformada el 5 de mayo de 1945, sin perjuicio de que la Junta dé acatamiento a aquellas disposiciones de carácter progresista de la Constitución Nacional promulgada el 5 de julio de 1947”.

(17) Véase en *Gaceta Oficial* N° 22.778 de 25-11-48; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 23.a).

En todo caso, en dicha Acta se dispuso que: “Se mantiene el ordenamiento legal de la República en cuanto no resulte contrario a lo dispuesto en la presente Acta y a los fines que originaron el Gobierno Provisorio”. En esta forma se derogó la Constitución de 1947 y se puso en vigencia el texto de 1945, que los mismos militares impidieron aplicar tres años antes.

Con motivo del asesinato del Presidente de la Junta Militar de Gobierno, Carlos Delgado Chalbaud (1909-1950), el 13-11-50, y por cuanto el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio del 24-11-48 no establecía “la forma de llenar la falta absoluta que ha ocurrido” se promulgó otra “Acta por la cual los representantes de las Fuerzas Armadas Nacionales determinan la modificación del Acta de Constitución del Gobierno Provisorio de fecha 24 de noviembre de 1948” la cual se publicó en la *Gaceta Oficial* del 27-11-50¹⁸.

En esa misma *Gaceta Oficial* se publicó, además, el “Acta por la cual se modifica el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio de fecha 24 de noviembre de 1948”, en la cual se indicó que la Junta denominaría en lo adelante “Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela”¹⁹. El acto del 24-11-48 conservaba toda su fuerza y vigor.

Posteriormente, en diciembre de 1952, al asumir el Coronel Marcos Pérez Jiménez (1914) la posición de Presidente Provisional de la República, de nuevo se publicó en *Gaceta Oficial* del 2-12-52 el “Acta por la cual los representantes de las Fuerzas Armadas Nacionales modifican las Actas de Constitución del Gobierno Provisorio de fecha 24 de noviembre de 1948 y 27 de noviembre de 1950”²⁰. En todo caso el Acta de 24 de noviembre de 1948 conservaba toda su fuerza y vigor.

El 30 de noviembre de 1952 se habían celebrado elecciones generales en el país, y fue precisamente el fraude electoral lo que llevó al Coronel Pérez Jiménez a asumir la posición de Presidente Provisional de la República. En esas elecciones, sin embargo, se eligió una Asamblea Constituyente, la cual, con fecha 9-1-53, decretó lo siguiente:

“Artículo 1. Se mantiene en vigencia el ordenamiento constitucional y legal establecido en el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela de fecha 24 de noviembre de 1948, modificada el 27 de noviembre de 1950 y el 2 de diciembre de 1952, mientras no resulte modificado por esta Asamblea”²¹.

Se aseguraba, así, la continuidad del ordenamiento jurídico de la República.

Durante el mandato del Gobierno de facto, en diversas oportunidades fueron suspendidas las garantías constitucionales, pero ello se refirió básicamente a las libertades individuales.

(18) Véase en *Gaceta Oficial* N° 23.390 de 27-11-60; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 23.b).

(19) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 23.c).

(20) Véase en *Gaceta Oficial* N° 24.002 de 2-12-52; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 23.d).

(21) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 23.e).

La Constitución de 1953²², elaborada por la nueva Asamblea Constituyente “electa”, tuvo como modelo el texto de 1945, pero resultó mucho más conservadora política, social y económicamente hablando; mucho más centralista; y de contenido formal bastante simplista, si se compara su redacción con la Constitución de 1947.

En efecto, la Constitución de 1953, en cuanto a la forma del Estado, formalmente estableció el mismo principio de distribución vertical del Poder Público formulado en los textos precedentes a partir de 1925, “entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional” (art. 40), y destinó capítulos específicos a regular a los Estados (arts. 11 y 17), a las Municipalidades, que continuaron existiendo a nivel de los Distritos (arts. 18 y 21), y al Poder Nacional (arts. 59 a 135). Sin embargo, cambió radicalmente el principio básico del federalismo de 1864 (art. 90), que habían repetido todas las Constituciones precedentes hasta 1947, y que colocaba el poder residual en los Estados. La Constitución de 1947, por ejemplo, en esa tendencia, atribuyó a los Estados competencia en “todo lo no reservado expresamente por esta Constitución o las leyes, a la Nación o Municipalidades” (art. 121,8), y si bien se apartó de la tradición constitucional que regulaba este poder residual, como una materia de reserva constitucional, permitiendo en cambio, que por ley se atribuyeran competencias al nivel nacional, el principio del poder residual de los Estados siempre estuvo vigente.

La Constitución de 1953, al contrario, cambió el nivel residual y se lo atribuyó al Poder Nacional, al establecer como competencia de éste, “toda otra materia que la presente Constitución no atribuya a los otros Poderes” (art. 60,29), con lo cual, formalmente, se acabó con uno de los últimos vestigios del federalismo. La Constitución de 1953, además abandonó la denominación de la Nación como “Estados Unidos de Venezuela” que el texto de 1864 había impuesto, y se adoptó la denominación contemporánea de República de Venezuela (art. 2).

Debe indicarse, además, que los derechos individuales y sociales en la Constitución de 1953, formalmente, sufrieron una merma sustancial en su regulación, estableciéndose respecto de ellos sólo fórmulas escuetas (arts. 28 a 37), aun cuando en materia de propiedad, se conservó el grado de limitación previsto en el texto de 1947 (art. 35,9), ampliándose incluso las posibilidades de limitación e intervención del Estado en el campo económico (art. 12,12).

En cuanto a la continuidad del ordenamiento jurídico anterior, la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución fue explícita al indicar que: “Entre tanto se completa la legislación determinada en Capítulo sobre Garantías individuales de esta Constitución, se mantienen en vigor las disposiciones correspondientes del Gobierno Provisorio y se autoriza al Presidente de la República para que tome las medidas que juzgue convenientes a la preservación en toda forma de la seguridad de la Nación, la conservación de la paz social y mantenimiento del orden público”. En esta forma, se aseguró la continuidad del orden legal, lo cual perduró hasta el golpe de Estado que se produjo en enero de 1958 contra el gobierno del General Pérez Jiménez.

(22) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 24).

La dictadura de Pérez Jiménez fue, sin duda, una de las más represivas y desnaturalizadoras de nuestra historia²³ y concluyó en 1958, cuando un movimiento militar, con respaldo popular asumió el poder, contando con el apoyo de los grupos económicos de todos los partidos políticos. Fue así que se abrió, la etapa democrática que durante la segunda mitad del siglo XX se desarrolló en el país.

4. El Golpe de Estado del 23 de enero de 1958 y la Revolución Democrática

El 23 de enero de 1958 se produjo el golpe de Estado contra el gobierno dictatorial del General Marcos Pérez Jiménez, el cual fue dado, de nuevo, por las Fuerzas Armadas Nacionales con el objeto de enrumbar al país “hacia un Estado democrático de derecho”, tal como consta del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela publicada en la *Gaceta Oficial* del mismo día²⁴.

La Junta, de acuerdo a esta Acta, asumió “todos los Poderes del Estado”, y expresamente se consagró, sobre la continuidad del orden jurídico, lo siguiente:

Art. 3. Se mantiene en plena vigencia el ordenamiento jurídico nacional en cuanto no colida con la presente Acta Constitutiva y con la realización de los fines del nuevo gobierno, a cuyo efecto la Junta Militar dictará, mediante Decreto refrendado por el Gabinete Ejecutivo, las normas generales y particulares que aconseje el interés de la República, inclusive la referentes a la nueva organización de las ramas del Poder Público”.

En la misma fecha del 23 de enero de 1958, según consta en la misma *Gaceta Oficial*, la Junta Militar de Gobierno fue ampliada en su integración y transformada en Junta de Gobierno, con la participación de civiles.

En la “Ratificación de Principios” que la Junta de Gobierno hizo Pública en la *Gaceta Oficial* del 8-3-58²⁵ se precisaron los términos del ordenamiento jurídico de la República y de su establecimiento en la siguiente forma:

“Fue en principio esencial de la Constitución de la Junta de Gobierno enrumbar el país hacia un Estado democrático de derecho. A tal efecto, se mantuvo en plena vigencia el ordenamiento jurídico nacional, el cual sólo sería modificado por las normas generales y particulares que aconsejare el interés de la República, mediante Decretos refrendados por el Gabinete Ejecutivo”.

“Conforme al espíritu del Acta Constitutiva, ha sido criterio unánime de la Junta de Gobierno y del Consejo de Ministros el usar con discreción de las facultades extraordinarias de carácter legislativo...”.

(23) Véase Andrés Stambouli, *Crisis Política (1945-1958)*, Caracas, 1980; José Rodríguez Iturbe. *Crónica de la Década Militar*, Caracas, 1984.

(24) Véase en *Gaceta Oficial* N° 45.567 de 23-01-58; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 24.a).

(25) Véase en *Gaceta Oficial*, N° 25.605 de 08-03-58; y en la Segunda Parte de esta obra (§ 24.b).

Por tanto, durante el mandato de la Junta de Gobierno, entre enero de 1958 y marzo de 1959, estuvo en vigencia, en lo no afectado por el Acta Constitutiva, la Constitución de 1953. Este texto, luego de instaladas las Cámaras Legislativas electas en diciembre de 1958, permaneció en vigencia hasta el 23 de enero de 1961, cuando se promulgó la Constitución de 1961, elaborada por las Cámaras Legislativas conforme al procedimiento que aquel texto de 1953 establecía²⁶.

La Constitución de 1961 fue la primera de las Constituciones venezolanas con mayor vigencia: la segunda fue la de 1830, que tuvo 27 años de aplicación y la de 1961, tuvo 38 años de vigencia. Puede decirse inclusive que así como en el momento político de 1830, que condujo a un acuerdo de los líderes militares-regionalistas que concluyó en lo que se denominó el Pacto Centro-Federal, contribuyó a que esa Constitución tuviese vigencia suficiente durante el proceso de consolidación del Estado, una vez que se separó de la Gran Colombia precisamente por el acuerdo expreso, inicialmente, y tácito posteriormente, para mantener la naciente República; asimismo, esa explicación puede darse en el caso de la vigencia de la Constitución de 1961 la cual también fue el producto de un pacto político nuevo, que se construyó a partir de 1958.

El modelo de este texto de 1961 fue el de 1947, pero resultando con múltiples mejoras²⁷. Desde 1958 en todo caso el país vivió bajo un régimen político democrático representativo, monopolizado por los partidos políticos, habiéndose sucedido en la Presidencia, por primera vez en la historia política del país, varios Presidentes por la vía del sufragio universal, directo y secreto²⁸: 1959-1964: Rómulo Betancourt (1908-1981); 1964-1969: Raúl Leoni (1905-1972); 1969-1974: Rafael Caldera (1916-); 1974-1979; Carlos Andrés Pérez (1922); 1979-1984: Luis Herrera Campíns (1925-); 1984-1989: Jaime Lusinchi (1924-); 1989-1993: de nuevo, Carlos Andrés Pérez (el resto del período entre junio de 1993 y febrero de 1994 lo ejerció como Presidente de la República, electo por el Congreso, Ramón J. Velázquez (1916-); en 1994-1999: de nuevo, Rafael Caldera (1994-1999) y en 1998: Hugo Chávez Frías.

La Constitución de 1961, conforme a la tradición constitucional que se inició en 1811, fue un texto que reguló la parte orgánica del Estado, y los derechos y garantías constitucionales en su parte dogmática, a lo largo de 250 artículos. Al sancionarse, fue una de la Constituciones más avanzadas del momento, habiendo servido de modelo en muchos aspectos para constituciones posteriores, particularmente en el mundo de habla

(26) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 25).

(27) En particular, sobre la Constitución de 1961, véase nuestra obra: *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, VII Tomos, Caracas-San Cristóbal, 1998. Véase además, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1972-1973, 2 tomos (4 volúmenes); *Estudios sobre la Constitución Libro Homenaje a Rafael Caldera*, 4 Tomos, Caracas, 1980 y Allan Brewer-Carías, *La Constitución y sus Enmiendas*, Caracas, 1991.

(28) Ello ha llevado a que desde 1973, se haya estimado a la democracia venezolana como una de las pocas efectivas y competitivas de América Latina. Véase Daniel H. Levine, *op. cit.*, p. 3. Cfr. D. H. Blank, *Politics in Venezuela*, 1973, p. 272. Sobre el proceso político democrático en estos años, véase lo expuesto respecto al sistema electoral y al sistema de partidos en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo III, Caracas 1996, pp. 403 y ss.

hispana. Este texto fue el fruto de un consenso entre las diversas fuerzas y actores políticos de comienzos de la década de los sesenta por lo que puede considerarse como un auténtico Pacto Político de la sociedad venezolana, elaborado por el liderazgo de una generación que ya tenía más de dos décadas de acción política; y en un momento histórico en el cual el espíritu de unidad y de concordia derivada del derrocamiento de la dictadura, materializado en la suscripción del acuerdo interpartidista denominado Pacto de Punto Fijo (1958), facilitaron la elaboración de un texto pluralista que representara la aspiraciones de todos los venezolanos.

Precisamente por esas características, el texto constitucional fue lo suficientemente amplio y flexible como para permitir que todas las corrientes ideológicas lo tuvieran como su instrumento político futuro; y lo suficientemente programático y general, como para permitir su desarrollo de acuerdo a la orientación política de los gobiernos, configurándose como la expresión formal de un auténtico Proyecto Político Nacional.

La Constitución de 1961, así, no se concibió como una camisa de fuerza para el proceso político venezolano, sino como un canal lo suficientemente amplio como para que se pudiera navegar libremente. En sólo dos aspectos la Constitución fue realmente rígida e inflexible: en el establecimiento de una democracia pluralista, que permitió la participación de todas las fuerzas y corrientes políticas -de allí la consagración constitucional del principio de la representación proporcional-; y en la asignación a los partidos políticos de la tarea de conducir políticamente al país. Esto, sin duda, en los años de su vigencia, se logró con creces: la democracia se consolidó completamente en Venezuela, signada por un pluralismo ideológico auténtico, y los partidos políticos controlaron todos los aspectos de la vida nacional.

La Constitución dio algunos de sus frutos políticos fundamentales, creando una situación de estabilidad prolongada como nunca antes se había conocido en el siglo XX. Sin embargo esta estabilidad, y la ausencia de rupturas del sistema político por voluntad de los partidos políticos, con frecuencia hicieron olvidar la necesidad de perfeccionar la democracia como ejercicio político, dando origen a muchas distorsiones que no fueron debidamente superadas. La Constitución de 1961, en todo caso, daba todas las posibilidades para el logro de este perfeccionamiento, las cuales, sin embargo, no se aprovecharon políticamente, salvo en algunos aspectos como los concernientes a los intentos fallidos de descentralización política de la Federación de comienzos de los años noventa.

Dada la importancia de la Constitución de 1961 en la conformación del Estado venezolano, haremos un breve análisis de la misma, para lo cual estudiaremos, en una primera parte, los condicionantes políticos del texto constitucional; en la segunda y tercera partes, las regulaciones fundamentales del texto en relación tanto a la Constitución política como a la Constitución económica que contiene; en la cuarta parte, algunos efectos políticos de la aplicación de la Constitución en las décadas de su vigencia; y en la quinta parte, las deficiencias que al final del período existían en la ejecución de la Constitución y las transformaciones constitucionales que se requerían en relación con la organización del Estado.

II. LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961: LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE 1958 Y EL PACTO DE PUNTO FIJO

Entre las 26 constituciones que Venezuela ha tenido durante toda su historia política desde 1811, la Constitución de 1961 como se dijo, ha sido la de mayor lapso de vigencia, hasta 1999, siguiéndola la de 1830, que tuvo 27 años de vigencia (hasta 1857). Puede decirse inclusive, que el momento político de 1830, que condujo a un acuerdo de los líderes militares-regionalistas que desembocó en lo que se denominó el Pacto Centro-Federal, contribuyó a que esa Constitución tuviese vigencia suficiente durante el proceso de consolidación del Estado, una vez que se separó de la Gran Colombia. En ese momento hubo un acuerdo expreso, inicialmente, y tácito posteriormente, para mantener la naciente República, después de la separación de la Gran Colombia. De allí los años de vigencia de aquel texto. Hasta cierto punto, esa misma explicación podría darse en el caso de la vigencia de la Constitución de 1961, la cual también fue el producto de un pacto político que buscó darle estabilidad al sistema político democrático que se constituyó a partir de 1958.

1. La Revolución Democrática de 1958 y las reglas de juego del sistema político

En efecto, el origen de la Constitución de 1961 está en la Revolución Democrática de 1958 y en el establecimiento, como consecuencia de ella, de unas reglas de juego, tanto del sistema político en general, como del sistema de partidos. A partir de 1958, los partidos políticos que asumieron el control del sistema político, fueron los mismos que habían actuado democráticamente en el trienio 1945-1948 y que habían nacido a comienzos de esa década, pero en 1958 con una nueva actitud. La discordia interpartidista al extremo que caracterizó el proceso político de los años cuarenta, se cambió por un sistema en el cual la discordia se mantuvo al mínimo, pues aquella situación sin duda, había sido la que provocó el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos (1948) por los mismos militares que tres años antes habían llevado a Rómulo Betancourt al Poder, dando así inicio a la dictadura militar que duró una década. Por eso, el mismo Betancourt, al referirse al régimen iniciado en 1958, afirmó que “la discordia interpartidista se mantuvo al mínimo y así revelaron sus conductores que habían aprendido la dura lección que a todos los venezolanos nos dio el despotismo”²⁹.

Pero, por supuesto, no sólo aprendieron la dura lección del despotismo que se mantuvo durante 10 años encarnado por la dictadura de Pérez Jiménez, sino que realmente, quizás lo que más aprendieron fue que la discordia interpartidista al extremo, desarrollada en el trienio 45/48, no podía ser un sistema político que podía funcionar, porque no estaba fundado en reglas de juego claras que permitieran la participación política. Por tanto, más que la experiencia de la dictadura, lo que motivó a los líderes políticos a instaurar el nuevo régimen fue la experiencia del fracaso del sistema político establecido a

(29) Véase R. Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, tomo I, Caracas 1968, p. 9.

mitades de la década de los cuarenta, que se basó, precisamente, en esa “discordia interpartidista” llevada al máximo, y que no permitió que se estabilizara el sistema político. Lo que caracterizó el sistema de partidos en esa época, como lo afirmó Juan Carlos Rey, “no eran relacionados entre competidores que se respetan mutuamente sino entre enemigos jurados que aspiran a destruirse”³⁰. Por eso afirmó el mismo R. Betancourt, que en 1958, “los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático”³¹.

En esta forma, la Revolución Democrática de 1958 tuvo su origen y fundamento en la acción concertada de los partidos fundamentales y sus líderes. De allí que Ramón J. Velásquez, al comentar la reunión que tuvieron los líderes políticos fundamentales en Nueva York, en la primera quincena de 1958, señaló que “pasaron revista a la situación política venezolana, analizaron los graves errores y los aciertos del pasado y terminaron por aceptar la tesis que el porvenir sería suyo en la medida en que entendieran que el poder político es el producto de alianzas y de acuerdos entre los diversos sectores que integran un país”³².

El pacto político que enrumbo el proceso democrático a partir de 1958, buscaba eliminar la hegemonía de cualquiera de los partidos políticos y la exclusión de los otros en el proceso político, así como el establecimiento de un sistema de partidos competitivo que se respetaban mutuamente, el cual debía estar comprometido, por sobre todo al mantenimiento del régimen democrático; y la expresión formal de ese pacto político fue el denominado Pacto de Punto Fijo³³, suscrito el 31 de octubre de 1958 entre los líderes de los tres partidos políticos democráticos fundamentales del país. La Constitución de 1961, puede decirse, fue el producto directo de aquel pacto, desde el punto de vista de la organización del Estado y su régimen político.

2. El Pacto de Punto Fijo (1958)

El Pacto de Punto Fijo constituyó un acuerdo entre los tres principales partidos, partiendo del supuesto de que ellos tenían “la responsabilidad de orientar la opinión para la consolidación de los principios democráticos...”, para lograr puntos de unidad y de cooperación entre ellos. En tal sentido, en él pueden distinguirse tres principios de carácter general que lo motivaron, así como una serie de compromisos políticos concretos.

(30) Véase “El Sistema de Partidos Venezolanos” en Juan Carlos Rey, *Problemas Socio-Político de América Latina*, Caracas 1980, p. 313.

(31) *Op. cit.*, p. 7.

(32) Véase Ramón J. Velásquez, “Aspectos de la Evolución Política en Venezuela en el último medio siglo” en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Caracas 1979, p. 219.

(33) Véase el texto en Presidencia de la República, *Documento que hicieron historia*, tomo II, Caracas 1962, pp. 443 a 49.

Se trató de un acuerdo de convivencia entre los partidos, para garantizar el desarrollo de un proceso electoral (1958), que condujera a la formación de un gobierno democrático con participación de los diversos sectores políticos; para lo cual los partidos acordaron establecer unas pautas de convivencia basadas en el mutuo respeto, inteligencia y cooperación entre las diversas fuerzas políticas, sin perjuicio de la autonomía organizativa de cada una de ellas o de sus características ideológicas, como garantía para no romper el frente unitario que ellas implicaban, prolongar la tregua política, despolarizar el debate y erradicar la violencia partidista.

Ese esfuerzo de cooperación entre las fuerzas políticas tenía como fin inmediato lograr, entre todos, que se desarrollase el proceso electoral de diciembre de 1958, y que los poderes públicos que resultaren electos de ese proceso, respondieran a pautas democráticas. Se trataba, por tanto, de un acuerdo para el establecimiento de un sistema democrático, para lo cual adquirieron el compromiso de establecer un gobierno y unos cuerpos representativos, que debían agrupar equitativamente todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad de la República como sistema popular del gobierno. Por tanto, aquí, el Pacto fue más allá del acuerdo de respeto mutuo y de cooperación, y se convirtió en un acuerdo de hacer y lograr la participación de todos los sectores interesados en la estabilidad republicana y en la formación del nuevo gobierno, lo cual se hizo realidad, no sólo en la estructuración del primer gobierno de Rómulo Betancourt, en 1959, con participación ministerial de los tres principales partidos, sino por el establecimiento del principio de la representación proporcional de las minorías, para lograr la “equitatividad” en los cuerpos deliberantes, de manera que todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana estuviesen representados en ellos, sin que quedasen algunos de aquéllos fuera del juego político. Por tanto, quedaron fuera del pacto, las fuerzas que habían apoyado la dictadura, las que se alineaban con la conspiración militar y con el Partido Comunista de Venezuela, no interesados en el momento en la estabilidad republicana, como quedó demostrado por la lucha subversiva interna que se desarrolló durante más de un lustro, a partir de esa fecha.

Los partidos, además, conforme al Pacto establecieron varios compromisos formales, entre los cuales destacó la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme el resultado electoral, lo cual, en definitiva, se configuraba como un acuerdo de unidad popular defensivo del sistema constitucional, del sistema democrático, y de las elecciones que se iban a realizar. Para lograr este compromiso, debe recordarse que la Revolución Democrática de 1958 no provocó la derogación de la Constitución de 1953 que había sido producto de la dictadura, de manera que el Acta Constitutiva de gobierno que se constituyó el 23 de enero de 1958, dejó en vigencia el régimen constitucional precedente, que era el de la Constitución de 1953, con las modificaciones que la Junta de Gobierno pudiera adoptar³⁴, con lo que no se procedió, como había ocurrido en otros casos de ruptura del hilo constitucional precedentes, a convocarse una Asamblea Constituyente. Ese proceso se consideró que podía contribuir a la ruptura de la propia unidad que se buscaba restablecer, de la propia tregua política y de la despolarización del

(34) Véase el Art. 3 del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela, en *Gaceta Oficial* N° 25.567 de 23-1-58.

debate. Así, se dejó en vigencia el régimen constitucional de 1953, y se fue directamente a un proceso electoral, de acuerdo a la Ley Electoral que se había dictado en mayo de ese mismo año 1958 por la Junta de Gobierno, a los efectos de elegir al Presidente de la República y a una Asamblea-Congreso que debía elaborar la nueva Constitución³⁵.

Este primer compromiso implicó no sólo la voluntad común de respetar las autoridades electas sino la obligación general de defenderlas contra todo intento de Golpe de Estado que se pudieran producir, incluso como “oposición legal y democrática al Gobierno”, considerándose como un delito contra la patria, la colaboración con la fuerzas y con los hechos subversivos, que pudieran provocar la ruptura de la estabilidad constitucional y democrática que resultara de las elecciones.

El otro compromiso esencial fue el de la constitución de un gobierno de unidad nacional como exigencia de la estabilidad del Estado de Derecho, por el tiempo que perdurasen los factores que amenazaban el ensayo republicano, para entre otros aspectos, evitar que la discordia interpartidista y la oposición sistemática debilitara el movimiento hacia la democracia. A tal efecto, se buscó asegurar que las corrientes políticas nacionales estuvieran representadas en el gobierno de unidad, junto con los sectores independientes, a los efectos de garantizar la participación de todos los actores en el proceso político.

Para todos esos fines, el Pacto dispuso que los partidos debían establecer un programa mínimo común para concurrir al proceso electoral, de manera que ninguno de los partidos debía incluir en sus programas puntos contrarios al programa mínimo común; y en cuanto a la discusión pública de los puntos que no estuvieran en el programa mínimo común, debía mantenerse dentro de “los límites de tolerancia y mutuo respeto”, a lo cual los obligaban los intereses superiores de la “unidad popular y de la tregua política” y de la “tolerancia mutua”. Los partidos se comprometieron, además, a realizar una campaña positiva, imbuida de un espíritu unitario y que evitara planteamientos y discusiones que pudieran precipitar “la pugna interpartidista, la desviación personalista del debate y divisiones profundas” que luego pudieran comprometer la formación del Gobierno de la Unidad Nacional.

En este excepcional documento político, por tanto, no sólo había un programa mínimo común, no sólo se comprometían los partidos a no discutir públicamente puntos disidentes con el mismo; a no incorporar en sus programas puntos contrarios; y a discutir públicamente los asuntos divergentes en forma que no comprometiera la unidad, sino además, se estableció el compromiso de realizar la campaña en forma tal que no se cayera en lo que se quería evitar: la pugna interpartidista, las desviaciones personalistas, y las divisiones entre los diversos partidos que pudieran comprometer la formación del futuro gobierno. Concluyó el documento con el compromiso de todos de respaldar el nuevo gobierno y de prestarle leal y democrática colaboración.

(35) Por Decreto-ley N° 20 de 3-2-58 se había derogado la Ley de Elecciones de 1957 (*Gaceta Oficial* N° 25.576 de 3-2-58), declarando inexistentes el *plebiscito* y elecciones celebrados en diciembre de 1957.

Sin duda, en 1958 los partidos políticos habían aprendido la dura lección política de la lucha interpartidista extrema, basada en la destrucción del adversario y la hegemonía de un partido sobre otros, había provocado la destrucción del sistema democrático en la década de los cuarenta y habían provocado la dictadura; y como resultado se suscribió este Pacto de Punto Fijo que ha sido calificado por Juan Carlos Rey como “uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno, de formalización e institucionalización de unas comunes reglas de juego, al mismo tiempo que muestran la lucidez de la élite de los partidos políticos venezolanos”³⁶.

Mediante este compromiso político, por tanto, se estableció en Venezuela un sistema de partidos, basado en relaciones mixtas de cooperación y conflictos, para asegurar la defensa del sistema frente a los enemigos antagónicos que no estaban incorporados al Pacto: las fuerzas perezjimenistas por una parte y las fuerzas de la extrema izquierda, por la otra, que conspiraban contra el régimen democrático.

3. La consecuencia del Pacto: La Constitución de 1961

El Pacto de Punto Fijo, puede decirse, tuvo como producto fundamental no sólo la realización de las elecciones presidenciales y legislativas en diciembre de 1958, sino la elaboración de la Constitución de 1961, lo que resulta del hecho de que la primera tarea que se impusieron los Senadores y Diputados electos en diciembre de 1958 fue la elaboración de dicha Constitución, a cuyo efecto, el 2 de febrero de 1959 se instaló la Comisión de Reforma de Constitucional, como Comisión Bicameral en el Congreso electo.

En la historia constitucional venezolana sólo ha habido dos casos en los cuales una Constitución, luego de una ruptura del hilo constitucional o un cambio político radical no se elaboró por una Asamblea Constituyente, sino por el Congreso conforme la regulación constitucional, lo que ocurrió con las Constituciones de 1936 y de 1961.

En 1936, luego de la muerte del dictador J. V. Gómez, el Congreso que existía fue el que reformó la Constitución, lo cual se explica porque al asumir el poder Eleazar López Contreras se abrió un período de transición, sin que hubiese una ruptura total del sistema anterior. Sin embargo, en 1958 a pesar de que si hubo una ruptura completa en el proceso político, pues inclusive en febrero se declaró inexistente el plebiscito que se había celebrado el 15 de diciembre de 1957 y las elecciones realizadas en esa fecha para los cuerpos representativos, los cuales fueron formalmente disueltos, no se optó por convocar una Asamblea Constituyente, aun cuando por supuesto, de manera que, fue el Congreso electo en el nuevo régimen el que elaboró y sancionó la Constitución.

La Comisión de Reforma Constitucional, como se dijo, se instaló el 2 de febrero de 1959 y en su segunda reunión el 23 de febrero de 1959 llegó a tres acuerdos básicos que orientaron la elaboración del Proyecto; en primer lugar, se acordó tomar como base de discusión para la elaboración de la Constitución, el texto de la Constitución de 1947, y de allí todas las semejanzas que existieron entre el texto de 1947 y el de 1961; en segun-

(36) *Loc. cit.*, p. 315.

do lugar, se acordó que los miembros de la Comisión y los partidos políticos debían precisar los puntos de divergencia con relación al texto de la Constitución de 1947; y en tercer lugar, se acordó también, que debían precisarse los puntos de divergencia entre los partidos políticos respecto al proceso de reforma constitucional³⁷.

Ello condujo al acuerdo tácito de que la reforma constitucional debía concebirse en el seno de la propia Comisión al elaborarse el Proyecto, de manera que no debía abrirse la discusión en las Cámaras Legislativas al presentarse el Proyecto a las mismas³⁸, con lo cual se buscaba evitar que no se llegaran a acuerdos de consenso. Se buscaba así, que la Constitución fuera un pacto político, como debe ser toda Constitución, de la sociedad venezolana en un momento determinado, de manera que como se afirmó en la propia Exposición de Motivos de la Constitución, el texto aprobado no representó una opción rígida político-ideológica, dejándose “cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e injertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República sin tener que apelar a la reforma constitucional”³⁹.

Esto se evidenció en dos aspectos fundamentales, primero, en el establecimiento de un régimen político democrático, con previsiones para su mantenimiento que marca la Constitución política del Estado; y en el establecimiento de un peculiar sistema político-económico-social, que configura la Constitución económica. En efecto, la Constitución estableció una superestructura política caracterizada por el establecimiento de una democracia, con sus instituciones, y el mantenimiento de la misma, como una reacción contra el poder absoluto. Por tanto, el sistema político se construyó teniendo en cuenta la experiencia anterior que había sido la de un poder absoluto, y por eso, dio origen a unas instituciones políticas determinadas comprometidas con la democracia. En cuanto al régimen del sistema económico y social, se percibe el punto de transacción entre las diversas fuerzas políticas, sentando las bases de una democracia económica y de una democracia social, con la posibilidad de intervención del Estado, lo que originó un texto que podía ser canalizado o desarrollado por los gobiernos, según su orientación ideológica.

III. EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961⁴⁰

1. Principios del régimen político

La Constitución de 1961⁴¹, siguiendo la tradición iniciada en 1811 y reforzada en 1863, estableció una forma del Estado Federal, con una gran carga centralista producto

(37) Véase el texto en *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional Venezuela*, tomo I, Vol. 1, Caracas 1971, pp. 5, 6 y 7.

(38) *Loc. cit.*, pp. 6 y 7.

(39) Véase el texto en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas 1961 pp. 205 y ss.

(40) Véase Allan R. Brewer-Carías, “El sistema constitucional venezolano” en la obra colectiva dirigida por Domingo García Belaúnde, Francisco Fernández Segado y Rubén Hernández Valle sobre *Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, 1992 pp. 717-815.

de la evolución política del siglo XX; y un régimen democrático pluralista que dio origen a una democracia de partidos. El Estado Federal centralizado y la democracia de partidos, en su funcionamiento hasta 1999, condujo a que el régimen político resultante fuera calificado como de un Estado democrático centralizado de Partidos.

A. *La Federación Centralizada*

De acuerdo al artículo 2 de la Constitución de 1961, “la República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”, a cuyo efecto se siguió la división del territorio nacional en 22 Estados (art. 9) conforme a la división político-territorial adoptada en 1856, y además, en un Distrito Federal donde estaba la Capital de la República, Caracas, sede de los órganos supremos del Poder Nacional (art. 11); y en las Dependencias Federales, estas últimas formadas por las islas existentes en el mar territorial o en el que cubre la plataforma continental (art. 14). Tanto los Estados como el Distrito Federal, estaban divididos en Municipios, existiendo para 1999, 338 Municipios en todo el territorio nacional.

De acuerdo a los términos de la Constitución, se consagró un sistema de distribución vertical del Poder Público, entre la República (Poder Público Nacional), los Estados (Poder Público Estatal), y los Municipios (Poder Público Municipal), formalmente como un sistema de descentralización política, en el cual tanto los Estados como los Municipios gozaban de autonomía política (arts. 16 y 25), y tenían asignadas una serie de competencias exclusivas que ejercían sin que existiera ningún tipo de control de tutela entre los diversos niveles territoriales. En consecuencia, los actos de los Estados y los Municipios sólo podían ser impugnados ante los órganos del Poder Judicial que ejercen, sea la jurisdicción Constitucional o la contencioso-administrativa (arts. 29 y 215).

La forma federal del Estado, sin embargo, no fue acompañada en el texto constitucional de una efectiva descentralización de competencias, particularmente a nivel de los Estados, de manera que conforme al artículo 136 de la Constitución, se reservó al Poder Nacional una larga cantidad de competencias públicas, que abarcaban materialmente casi todas las actividades de un Estado incluyéndose, además, como competencia de los órganos nacionales “la que corresponda por su índole o naturaleza” (art. 136,25). Conforme a ello y siguiendo la tradición centralista cuyo inicio se remonta a comienzos del Siglo XX, el Congreso Nacional legislativamente continuó el proceso centralizador en perjuicio de los Poderes de los Estados, particularmente en cuanto a las competencias concurrentes que preveía la Constitución.

Además, el desbalance en la distribución vertical de competencias entre los tres niveles del Poder Público, se acentuó por la peculiar distribución del poder tributario que estableció la Constitución, ampliamente previsto a nivel nacional (art. 136,8); y algo a nivel municipal (art. 31,3); pero ausente a nivel estatal, salvo las que pudieran derivarse del carácter residual de las competencias públicas (art. 18).

(41) Véase el texto en la Segunda Parte de esta obra (§ 25).

El excesivo centralismo a que llevó la práctica legislativa desarrollada durante todo el siglo XX, sin dudas, planteó exigencias de reforma política, particularmente provocadas por la elección por voto directo, universal y secreto de los Gobernadores de los Estados, hecho que ocurrió por primera vez en diciembre de 1989; lo que provocó que se sancionara la muy importante Ley de Descentralización, Competencias del Poder Público de 28 de diciembre de 1989⁴² con lo que se pretendió iniciar fallidamente, el *desideratum* por la federación y descentralización política que formularon los redactores de la Constitución en 1961, y que condujo a la previsión de la propia política de descentralización en la Constitución (art. 137).

B. La democracia de partidos

La Constitución de 1961, producto de la Revolución democrática de 1958, estableció un régimen político de democracia representativa liberal y pluralista, conforme al cual todos los órganos políticos del Estado (a nivel nacional, el Presidente de la República, los Senadores y los Diputados al Congreso; a nivel estatal, los Gobernadores y los Diputados a las Asambleas Legislativas; y a nivel municipal, los Alcaldes y los miembros de los Concejos Municipales) debían ser electos por votación popular, directa, universal y secreta (arts. 4, 19, 22, 27, 138, 151 y 183).

Conforme a ese sistema, y con base en la aplicación del principio constitucional de la representación proporcional, cada cinco años, siendo esa la duración del período constitucional nacional (art. 135), se celebraron elecciones en el país (1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998). Al haberse establecido, conforme al artículo 135 de la Constitución, la duración de los Poderes Públicos de los Estados y de los Municipios en 3 años, por la Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados de 1989 y por la Ley Orgánica de Régimen Municipal del mismo año⁴³ la elección de los Gobernadores, Alcaldes y Concejales se produjo a partir de diciembre de 1989.

Ahora bien, el esquema del Estado centralizado provocó en el país, durante los 38 años de vigencia de la Constitución, el desarrollo de un sistema pluralista de democracia de partidos, de carácter multipartidista, de todos los signos ideológicos, en el cual éstos asumieron materialmente el monopolio de la representatividad y de la participación. Los partidos políticos, cuya existencia se reconoció en la Constitución (art.114), asumieron el papel protagónico en el proceso democrático, controlando todas las instancias políticas y penetrando en todos los niveles de la sociedad civil. Ello provocó que muchas veces el centro efectivo de las decisiones políticas hubiera pasado a los órganos directivos de los partidos políticos, que controlaban los órganos representativos. El Estado fue así un Estado de partidos.

(42) Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.133 Ext. de 28-12-89. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales, El Poder Público-Nacional, Estatal, Municipal*, tomo II, Caracas 1996, Octava Parte.

(43) Véase en *Gaceta Oficial* N° 34.208 de 28-4-89; y en *Gaceta Oficial* N° 4.409 Extra, de 15-6-89.

2. Los derechos constitucionales

Siguiendo la tradición iniciada en materia de derechos individuales con la “Declaración de Derechos del Pueblo” de 1811 y con el texto de la Constitución de ese mismo año, enriquecida con los aportes jurídicos en materia de derechos sociales incorporados a las formas constitucionales de 1936 y, principalmente, de 1947, la Constitución de 1961 estuvo signada por la declaración de los derechos fundamentales, razón por la cual, incluso, inició su Preámbulo con la expresión de que la sanción de la propia Constitución tenía entre otros aspectos “el propósito de proteger el trabajo, amparar la dignidad humana; ...mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social; ... cooperar con las demás naciones y, de modo especial con las Repúblicas hermanas del Continente en... la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana... sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos”.

Con base en estos propósitos, de los 250 artículos de la Constitución, 73 se destinaron a regular los Deberes, Derechos y Garantías en cuatro capítulos donde se regularon los derechos individuales, los derechos sociales, los derechos económicos y los derechos políticos⁴⁴. La Constitución estableció, además, la cláusula abierta relativa a derechos y garantías, en el sentido de que como lo expresó la Exposición de Motivos, éstas se basan “sobre la noción esencial de la persona humana y se deja fuera de toda duda la interpretación de que no pueden quedar las garantías a merced de que exista o no una legislación que explícitamente las consagre y reglamente”. Por ello, el texto del artículo 50 que estableció, al igual que se recogió en el artículo 22 de la Constitución de 1999, que:

“La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes la persona humana, no figuren expresamente en ella”.

A. Los derechos individuales

En forma detallada la Constitución reguló los Derechos Individuales, comenzando por la formulación de la libertad, como el derecho de todos “al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del poder público y social” (art. 43), disposición que sustituyó el enunciado tradicional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene, ni impedido ejecutar lo que ella no prohíba. Además, la Constitución estableció expresamente el principio de la irretroactividad de la Ley, excepto cuando imponga menor pena (art. 44).

En el Capítulo relativo a los derechos individuales, la Constitución enumeró expresamente el derecho a la vida como inviolable, y la prohibición de la pena de muerte (art. 58); el derecho de todos a la protección contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada (art. 59); y el principio de la inviolabilidad de la libertad y seguridad perso-

(44) Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales, Los Derechos y Garantías Constitucionales*, tomo IV, Caracas 1996, Tercera Parte.

nal (art. 60). En relación a esta última, se detalló el régimen y limitaciones a las medidas de privación a la libertad, sólo en virtud de las obligaciones cuyo incumplimiento hubiera sido definido por la Ley como delito o falta (arts. 60,1 y 2); la prohibición a las medidas de incomunicación y la proscripción a las torturas y procedimientos que causaren sufrimiento físico o moral (art. 60,3); la garantía a no ser obligado a prestar juramento ni constreñido a declarar ni a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo (art. 60,4); el derecho a la defensa en materia penal, con la sola excepción de poder ser juzgados en ausencia sólo los reos de delito contra la cosa pública (art. 60,5); la garantía a la excarcelación, una vez fuera ordenada por la autoridad competente (art. 60,6); la garantía a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes, con el establecimiento de un plazo máximo (30 años) para las penas restrictivas a la libertad (art. 60,7); la garantía non bis in ídem (art. 60,8); la prohibición al reclutamiento forzoso (art. 60,9); y el régimen de las medidas de interés social en relación a los sujetos en estado de peligrosidad (art. 60,10).

Se estableció, además, la garantía de la igualdad y la no discriminación (art. 61); la inviolabilidad del hogar doméstico (art. 62); la inviolabilidad de la correspondencia (art. 63); la libertad de tránsito (art. 64); la libertad de conciencia y de cultos (art. 65); el derecho a la libre expresión de pensamiento y sus limitaciones mínimas (anonimato, propaganda de guerra), con la prohibición de la censura previa (art. 66); el derecho de petición (art. 67); el derecho de acceso y utilización de los órganos de la administración de justicia y el derecho a la defensa (art. 68); el derecho a ser juzgado por los jueces naturales y el principio *nullum crimen nulla poena sine lege* (art. 69); el derecho de asociación (art. 70) y el derecho de reunión pública o privada (art. 71).

Vinculado a la libertad religiosa y al derecho al libre ejercicio del culto católico, la Constitución declaró a la República en posesión del “Derecho de Patronato Eclesiástico” (lo que se eliminó en la Constitución de 1999), aun cuando previó la posibilidad de celebrar convenios para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado (art. 130), lo que se produjo en 1965 con el *Modus Vivendi* suscrito con la Santa Sede⁴⁵.

Por último, la Constitución reguló la nacionalidad venezolana, como reflejo del derecho universal de la persona a tener una nacionalidad, tanto originaria (con aplicación del *jus soli* y del *jus sanguinis*) como derivada (naturalización), y estableció el principio de la igualdad entre extranjeros y venezolanos, en cuanto los derechos y deberes, con las limitaciones o excepciones establecidas por la misma Constitución y las leyes (art. 45). No admitió la Constitución de 1961 la doble nacionalidad (lo que se ha regulado expresamente en la Constitución de 1999); y en cuanto a los derechos políticos, expresamente los reservó a los venezolanos (art. 45), salvo la posibilidad para los extranjeros de ejercer el sufragio en las elecciones municipales (art. 111).

(45) Véase en *Gaceta Oficial* N° 27.551 de 24-9-64.

B. Los derechos sociales

En cuanto a los Derechos Sociales, en el Capítulo correspondiente, la Constitución estableció múltiples obligaciones al Estado, de proteger las asociaciones y corporaciones (art. 72), la familia (art. 73) la maternidad (art. 74), al niño (art. 75), a las comunidades indígenas (art. 77) y a la salud (art. 76). Todas estas obligaciones de protección estaban acompañadas por la formulación del derecho de todos a prestaciones diversas de parte del Estado.

Además, se reguló el derecho a la educación y la obligación del Estado de prestar los servicios educativos (art. 78); la libertad de cátedra y de enseñanza (art. 79) y el régimen de los que podían enseñar (Art. 81), y la protección a la educación privada (art. 79) conforme a los fines que se le definieran a la educación para “el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana” (art. 80). La Constitución reguló, además, el régimen del ejercicio de profesiones que requirieran título (art. 82); y estableció las obligaciones del Estado en cuanto al fomento de la cultura (art. 83).

Por último, en materia de derechos civiles, la Constitución estableció una larga y detallada enumeración de los derechos laborales: derecho al trabajo (art. 84); la protección del trabajo (art. 85); límite de la jornada de trabajo (art. 86); el régimen del salario justo (art. 87); la garantía de la estabilidad laboral (art. 88); el régimen de responsabilidad de los patronos (art. 89); el fomento de la contratación colectiva (art. 90); el derecho a la sindicalización laboral (art. 91); el derecho de huelga (art. 92); y la protección de la mujer y el menor trabajadores (art. 93). La Constitución concluyó el Capítulo, con el establecimiento de la obligación para el Estado de desarrollar progresivamente el sistema de seguridad social (art. 9).

C. Los derechos económicos

La Constitución, en el Capítulo de los Derechos Económicos, además de regular la Constitución económica del país, estableció expresamente entre los derechos económicos, en primer lugar, el derecho de propiedad, que se garantizó, aun cuando sometible, en virtud de su función social, a contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general (art. 99); el derecho a la propiedad intelectual e industrial (art. 100); la garantía de la expropiación, sólo mediante sentencia firme y pago de justa indemnización (art. 101); y la prohibición de las confiscaciones (art. 102).

En segundo lugar, la Constitución estableció el derecho al libre ejercicio de las actividades lucrativas (libertad económica), sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social (art. 96).

Además, se establecieron en la Constitución importantes normas sobre la participación del Estado en la economía que inciden en el ejercicio de los derechos económicos, consagrándose la potestad de que mediante ley, el Estado pudiera reservarse determina-

das industrias y servicios, lo que originó la nacionalización petrolera de 1975, así como la potestad para dictar medidas para planificar la economía.

D. Los derechos políticos

Por último, la Constitución estableció detalladamente el conjunto de los derechos políticos como privativos de los venezolanos (art. 45), salvo por lo que se refiere al derecho activo al sufragio en las elecciones municipales (art. 111). Así, se reguló el derecho al voto, que además se declaró como una función pública de ejercicio obligatorio (art. 110); el régimen de los electores (art. 111) y el derecho al desempeño de funciones públicas, con el régimen de los elegibles (art. 112). La Constitución garantizó a tal efecto, la libertad y el secreto del voto, el principio de la representación proporcional de las minorías, y la independencia de los organismos electorales (art. 113).

Por otra parte, en la Constitución se regula el derecho de los venezolanos de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional, partidos que deben funcionar con métodos democráticos internos y a los cuales la ley debe garantizarles la igualdad (art. 114).

Finalmente, en el Capítulo de los Derechos Políticos, encontraron regulación expresa el derecho de manifestación (art. 115), y el reconocimiento por la Constitución del asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se hallare en peligro, por motivos políticos (art. 116).

Como se dijo, los derechos políticos se reservaron a los venezolanos y en principio, derivado del principio de igualdad, podían ejercerse tanto por los venezolanos por nacimiento como por los venezolanos por naturalización. Sin embargo, la Constitución estableció una serie de excepciones respecto del ejercicio de ciertas funciones públicas, que reservó a los venezolanos por nacimiento: Presidente de la República (art. 182); Ministros (art. 119); Senadores (art. 149); Diputados (arts. 19 y 152); Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 213); Contralor General de la República (art. 237); Fiscal General de la República (art. 219); Procurador General de la República (art. 201), y Gobernador del Estado (art. 21).

E. La recepción del derecho y protección internacionales

Durante la vigencia de la Constitución de 1961, Venezuela aprobó en 1977 y en 1978, mediante Ley, tanto la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), como los Pactos Internacionales de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y Derechos Económicos y Sociales⁴⁶. Por tanto, el régimen de garantías y protección de dichos textos internacionales desde entonces son Ley vigente en la República, estando el Estado sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

(45) Véase en *Gaceta Oficial* N° 2.146 de 28-1-78.

3. Los órganos constitucionales

La Constitución de 1961, como se dijo, organizó al Estado con forma federal, de forma que la distribución vertical del Poder Público se efectuó en tres niveles: el Poder Nacional atribuido a la República; el Poder de los Estados atribuido a los Estados Miembros de la Federación; y el Poder Municipal atribuido a los Municipios. Todas estas ramas del Poder Público, conforme al artículo 118 de la Constitución “tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. Estos órganos constitucionales, por tanto, no sólo se regularon en el nivel nacional, sino también en el nivel estatal y municipal.

A. *Los órganos constitucionales de la República*

El Poder Nacional, de acuerdo a la Constitución, estaba dividido en la trilogía clásica de Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional y Poder Judicial (que se ha abandonado en la Constitución de 1999), lo que dio origen a una separación orgánica de poderes que configuró, respectivamente, a las Cámaras Legislativas; al Presidente de la República, los Ministros y demás órganos de la Administración Pública; y a la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República. Este esquema de separación orgánica se formuló conforme a un sistema de gobierno presidencial aun cuando con elementos de sujeción parlamentaria.

Además, la Constitución reguló una serie de órganos constitucionales con autonomía funcional en el sentido de que no dependían de la trilogía clásica de órganos constitucionales. La duración del mandato de todos los órganos nacionales (período constitucional) fue de 5 años (art. 135).

a. *El Congreso: Senado y Cámara de Diputados*

Durante la vigencia de la Constitución de 1961, el Poder Legislativo se ejerció por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados (art. 138), siguiéndose la tradición bicameral que se había iniciado en 1811. Estas Cámaras Legislativas se podían reunir en sesión conjunta en los casos establecidos en la Constitución y en las leyes, y para dictar su Reglamento interno (art. 138); y además, cada Cámara tenía sus funciones privativas (art. 158), y ambas, actuando como cuerpos legisladores, de acuerdo al procedimiento previsto en la Constitución sancionaban las leyes (art. 162). Por tanto, el sistema es bicameral incluso en materia legislativa; el cual la Constitución de 1999 ha abandonado, sustituyéndolo por un sistema unicameral a cargo de la Asamblea Nacional.

Las Cámaras tenían en la Constitución dos períodos de sesiones ordinarias al año (marzo a julio y octubre a noviembre) pero podían reunirse en sesiones extraordinarias, cuando así las convocase el Presidente de la República (art. 190,9). Durante el receso de las Cámaras Legislativas funcionaba una Comisión Delegada del Congreso, con funciones de investigación y de ejercicio de algunas de las atribuciones privativas de las Cámaras (art. 179). Correspondía al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional; así como

ejercer el control de la Administración Pública. Adicionalmente, la Constitución le atribuyó el privilegio de decretar amnistías (art. 139).

a'. *Composición y garantías*

Los miembros de las Cámaras Legislativas, conforme a la Constitución, eran electos por votación universal y directa con aplicación, además, del principio de la representación proporcional de las minorías (arts. 148 y 151).

El Senado estaba integrado por 46 Senadores fijos (dos por cada uno de los 22 Estados y 2 por el Distrito Federal) más los Senadores adicionales que resultaren de la aplicación del principio de la representación de las minorías mediante la aplicación del Cuociente Electoral Nacional. Además, eran miembros natos del Senado, con el carácter de Senadores vitalicios, los ex-Presidentes de la República, es decir, los ciudadanos que hubieran desempeñado la Presidencia de la República por elección popular, salvo que sí hubiesen sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones (art. 148). En todo caso, para ser Senador se requería ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años (art. 149).

En cuanto a la Cámara de Diputados, estaba integrada por un número de Diputados determinado según la base de población que regulase la Ley, pero que no podía exceder del 1% de la población total del país (art. 151), y que estaba fijada en la Ley Orgánica del Sufragio en el 0,55 por ciento de la población total del país (art. 3) estimada por ejemplo en 1990, en 18 millones de habitantes. En todo caso, de acuerdo a la Constitución, e independientemente de la base de población, en cada Estado se debían elegir por lo menos dos diputados; y para ser diputado se requería ser venezolano por nacimiento y mayor de veintiún años (art. 152).

En las elecciones legislativas de diciembre de 1993, por ejemplo, la composición de las Cámaras Legislativas resultó así: 46 Senadores (44 por elección directa y 4 adicionales por cuociente) y además 3 Senadores vitalicios; y 201 Diputados (182 por elección directa y 19 adicionales por cuociente).

Tanto los Senadores como los Diputados gozaban de inmunidad parlamentaria por lo que no podían ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones (art. 143); y además tenían la garantía de que no podía exigírseles responsabilidad en ningún tiempo por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones (art. 142). Mediante "Ley que establece normas especiales de procedimientos referidas a la responsabilidad civil de los parlamentarios" de 28 de diciembre de 1989⁴⁷, además, se estableció que la acción civil derivada del delito referida a votos u opiniones dadas por Senadores o Diputados incorporados a la Cámara respectiva, sólo podía ejercerse conjuntamente con la acción penal, restringiéndose, en todo caso, la ejecución de medidas preventivas.

(47) Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.153 Ext. de 28-12-89.

b'. *Atribuciones privativas de las Cámaras Legislativas*

El sistema bicameral tradicional en Venezuela, además de la forma de composición de las Cámaras, se fundamentaba en la atribución de potestades privativas a cada una de las Cámaras. Así, el Senado tenía la atribución de iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales y de otorgar autorización al Ejecutivo Nacional en diversos asuntos como el nombramiento del Procurador General de la República y de jefes de misiones diplomáticas; el empleo de misiones militares; el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas; y la enajenación de bienes inmuebles del dominio privado de la Nación. Además el Senado debía autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional, y autorizar su enjuiciamiento (art. 150).

La Cámara de Diputados, por su parte, tenía como atribución privativa iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario; y dar voto de censura a los Ministros, con posibilidad de que si era aprobado por las 2/3 partes de los Diputados presentes, ello acarrearía la remoción del Ministro (Art 153). Este era uno de los elementos importantes de sujeción parlamentaria del sistema de gobierno presidencial.

c'. *La función legislativa*

Al Congreso le correspondía fundamentalmente, la función de legislar sobre las materias nacionales y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional (art. 139), y a tal efecto, en la Constitución se estableció un detallado procedimiento para la formación de las leyes las cuales se definieron formalmente, como “los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores” (art.162). Por tanto, en materia legislativa, el sistema bicameral conducía a que la dos Cámaras tuvieran plenas e iguales facultades colegisladoras, con las únicas restricciones señaladas, respecto del inicio de la discusión de ciertas leyes, exclusivamente, en algunas de las Cámaras: en el Senado, las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales; y en la Cámara de Diputados, las leyes de Presupuesto y de carácter tributario. Debe señalarse, en todo caso, que no todos los tratados o convenios internacionales que celebrase el Ejecutivo Nacional debían ser aprobados mediante Ley para que tuvieran validez, pues no requerían de dicha aprobación los convenios que ejecutasen o perfeccionasen obligaciones preexistentes de la República; que aplicasen principios expresamente reconocidos por ella; que ejecutasen actos ordinarios de las relaciones internacionales o que implicasen el ejercicio de facultades que la Ley atribuyera expresamente al Ejecutivo Nacional (art. 128).

El procedimiento para la formación de las leyes se regulaba detalladamente, desde la previsión de la iniciativa legislativa atribuida a los tres poderes clásicos del Estado y a un número de al menos 20.000 electores (art. 165); hasta la forma y modalidades de la participación de cada Cámara en la discusión de las mismas, debiendo recibir todo proyecto de ley al menos dos discusiones en cada Cámara (art. 166). Se estableció expresamente el “derecho de palabra” que los Ministros tenían en la discusión de las leyes, así como el mismo derecho que tenían los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en la discusión de las leyes sobre organización y procedimientos judiciales (art. 170).

Una vez sancionada una Ley por el Congreso, el Presidente debía promulgarla mediante su publicación en la *Gaceta Oficial* (art. 174), estableciéndose expresamente, sin embargo, la posibilidad del veto presidencial, mediante la devolución del texto al Congreso, facultándose en todo caso al Presidente de la República, a ocurrir a la Corte Suprema de Justicia por vía de control judicial de la inconstitucionalidad de la ley, contra la ley sancionada y no promulgada (art.173). Se reguló así, en la Constitución, además del control difuso y concentrado a posteriori de la inconstitucionalidad de las leyes, un sistema de control concentrado preventivo de la inconstitucionalidad, a iniciativa del Presidente de la República.

Debe destacarse, por último que la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983, redujo el quórum de las Cámaras para sesionar y funcionar, de la mayoría absoluta a la tercera parte de sus miembros (art. 156), conservándose sin embargo la necesidad de que estuviesen presentes la mayoría absoluta de los miembros para el acto de votación. Con esto se persiguió agilizar la labor legislativa, lo que se completó con la creación, en dicha Enmienda, de la Comisión Legislativa, a la cual correspondía discutir y aprobar proyectos de ley individualmente determinados cuando así lo acordasen las Cámaras en sesión conjunta, correspondiendo luego la sanción definitiva de la Ley, en una sola discusión, por parte de las Cámaras en sesión conjunta (art. 5). Ello hasta cierto punto, significó el desdibujamiento del bicameralismo colegislador.

d'. *La función de control*

El Congreso ejercía también el control de la Administración Pública Nacional, expresión que comprendía la Administración Central y Descentralizada (art. 230), a cuyo efecto se atribuyó tanto a los cuerpos legislativos o sus comisiones, potestad para realizar las investigaciones que juzgasen convenientes (art. 160). En tal sentido se obligó a los funcionarios públicos, incluyendo los de los institutos autónomos, a comparecer ante las Cámaras o sus comisiones, y suministrarles las informaciones y documentos que requirieran para cumplimiento de sus funciones. La obligación mencionada correspondía también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías establecidas en la Constitución (art. 160).

En esta labor de control del Congreso sobre la Administración Pública, la Contraloría General de la República debía prestarle colaboración, en carácter de órgano auxiliar (art. 236).

El control que ejercían las Cámaras, en todo caso, no sólo era de carácter administrativo sino también político, y de allí que los Ministros estaban obligados a concurrir a las Cámaras cuando fueran llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hicieran (art. 199), y que la Cámara de Diputados tuviera la atribución de aprobar votos de censura respecto de aquéllos (art. 153).

El Presidente de la República y los Ministros, en todo caso, debían presentar al Congreso un Mensaje anual el primero (art. 191), y una Memoria y Cuenta los otros (art. 197), que debían considerar las Cámaras Legislativas. Tanto el Presidente como los Ministros eran responsables de sus actos (arts. 192, 197 y 198), y en relación a estos últi-

mos, ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos los liberaba de su responsabilidad por los actos del respectivo despacho (art. 198).

Por último, se debe destacar la función de control del Congreso sobre la celebración de contratos de interés público nacional por parte del Estado, los cuales debían someterse a la aprobación del Congreso (art. 126).

b. *El Ejecutivo Nacional y la Administración Pública*

El Poder Ejecutivo se ejercía por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinasen la Constitución y la Ley (art. 181), y particularmente por los Ministros, que eran sus órganos directos (art. 193).

a'. *El Presidente de la República*

El Presidente de la República, que se elegía por votación universal y directa por mayoría relativa de votos (art. 183), era a la vez Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional (art. 181). La Constitución prohibía la reelección inmediata y sólo podía ser reelecto quien hubiera ejercido la Presidencia de la República, diez años después de terminar su mandato (art. 185), lo que significaba que no se permitía la reelección inmediata ni, por tanto, el ejercicio del cargo por dos períodos constitucionales consecutivos.

El Presidente tenía asignadas múltiples competencias expresas que se materializaban en la emisión de actos administrativos, y entre ellas, la de nombrar y remover los Ministros y el Gobernador del Distrito Federal; ejercer la Comandancia de las Fuerzas Armadas Nacionales; dirigir las relaciones exteriores; declarar el Estado de Emergencia y restringir y suspender las garantías constitucionales; reglamentar las leyes; dictar Decretos Leyes previa habilitación legislativa en materia económica y financiera o para la creación o supresión de servicios públicos; administrar la Hacienda Pública Nacional y ejecutar el Presupuesto, y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (art. 190). Las competencias del Presidente en algunos casos las ejercía solo y en otros, en Consejo de Ministros, integrado por los Ministros (art. 193); y las decisiones (Decretos) en todo caso, debían estar refrendadas por éstos (art. 190).

b'. *Los Ministros y la Administración Pública*

Los Ministros, como se dijo, eran regulados como los órganos directos del Presidente de la República (art. 193), pudiendo éste nombrar Ministros de Estado (sin cartera ministerial) además de los Ministros a cargo de los Ministerios que debía determinar la Ley Orgánica de la Administración Central (arts. 193 y 194)⁴⁸. Los Ministros debían ser venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y de estado seglar (art. 195).

La organización ministerial configuraba el núcleo de la Administración Central, a la que debía agregarse la Procuraduría General de la República, órgano al cual correspon-

(48) Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.945 Extra, de 30-12-86.

día representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República y prestar asesoría jurídica a la Administración Pública Nacional (art. 202). La Procuraduría estaba a cargo del Procurador General de la República, nombrado por el Presidente de la República pero con la autorización del Senado (arts. 150,7 y 201).

Además de la Administración Central, también conformaban la Administración Pública Nacional sujeta al Ejecutivo Nacional, la Administración descentralizada y, en particular, los institutos autónomos que sólo podían ser creados por Ley (art. 230); y las Fuerzas Armadas Nacionales.

Debe destacarse que la Constitución de 1961, como reflejo del proceso de constitucionalización del derecho administrativo, estableció diversas normas sobre el funcionamiento de la Administración Pública, en particular, respecto de los funcionarios públicos, su estabilidad (carrera administrativa) y su necesaria neutralidad política (art. 122); las incompatibilidades mínimas en el ejercicio de los cargos públicos (art. 123); las prohibiciones de contratar con los entes públicos (art. 124); y la prohibición de que se ejercieran simultáneamente la autoridad militar y la civil, excepto por el Presidente de la República, quien era, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 131).

c'. *Las Fuerzas Armadas Nacionales*

La Constitución reguló escueta pero expresamente a las Fuerzas Armadas Nacionales, como una “institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”. La Constitución dispuso, además, que “Fuerzas Armadas Nacionales estarán al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política” (art. 132).

c. *Los órganos del Poder Judicial*

El Poder Judicial en Venezuela, a pesar de la forma federal del Estado, desde 1945 ha sido uno y único a nivel nacional, y conforme a la Constitución de 1961 se ejercía por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determinase la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴⁹ y las leyes reguladoras de las jurisdicciones especiales (contencioso-administrativa, laboral, agraria, tributaria, etc.) (art. 204).

La Constitución garantizó la independencia y autonomía del Poder Judicial (art. 207) y al efecto estableció la estabilidad de los jueces (carrera judicial) (arts. 207 y 208) y las normas sobre inspección del funcionamiento de los tribunales, sin menoscabo de tal autonomía e independencia (art. 210).

(49) Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.995 Extra, de 13-7-87. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., tomo III, Décima Parte.

Pero en particular, la Constitución reguló a la Corte Suprema de Justicia que se instituyó como el más alto Tribunal de la República por lo que contra sus decisiones no se admitía recurso alguno (art. 211). Sus Magistrados eran nombrados por el Congreso, debiendo ser venezolanos por nacimiento, abogados y mayores de treinta años (art. 213). La Corte Suprema funcionaba en Salas, en particular, la Sala Político-Administrativa, la Sala de Casación Civil y la Sala Casación Penal, con cinco Magistrados en cada una de ellas (art. 212), teniendo fundamentalmente competencias en materia de justicia constitucional en Sala Plena (declarar la nulidad de los actos estatales violatorios de la Constitución), y de justicia contencioso-administrativo y de casación en el campo judicial común, en las diversas salas. Además, la Constitución atribuyó a la Corte la decisión previa sobre si había o no mérito para enjuiciar al Presidente de la República y a los altos funcionarios públicos, y la atribución de dirimir las controversias entre los órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal (art. 215).

En cuanto a la competencia de los tribunales nacionales en relación a las actuaciones del Estado, la Constitución estableció el principio de inmunidad jurisdiccional del Estado Venezolano respecto de la competencia de tribunales extranjeros, aun cuando en forma relativa al exigir que en los contratos de interés nacional, si no fuere improcedente, se debía considerar incorporada una cláusula según la cual las deudas y controversias que pudieran suscitarse sobre dichos contratos y que no llegasen a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes serían decididas por los Tribunales competentes de la República, en conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa pudieran dar origen a reclamaciones extranjeras (art. 127).

d. *Los órganos constitucionales con autonomía funcional*

Pero adicionalmente a los órganos que resultaban de la distribución horizontal clásica del Poder Público Nacional (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), la Constitución de 1961 reguló el funcionamiento de otros órganos constitucionales que gozaban de autonomía funcional, en el sentido de que si bien ejercían el Poder Público, no tenían dependencia alguna ni respecto del Ejecutivo Nacional, ni respecto de los órganos del Poder Legislativo o Judicial. Estos órganos, en la Constitución de 1999 se configuraron como dos nuevos Poderes del Estado: Ciudadano y Electoral.

En primer lugar, en la Constitución se reguló a la *Contraloría General de la República*, órgano que tenía a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos (art. 234), pudiendo sus funciones extenderse a los institutos autónomos y a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantizaba la Constitución (art. 235), lo que se efectuó por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dictada en 1975⁵⁰. El Contralor General era designado por el Congreso (art. 238), y debía ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar (art. 237).

(50) Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.482 Extra, de 1984.

En segundo lugar, la Constitución estableció al *Ministerio Público*, órgano al cual correspondía velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes y en particular, intentar la acción penal en los casos de delitos de acción pública; velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales, la celeridad y buena marcha de la administración de Justicia, por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles; e intentar las acciones a que haya lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil penal, administrativa o disciplinaria en que hubieran incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones (art. 220). Sus funciones estaban reguladas en la Ley Orgánica del Ministerio Público⁵¹. El *Fiscal General de la República* también era nombrado por el Congreso, y debía ser venezolano por nacimiento, abogado y de estado seglar (art. 219).

En tercer lugar, la Constitución de 1961 previó la existencia del *Consejo de la Judicatura*, órgano constitucional que debía crear la Ley con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y garantizar a los jueces los beneficios la carrera judicial (art. 217).

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1970 creó dicho organismo el cual luego fue regulado por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1988⁵², y fue eliminado en la Constitución de 1999. Sus miembros, en número de cinco, eran designados tres por la Corte Suprema de Justicia, uno por el Ejecutivo Nacional y el quinto por el Congreso.

Por último, como órgano con autonomía funcional, aun cuando previsto sólo en forma indirecta en la Constitución al garantizar la independencia de los organismos electorales (art. 113), mediante la Ley Orgánica del Sufragio⁵³ fue establecido el *Consejo Supremo Electoral*, a cargo de desarrollar y controlar los procesos electorales, y cuyos Miembros también eran designados por el Congreso.

B. *Los órganos constitucionales de los Estados Miembros de la Federación*

Como se ha señalado, la Constitución también estableció un sistema de separación orgánica de Poderes a nivel de los 22 Estados Miembros de la Federación, consecuencia de la distribución del Poder Público de los Estados en Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, lo que dio origen a las Asambleas Legislativas y a los Gobernadores en cada Estado, cuyos órganos tenían un período de duración constitucional (art. 135) de tres años conforme a la Ley sobre duración de los períodos de los Poderes Públicos de los Estados de 1988 .

a. *Las Asambleas Legislativas*

El Poder Legislativo en los Estados se ejercía por las respectivas Asambleas Legislativas, integradas por Diputados electos por votación directa, la mitad en forma uninomi-

(51) Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.434 Extra, de 16-9-70.

(52) Véase en *Gaceta Oficial* N° 34.068 de 7-10-88.

(53) Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.124 Extra, de 14-9-89.

nal y la otra mitad por listas con representación proporcional de las minorías (art. 19) en un número que variaba según la población del Estado, desde 11 hasta 23 Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio (art. 5).

Las Asambleas eran competentes para legislar sobre las materias de la competencia estatal, examinar y controlar los actos de la Administración Pública Estatal, y en particular, aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador (arts. 19 y 20).

En caso de improbación de la gestión del Gobernador, ello acarrea la inmediata destitución en el caso de que fuera acordada expresamente y por el voto de las 2/3 partes de los miembros de la respectiva Asamblea (art. 24). En tal caso, se producía una falta absoluta del Gobernador, y si tal falta ocurría antes de que el Gobernador cumpliera la mitad del período de gobierno que como se dijo era de tres años, debía entonces realizarse una nueva elección, tal como lo preveía la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado de 1989. De lo contrario, se preveía un régimen interinario, de suplencia por el resto del período a cargo de la persona que designase por votación secreta la respectiva Asamblea Legislativa (art. 21).

b. *Los Gobernadores de Estado*

Conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1961, los Gobernadores de Estado eran del libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, hasta tanto se dispusiera otra cosa mediante ley, por lo que al sancionarse la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado de 1989⁵⁴, en diciembre de ese año comenzaron a ser electos por votación directa y por mayoría relativa, en la circunscripción electoral de cada Estado (art. 22), debiendo ser venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y de estado seglar (art. 21).

Los Gobernadores, conforme a la Constitución ejercían el gobierno y la administración de cada Estado, correspondiéndole un doble carácter de ser Jefes del Ejecutivo del Estado y además, agentes del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción (art. 21).

La remoción de Gobernadores podía producirse, además de por la causal ya señalada de la improbación de su gestión por la Asamblea Legislativa, por otras dos causales establecidas en la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado: por condena penal que implique privación de la libertad dictada mediante sentencia definitivamente firme (art. 13,2), y por Acuerdo del Senado, tomado por los 2/3 partes de sus miembros a solicitud escrita y motivada del Presidente de la República, en sesión especial en la cual se garantizase al Gobernador respectivo su derecho a la defensa y en la cual debiera responder las preguntas que se le formulen (art. 15).

c. *Los órganos municipales*

La Constitución de 1961, al establecer las bases del régimen municipal no estableció detalle organizativo para los Municipios, dejando su desarrollo a la Ley Orgánica de

(54) Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.086 Extra. de 14-4-89.

Régimen Municipal y a las leyes que en conformidad con ella dictasen las Asambleas Legislativas de cada Estado (art. 26), a las cuales correspondía, por lo demás, la organización de los Municipios y la división política territorial del respectivo Estado (art. 17,2).

La Constitución, en realidad, sólo se limitó a establecer que “la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local” (art. 27), conforme a lo cual fue la Ley Orgánica de Régimen Municipal, particularmente en la reforma de 1989⁵⁵, la que estableció un régimen de separación orgánica de Poderes a nivel Municipal, distinguiendo a los Alcaldes electos por votación directa, como la autoridad ejecutiva de gobierno y administración municipal; de los Concejos Municipales, cuyos miembros (Concejales) también eran electos por votación directa, a cargo funciones deliberantes, legislativas y de control municipal. Para evitar conflictos, la Ley Orgánica estableció que el Alcalde presidía el Concejo Municipal, aun cuando sin voto.

La duración en sus funciones, tanto del Alcalde como de los miembros de Concejos Municipales era de tres años, conforme se establecía en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dictada conforme al artículo 135 de la Constitución.

4. El régimen electoral

Siendo el gobierno de la República, como lo disponía el artículo 3º de la Constitución, “democrático, representativo responsable y alternativo”, y residiendo la soberanía en el pueblo como lo proclamaba el artículo 4º, éste la ejercía, “mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”. Así, el sufragio era el instrumento por excelencia de concretización del sistema democrático, conforme al régimen electoral.

A. *El derecho activo y pasivo al sufragio*

Conforme a la Constitución de 1961, el voto era “un derecho y una función pública”, por lo que su ejercicio se consideraba obligatorio, dentro de los límites y condiciones establecidos en la Ley Orgánica del Sufragio (art. 110).

Eran electores, es decir, tenían derecho activo al sufragio todos los venezolanos que hubieran cumplido 18 años y no estuviesen sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, lo que sólo podía ser decidido por los órganos judiciales (art. 111). Se consagró, así, el carácter universal absoluto del sufragio (arts. 148, 151 y 183), sin discriminaciones de ningún tipo (art. 61), como un derecho político de los venezolanos. La Constitución admitía, sin embargo, el principio de que en las elecciones municipales el voto podía hacerse extensivo a los extranjeros, lo que fue regulado en la Ley Orgánica del Sufragio respecto de los extranjeros con más de 10 años de residencia en el país (arts. 45 y 111).

Pero además de universal, el derecho activo al sufragio era un derecho al sufragio *directo*, tal como se precisó expresamente en la Constitución respecto de todos los órganos

(55) Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.409 Extra. de 15-6-89. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, *op. cit.*, tomo II, Novena Parte.

representativos (arts. 19, 148, 151 y 183). Adicionalmente, la Constitución exigió que la legislación garantizase “*la libertad y el secreto del voto*” y consagrarse “el derecho de representación proporcional de las minorías” (art. 113), lo que ratificó al regular los cuerpos representativos (arts. 19, 148 y 149).

En definitiva, el derecho al voto (sufragio activo) como derecho político, estaba regulado en el propio texto constitucional como un derecho al sufragio universal, directo, secreto y libre para la elección del Presidente de la República (art. 183), y de los Senadores (art. 148), y Diputados al Congreso Nacional (art. 151); de los Gobernadores de Estado (art. 22), y de los Diputados a las Asambleas Legislativas (art. 19); y de los Alcaldes: y miembros de los Concejos Municipales (Concejales) (arts. 25 y 27). A lo que debe agregarse, el derecho a la elección por mayoría relativa en los casos de órganos unipersonales (Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes) (art. 183), y a la elección con representación proporcional de las minorías en las elecciones por listas (art. 113) y en todo caso, para la elección de Senadores y Diputados al Congreso Nacional (arts. 148 y 151) y de Diputados a las Asambleas Legislativas (art. 19).

En cuanto al derecho pasivo al sufragio, eran elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que supieran leer y escribir, mayores de 21 años sin más restricciones que las establecidas en la Constitución, como por ejemplo, nacionalidad venezolana por nacimiento, estado seglar y mayoría de 30 años para Presidente de la República (art. 180), nacionalidad venezolana por nacimiento y mayor de 30 años para Senadores (art. 148) y nacionalidad venezolana por nacimiento para Diputados al Congreso Nacional y a las Asambleas Legislativas (arts. 19 y 152).

B. *El sistema electoral*

De acuerdo a los principios constitucionales, desde 1958 y cada cinco años (1958, 1963, 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 y 1998) se realizaron elecciones libres para la escogencia del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados al Congreso Nacional, de Diputados a las Asambleas Legislativas y de Concejales, habiéndose producido una regular alternabilidad republicana. El sistema electoral que se estableció y aplicó para las elecciones de los cuerpos representativos, conforme al postulado constitucional del derecho a la representación proporcional de las minorías, hasta 1989 fue un sistema basado en postulación y escrutinio por listas cerradas y bloqueadas mediante el sistema D’Hondt y la aplicación de cuocientes electorales.

En 1988 y 1989 se adoptaron importantes reformas al sistema, que buscaron perfeccionarlo para hacerlo más representativo. En tal sentido, además de haberse establecido la elección directa de Gobernadores de los Estados Miembros de la Federación y de Alcaldes Municipales, lo que ocurrió por primera vez en diciembre 1989, en ese mismo año se aprobó la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio estableciéndose una variación en el sistema electoral mediante listas al aprobarse un sistema de voto uninominal alternativo al voto por listas, el cual se aplicó por primera vez para la elección de concejales en diciembre de 1989. Este sistema fue reformado nuevamente en materia municipal, en 1992, para la elección unipersonal de Concejales y en 1993 para la elección unipersonal del 50% de los Diputados. La Ley Orgánica se reformó nuevamente en 1995 en la víspe-

ra de las elecciones regionales y en 1996 se sancionó en las Cámaras una nueva reforma que afectaría el sistema uninominal.

La Constitución exigía además, como principio, que los organismos electorales debían estar integrados “de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la Ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones” (art. 113). De allí que la Ley Orgánica del Sufragio hubiese organizado la administración del sistema electoral, atribuyéndole su conducción al Consejo Supremo Electoral, configurado como órgano dotado de autonomía funcional y, por tanto, no dependiente ni del Congreso, ni del Ejecutivo Nacional ni de los órganos del Poder Judicial. Los miembros del Consejo Supremo Electoral eran designados por el Congreso, teniendo derecho a una representación en el mismo los partidos políticos que hubieran obtenido una representación superior a un determinado porcentaje de la votación total en las elecciones precedentes, en virtud del derecho expreso que establece la Constitución de los partidos políticos de ejercer vigilancia sobre el proceso electoral” (art. 113).

C. *El régimen de los partidos políticos*

Los partidos políticos en Venezuela habían encontrado consagración constitucional expresa, no sólo al otorgárseles el derecho de vigilancia sobre los procesos electorales, sino al regularse expresamente como mecanismos de participación política, todo lo cual fue eliminado en la Constitución de 1999.

En efecto, la Constitución de 1961 consagró en su artículo 114, como derecho político, el derecho de todos los venezolanos aptos para el voto, es decir, de los mayores de 18 años no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, “de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional” (art. 114). Se regularon, así, como instituciones de origen constitucional que, por supuesto, debían tener por objetivo participar en la política nacional, por “métodos democráticos”, por lo que los partidos políticos antidemocráticos, es decir, que “de manera sistemática propugnen o desarrollen actividades contra el orden constitucional”, como lo establece la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964⁵⁶, podían ser disueltos por la Corte Suprema de Justicia, actuando como juez constitucional, a instancia del Presidente de la República (art. 29).

Esta ley estableció en detalle el régimen de los partidos políticos en el país, con normas sobre su constitución y funcionamiento, en las cuales se tendía a asegurar el carácter democrático de los mismos y garantizar la igualdad de todos ellos ante la ley, norma que buscaba asegurar el régimen multipartidista y a proscribir la posible hegemonía de un partido político respecto a los otros.

En todo caso, la aplicación sucesiva de procesos electorales cada cinco años, a partir de 1958, si bien desarrolló en Venezuela el sistema multipartidista y pluralista que perseguía la Constitución y que en algunos procesos, por ejemplo, para elecciones naciona-

(56) Véase en *Gaceta Oficial* N° 27.725 de 30-4-65.

les, había llevado a participar a más de 20 partidos políticos nacionales (1973, 1983, 1988), la práctica política condujo al predominio de dos partidos políticos de centro (social-demócrata y demócrata cristiano) que acapararon más del 80% del total de votos (1973, 1978, 1983, 1988) quedando la totalidad de los partidos de izquierda que habían participado en las elecciones siempre, con menos de un 10% de la votación.

5. Las garantías constitucionales

La Constitución de 1961, al consagrar un Estado de Derecho estableció no sólo limitaciones a la actuación de los Poderes Públicos, y consagró los derechos fundamentales, sino que precisó las garantías para que la Constitución fuera efectivamente la ley suprema del país, y fuera respetada. Estas garantías, por supuesto, se manifiestan en medios procesales de protección de la Constitución y de los derechos fundamentales⁵⁷.

Además de la garantía objetiva de la Constitución al declarar como nulos y sin ningún valor, los actos estatales que fueran contrarios a sus disposiciones (arts. 46; 119 y 120), la Constitución de 1961 estableció múltiples mecanismos judiciales para garantizar la supremacía constitucional, y en particular, los sistemas de justicia constitucional a través del control de la constitucionalidad de las leyes, mixto y concentrado, y del amparo a los derechos fundamentales; y el control contencioso administrativo.

A. El método difuso

Dada la garantía objetiva de la Constitución, el sistema difuso de la constitucionalidad de las leyes se estableció en Venezuela desde el siglo XIX, habiéndose consagrado expresamente en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, cuya norma fue incorporada expresamente al ordenamiento jurídico en 1887. Dicha disposición autoriza a todos los tribunales de la República al decidir un caso concreto sometido a su juicio, para declarar la inaplicabilidad de las leyes y otros actos normativos, cuando consideren que éstos violan la Constitución, aplicando así con preferencia el Texto Fundamental. Esta posibilidad, de aplicación regular y normal, sea a instancia de las partes en el proceso y aun de oficio por el juez, sólo estaba sometida a los medios procesales de revisión judicial ordinarios (apelación) o al recurso de casación cuando éste normalmente procediera, no existiendo en Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1961 ningún recurso extraordinario específico que pudiera ejercerse contra esas decisiones judiciales para ante la Corte Suprema, como se estableció en la Constitución de 1999. Por supuesto, en estos casos de aplicación del método difuso, la decisión del juez tiene efectos inter partes y declarativos, es decir, *ex tunc*.

(57) Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., tomo IV, Décima Quinta Parte; y en tomo V, *El Derecho y Acción de Amparo*, Décima Séptima Parte.

B. *El método concentrado*

Además del método difuso de control de la constitucionalidad las leyes, el sistema constitucional venezolano desde 1858, ha configurado también, en paralelo, un sistema concentrado de control de constitucionalidad de las leyes que la Constitución de 1961 atribuyó a la Corte Suprema de Justicia, en forma *a priori*, como consecuencia de un veto presidencial a las leyes por el Presidente de la República por razones de constitucionalidad, o *a posteriori*, mediante el conocimiento de las acciones populares de inconstitucionalidad.

En esta forma, la Constitución de 1961, siguiendo la tradición que se remonta a 1858, adoptó el método de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes vigentes, atribuyéndole a la Corte Suprema de Justicia competencia para declarar la nulidad de los actos normativos del Estado (leyes del Congreso Decretos-Leyes, actos parlamentarios sin forma Ley de carácter normativo. Reglamentos Ejecutivos, Leyes de Asambleas Legislativas, Ordenanzas Municipales) cuando fueran violatorios de la Constitución (art. 215), y fuera requerida la decisión de la Corte mediante una *acción popular*, es decir, que podía ser ejercida en cualquier tiempo (sin lapso de caducidad alguno) por cualquier habitante de la República (sin requisitos de legitimación de ningún tipo). El procedimiento en estos juicios de nulidad se reguló detalladamente en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976⁵⁸.

La decisión de la Corte Suprema de Justicia, que en estos casos de control de constitucionalidad de las leyes se ejercía por la Corte en Pleno, producía efectos *erga omnes*, correspondiéndole a la Corte en su decisión, disponer los efectos de la misma en el tiempo, es decir, *ex tunc* o *ex nunc* según procediera.

C. *El derecho de amparo a los derechos fundamentales y la acción de amparo*

El artículo 49 de la Constitución de 1961 estableció por primera vez en nuestras Constituciones, como derecho fundamental de los habitantes del país, el derecho de amparo a los derechos fundamentales al prescribir que:

“Los tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley”.

En ejecución tardía de dicha norma, en 1988 se sancionó la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales⁵⁹, en la cual se reguló esta potestad judicial de amparo con el poder atribuido a los jueces de poder restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, mediante un procedimiento breve y sumario, sea mediante el ejercicio de una acción autónoma de amparo, sea mediante la formulación de una pretensión de amparo junto con alguna otra acción ordinaria.

(58) Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.893 Extra de 30-7-76.

(59) Véase en *Gaceta Oficial* N° 33.891 de 22-1-88.

En efecto, la Ley Orgánica de Amparo estableció en primer lugar la posibilidad del ejercicio de una acción de amparo ante cualquier Juez de Primera Instancia con competencia afín al derecho constitucional violado, contra cualquier violación o amenaza de violación de todos los derechos fundamentales (individuales, económicos, sociales y políticos) incluso de los no enumerados expresamente en el texto constitucional pero que fueran inherentes a la persona humana (art. 50), que provinieran de actos, hechos u omisiones de entes públicos y de entes públicos y de particulares. La acción de hábeas corpus, en esta forma, se reguló en la Ley Orgánica como la acción de amparo a la libertad y seguridad personales, en cuyo caso se atribuyó competencia a los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal.

En esta forma, la acción de amparo que ha sido recogida en la Constitución de 1999, procede tanto contra actos u omisiones del Estado como de los particulares que violen o amenacen violar derechos fundamentales. En el caso de actos estatales, la acción de amparo procede contra leyes o actos normativos; contra actos administrativos y contra decisiones judiciales incluso contra omisiones de los entes públicos que puedan lesionar los derechos fundamentales o amenazar su violación, quedando excluidos los casos, por ejemplo, de irreparabilidad de la violación aceptación de la misma, en cuyo caso la Ley declara inadmisibile la acción.

Los Tribunales competentes para conocer de la acción de amparo, son todos los Tribunales de Primera Instancia con competencia afín con el derecho constitucional violado, pudiendo incluso ejercerse ante cualquier Tribunal, cuando no exista en la localidad respectiva un tribunal de primera instancia.

En segundo lugar, la acción de amparo puede formularse como presentación acumulada a cualquier otra acción, de manera que por ejemplo, puede formularse junto con los recursos contencioso-administrativos, con las acciones populares de inconstitucionalidad de leyes o con los recursos judiciales ordinarios.

En todo caso, el procedimiento que reguló la Ley es de carácter breve y sumario, para ser resuelto en lapsos de días, atribuyéndose al juez amplísimos poderes de decisión para restablecer la situación jurídica infringida o para disponer lo necesario para ello, pudiendo por supuesto formular mandamientos de hacer o de no hacer, de carácter obligatorio, y sancionando con prisión las conductas que desconozcan las sentencias de amparo.

D. La justicia contencioso-administrativa

Por último, dentro de las garantías constitucionales de carácter procesal, la Constitución de 1961 estableció expresamente la jurisdicción contencioso-administrativa, atribuyéndole a dichos tribunales competencia “para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa” (art. 206); norma que también se recogió en la Constitución de 1999.

Los Jueces contencioso-administrativos, es decir, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores con competencia contencioso-administrativa, en sus respectivos ámbitos de competencia, en esa forma ejercen el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos nacionales, estatales y municipalidades.

6. Vigencia del régimen constitucional y su inviolabilidad

La Constitución de 1961, como todas las anteriores, fue una Constitución rígida en el sentido de que para ser modificada sea mediante reforma general o mediante Enmiendas, debía cumplirse un procedimiento especial en el cual debían consultarse las Asambleas Legislativas de los Estados Federados, y en otros casos (Reforma) consultarse al pueblo mediante referéndum (arts. 245 a 249).

En efecto, la reforma se concibió como el procedimiento que debía seguirse si se iban a modificar las decisiones fundamentales o básicas para organizar políticamente a la comunidad; en cambio la enmienda debía referirse a aquellos aspectos de la Carta Fundamental donde predominase más lo incidental que lo fundamental. La enmienda era, entonces, un instrumento para facilitar cambios no fundamentales pero, a la vez, adoptar un sistema distinto al que se establecía en la estructura política; era, en definitiva, la modificación de “artículos que permiten dejar incólume el texto original o fundamental”. En cambio, la reforma consistía en un “cambio en lo más profundo del contenido de la Carta, modificaciones del espíritu mismo del Constituyente, en fin, derogación de la Constitución y su sustitución por otra”. Por eso, aparte de otras diferencias fundamentales, había una esencial entre los procedimientos para la reforma y la enmienda, y era que en el primero, necesariamente debía someterse el proyecto a referéndum “para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra de la reforma”. En la enmienda esto no era necesario, y se preveía en cambio la aprobación del Proyecto por las Asambleas Legislativas de los Estados (arts. 245 y 246).

En todo caso, durante la vigencia de la Constitución de 1961, se aprobaron dos enmiendas constitucionales; en 1973, al restringirse las condiciones de elegibilidad; y en 1983, al regularse, de nuevo, sistemas diferentes para las elecciones de representantes: modificarse el funcionamiento de las Cámaras Legislativas y del trámite de formación de las leyes; y establecerse una fecha distinta para la iniciación del período constitucional. La Constitución, por otra parte, estableció la posibilidad de que en caso de emergencia (conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran), de conmoción que pudiera perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afectasen la vida económica y social, el Presidente de la República podía restringir o suspender las garantías constitucionales o algunas de ellas (arts. 240 y 241) con excepción de las consagradas en el artículo 58 (el derecho a vida y la prohibición de la pena de muerte) y en los ordinales (el derecho a no ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral) y 7º (el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes, ni a penas restrictivas de la libertad que excedan de 30 años) del artículo 60.

En uso de estas facultades extraordinarias, solamente por breves períodos se restringieron algunas garantías individuales a comienzos de la década de los sesenta para hacer

frente a la subvención armada, y en febrero de 1989, para hacer frente a disturbios y saqueos generalizados que se produjeron en varias ciudades del país, y en 1992 con ocasión de dos intentos de golpe militar. En materia de garantía a la libertad económica, en cambio, la situación fue distinta, y la misma, particularmente por lo que se refiere a la reserva legal, fue restringida desde el mismo día en que entró en vigencia la Constitución de 23 de enero de 1961 hasta 1991. Ello significó, en la práctica, que los Presidentes de la República durante buena parte del período democrático, mediante Decretos-Leyes fundamentados en tal restricción de la garantía de la libertad económica, regularon muchos aspectos de la economía, paralelamente a las regulaciones mediante Ley formal que ha adoptado el Congreso.

Por otra parte, como reflejo de la voluntad de los constituyentes para mantener el sistema democrático, el propio texto constitucional rechazó cualquier modalidad conforme a la cual la Constitución pudiera quedar sin vigencia, disponiendo el principio de la inviolabilidad, previsto en el artículo 250 que estableció que: “Esta Constitución no perderá su vigencia, si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad (cuando por acto de fuerza se tratara de quitar su vigencia) todo ciudadano investido o no de autoridad, tendrá deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia”.

En esta forma, la rebelión para restablecer la efectiva vigencia del texto constitucional si se dejare de observar por acto de fuerza, estaba legitimada, imponiéndose a todo ciudadano el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia. La Exposición de Motivos de la Constitución señaló, con razón, que esta era una disposición sin precedentes en el constitucionalismo contemporáneo, citando como antecedente el artículo 136 de la Constitución de México que proclama el principio de que; “...la Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia...”; a cuyo efecto, los redactores señalaron que creían “que esa disposición contribuirá eficazmente a la salud y a la estabilidad de nuestro orden institucional, subrayando la responsabilidad en que incurrir los ciudadanos que colaboran con los usurpadores y previendo al mismo tiempo un procedimiento fácil para liquidar con justicia y rapidez, el saldo de irregularidades que siempre dejan como herencia los regímenes de fuerza...”⁶⁰.

IV. LA CRISIS TERMINAL DE LOS PARTIDOS Y DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Como se ha dicho, el Pacto de Punto Fijo de 1958 que originó la Constitución de 1961, fue producto, por una parte, del fracaso de dicha élite política en haber logrado establecer un régimen democrático a partir de 1945, montado sobre la hegemonía de un partido político dominante, exclusivista y exclusionista, sin tener en cuenta que toda democracia debe construirse sobre el pluralismo partidista, donde el diálogo, la tolerancia, la negociación y la conciliación sean instrumentos de acción; y por la otra, de la consecencial y dolorosa experiencia del régimen militar que sucedió a dicho fracaso en la década 1948-1958.

(60) *Loc. cit.*, p. 146.

La lección aprendida condujo a la inmodificable voluntad del liderazgo político, en 1958, de implantar un régimen democrático en Venezuela, país que en esa época era de los que menos tradición y cultura democrática tenía en toda América Latina.

En esa tarea los partidos políticos asumieron el papel protagónico, desarrollándose un Estado democrático centralizado de partidos, en lo cual tuvieron un extraordinario éxito: la democracia se implantó en Venezuela⁶¹; pero, lamentablemente, de Estado de partidos se pasó a partidocracia, pues los partidos se olvidaron que eran instrumentos para la democracia y no su finalidad.

En efecto, conforme a ese sistema político, los partidos políticos asumieron el monopolio de la participación y de la representatividad en todos los niveles del Estado y de las sociedades intermedias, lo que sin duda había sido necesario en el propio inicio del proceso. Pero con el transcurrir de los años se olvidaron de abrir el cerco que tendieron para controlarlo y permitir que la democracia corriera más libremente⁶²; y al final del último período constitucional de la década de los ochenta, la crisis del sistema estalló cuando el centro del poder político definitivamente se ubicó fuera del Gobierno y del aparato del Estado, en la cúpula del Partido Acción Democrática que en ese momento dominaba el Ejecutivo Nacional, el Congreso y todos los cuerpos deliberantes representativos; y que había nombrado como Gobernadores de Estado incluso a sus Secretarios Generales regionales, y que designaba hasta los Presidentes de cada uno de los Concejos Municipales del país. El gobierno del Partido Acción Democrática durante el período 1985-1989 hizo todo lo contrario de lo que reclamaban las casi tres décadas de democracia, que era la apertura frente a la autocracia partidista que se había desarrollado, y la previsión de nuevos canales de participación y representatividad. Ese fue el Gobierno donde más se habló de reforma del Estado y durante el mismo se nombró la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)⁶³, para precisamente no ejecutar nada en ese campo, sino todo lo contrario, pues en ese período de gobierno fue que apareció la partidocracia con toda su figura autocrática⁶⁴. De esa época, sin embargo, afortunadamente quedaron los estudios de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

El “Caracazo” es decir, la protesta popular generalizada que se produjo en Caracas, la capital de la República, el 27 de febrero de 1989⁶⁵, a escasos días de la toma de pose-

(61) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 178 y ss.

(62) Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estado. Crisis y Reforma*, Caracas, 1982, pp. 7 a 89; Allan R. Brewer-Carías, *El Estado Incomprendido. Reflexiones sobre el sistema político y su reforma*, Caracas, 1985.

(63) La COPRE fue creada por Decreto N° 404 de 17-12-84, *Gaceta Oficial* N° 33.127 de 17-12-84. El conjunto de estudios y libros publicados por la COPRE y las propuestas de reforma que formuló durante su existencia de tres lustros, constituye un aporte muy significativo a la bibliografía jurídico política venezolana. Véase en particular el Proyecto de Reforma Integral del Estado en COPRE, *La Reforma del Estado (Proyecto de Reforma Integral del Estado)*, Vol. I, Caracas 1988.

(64) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas 1988, pp. 14 y ss.

(65) Véase sobre esta protesta J. Civit y L.P. España, “Análisis socio-político a partir del estallido del 27 de febrero”, en *Cuadernos del Cendes*, N° 10, UCV, Caracas 1989, pp. 35 a 46.

sión del nuevo Presidente electo por segunda vez, Carlos Andrés Pérez, fue el signo trágico del estallido social de la crisis del sistema de Estado de partidos, seguido de dos intentos militaristas de golpe de Estado, del 4 de febrero comandado por el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, y del 27 noviembre de 1992, los cuales, además de atentatorios contra la Constitución, costaron centenares de vidas⁶⁶.

Se trataba, en definitiva, de la crisis terminal del sistema político⁶⁷ que había sido instaurado a partir de los años cuarenta del siglo XX, y que montado sobre un esquema de Estado centralizado de partidos, como dijimos, tuvo como proyecto político la implantación de la democracia en el país de América Latina que para entonces era el que menos tradición democrática tenía. Más de cuarenta años después de la Revolución democrática de 1958 y más de cincuenta años después del fin del primer ensayo democrático en 1948, en Venezuela se había desarrollado una de las democracias más viejas de América Latina, pero ante el asombro de otros países latinoamericanos que la envidiaban, era de las que menos prestigio tenía incluso en el propio país.

Lamentablemente, la crisis del sistema político de partidos condujo a que se la confundiera a veces deliberadamente, con una supuesta crisis de la democracia en sí misma como régimen político, contribuyendo a su desprestigio; cuando en realidad de lo que se trataba era de perfeccionarla y liberarla del despotismo o autocracia de los partidos. Por ello, hemos insistido en que no era la democracia la que ha estado en crisis, pues régimen político democrático no es lo mismo que sistema político de Estado de partidos, que si es el que estaba en crisis⁶⁸.

(66) Sin embargo, asombrosamente, el partido Movimiento al Socialismo (MAS) los calificó como una “conducta democrática” de los militares para expresar su descontento (*El Nacional*, Caracas 28-06-98, p. D-3). Véase sobre el intento de golpe militar del 4 de febrero de 1992: H. Sonntag y T. Maingón, *Venezuela: 4-F 1992. Un análisis socio-político*, Caracas 1992; G. Tarre Briceño, *4 de febrero-El espejo roto*, Caracas 1994. Sobre los delitos cometidos en dichos movimientos, en 2000, bajo el gobierno del Presidente Chávez, la Asamblea Nacional dictó la Ley de Amnistía Política General (G. O. N° 36.934 del 17-04-2000).

(67) Véase Pedro Guevara, *Estado vs. Democracia*, Caracas 1997; Miriam Kornblith, *Venezuela en los 90. Crisis de la Democracia*, Caracas, 1998. Por nuestra parte, véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *Cinco siglos de Historia y un País en Crisis*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Comisión Presidencial del V Centenario de Venezuela, Caracas 1998, pp. 95 a 117; Allan R. Brewer-Carías, “La crisis terminal del sistema político” en *Una evaluación a estos cuarenta años de democracia*, *El Globo*, Caracas, 24-11-97, pp. 12 y 13; Allan R. Brewer-Carías, *La crisis terminal del sistema político venezolano y el reto democrático de la descentralización*, Ponencia al IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Caracas, noviembre 1995. Dicho texto está publicado en Allan R. Brewer-Carías, *El Poder Nacional y el Sistema democrático de gobierno, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo III, Caracas-San Cristóbal, 1996, pp. 655 a 678. Véase además lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “Presentación” al libro *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, pp. 9 a 66. Véase además, Allan R. Brewer-Carías *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Caracas 1999, pp. 15 a 85, cuyo texto seguimos en estas páginas.

(68) Véase Allan R. Brewer-Carías, “La crisis de las instituciones: responsables y salidas” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64, Caracas 1985, pp. 130 a 155. Dicho texto está publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, *op. cit.*, pp. 523 a 541.

El proyecto político ideado por el liderazgo que asumió el poder a partir de los años cuarenta, y luego a partir de 1958, indudablemente que se desarrolló, y el país se democratizó. El problema es que ese mismo liderazgo y los partidos políticos que contribuyeron a la consolidación y mantenimiento de la democracia, décadas después no llegaron a entender la obra que habían realizado y todavía aún muchos no la entienden.

Los venezolanos se habituaron a la democracia y la gran mayoría de los votantes en las elecciones de 1999 y 2000 habían incluso nacido en democracia, y tan habituados estaban a ella que, a pesar de su desprestigio, parecía natural el disfrute de la libertad sin que el riesgo de perderla fuera motivo de particular preocupación. Se pensaba que tenía que cambiar, aun cuando la gran mayoría no sabía cómo; y el liderazgo político de los partidos encargados de orientar, no comprendió que para continuar y sobrevivir, la democracia tenía que perfeccionarse y, al contrario, siguió tratando de conducir al país como si estuviese en la etapa inicial de la democratización de los años cincuenta.

Esta incompreensión fue, precisamente, la que condujo a la crisis política terminal de los últimos años, donde un cambio inevitable comenzó a desarrollarse; tal y como había ocurrido a mitades del siglo XIX en la víspera de la Revolución Federal, cuando finalizó la etapa del Estado independiente semi-centralizado; como sucedió a fines del mismo siglo XIX, en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, con el fin del período del Estado federal liberal; y como también había ocurrido hace más de medio siglo en la víspera de la Revolución de Octubre (1945), con el fin de la era del Estado autocrático centralizado. En cada uno de esos fines de períodos políticos se puede apreciar, históricamente, el mismo signo de agotamiento del proyecto político y del liderazgo que lo desarrolló. La incompreensión de lo hecho y, a pesar de todas las advertencias, de la necesidad de renovar y transformar el sistema, fue lo que contribuyó, en cada caso, a su deterioro final y a su colapso, y eso fue lo que también ocurrió en Venezuela a finales de la década de los noventa.

En esos años, el país estaba en una situación algo similar, con una crisis institucional global, pues la mayoría no sólo no creía ni confiaba en el Parlamento, ni en el Poder Judicial, ni en la Administración Pública, ni en las fuerzas de seguridad ciudadana, sino que tampoco creía ni confiaba en los partidos políticos, ni en las sociedades intermedias que éstos penetraron y controlaron, como los sindicatos, los colegios profesionales y los gremios. Y además, en medio de una de las crisis económicas más agudas del Estado petrolero, en la cual, sin conciencia alguna de lo que significa, los grupos que lo habían controlado habían educado a la población para que pidiera más como si la riqueza petrolera fuera inagotable, y como si no se hubiera comprobado que el modelo de repartir dadivosamente esa riqueza había sido, no sólo una fuente de corrupción, sino una de las causas de la crisis por la que atravesaba el país. Lo lamentable es que todo este desprestigio institucional del aparato del Estado y de las organizaciones políticas y sociales; en definitiva, de la forma de gobernar, arrastró a la propia democracia, a la cual se asociaba la corrupción y la ineficiencia. Y así comenzaron a surgir cantos de sirenas autoritarios que se apoderaron hasta del nombre de Bolívar y de la Patria, opacando las propias virtudes de la democracia.

La mayoría, sin embargo, quería cambios radicales, pero contrariamente a cualquier autoritarismo, en libertad; por ello, esa mayoría que quería en fin que la gobernarán, no

llegó a tomar conciencia de que la libertad estaba en riesgo de quedar perdida si la conducción de aquellos cambios totales pasaba o se quedaba en manos de un liderazgo anti-democrático. Por ello, el verdadero dilema que tuvieron los venezolanos en esos tiempos, era cómo lograr los cambios inevitables, indispensables y necesarios que se requerían en libertad y, por tanto, sin perder la democracia que no era, precisamente, la culpable del deterioro ni estaba en su destrucción el camino para la reconstrucción de la Nación.

En todo caso, a finales de los noventa, en Venezuela se estaba produciendo la terminación de uno de los grandes ciclos históricos de su historia, el período democrático (1945-1999) a cuyo aceleramiento, sin duda, contribuyó el hecho político más importante que se produjo en el siglo XX después de la introducción de la elección universal y directa del Presidente de la República a raíz de la Revolución de Octubre de 1945, y que fue la elección directa de Gobernadores y Alcaldes, a partir de 1989.⁶⁹ Esa fue, realmente, una decisión de sobrevivencia, pues no había otra forma de enfrentarse al proceso electoral de 1989, después de la protesta popular del 27 de febrero de ese año, que no fuera con el sometimiento a un proceso electoral en los Estados, distinto al nacional y para ello, la pieza clave era la elección directa de los Gobernadores. Esa decisión fue un signo del inicio de un esfuerzo de democratización de la democracia, a lo que se agregó la elección directa de Alcaldes, establecida en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año⁷⁰; y se entendió que no había otra forma de atender a las expectativas derivadas de la elección, que no fuera transfiriendo poder y competencias nacionales a los Gobernadores, lo que se hizo con la Ley de Descentralización y Transferencia de competencias del poder público⁷¹. En consecuencia, la descentralización estuvo en el centro de este proceso de transformación que se había venido produciendo en el país, signado por la búsqueda de una mayor participación, con una repercusión progresiva en la apertura de la propia democracia⁷², y mediante la reforma del sistema electoral⁷³.

En todo caso, Venezuela sólo podía salvar su democracia si efectivamente se descentralizaba el Estado y el sistema político, para acercarla más al ciudadano, para que pudieran participar en ella; y esto sólo podía lograrse llevando el Poder cerca de las comunidades, organizaciones o regiones; es decir, descentralizando el poder. Sin descentraliza-

(69) Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994, pp. 13 a 20.

(70) Véase Allan R. Brewer-Carías, "Municipio, democracia y participación. Aspectos de la crisis", *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 11, Caracas, 1988, pp. 13 a 30.

(71) Véase el texto de las leyes en Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes y Reglamentos para la Descentralización de la Federación*, cit., pp.273 y ss. Allan R. Brewer-Carías y otros, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Caracas 1990, pp. 269 y ss.

(72) Véase Allan R. Brewer-Carías, "La Reforma Política del Estado: la Descentralización Política" en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público, (Labor en el Senado 1982)*, tomo I, Caracas 1983, pp 15 a 39.

(73) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Sufragio*, Caracas 1993. Véase sobre el sistema electoral de 1993, J.G. Molina y C. Pérez Baralt, "Venezuela ¿un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993, en *Cuestiones Políticas*, N° 13, 1994, pp. 63 a 99.

ción efectiva del poder, considerábamos que la democracia, no podría sobrevivir⁷⁴, como por otra parte lo enseñaba la experiencia universal, en el sentido de que la democratización ha llegado a convertirse en condición para su sobrevivencia⁷⁵. Por ello es que no existen ni han existido autocracias descentralizadas⁷⁶.

Pero sin duda, a pesar de todas las advertencias, las reformas en tal sentido se iniciaron demasiado tarde⁷⁷, sin que el liderazgo se anticipara a la crisis, y más bien en medio de ella. Con posterioridad, un año después del intento de golpe militar de 1992, en 1993, el Presidente de la República Carlos Andrés Pérez fue enjuiciado y lo sustituyó transitoriamente el Presidente Ramón J. Velázquez hasta terminar el período del primero; lapso durante el cual se le dio un gran impulso institucional al proceso de descentralización⁷⁸.

La elección presidencial de 1993 pudo haber constituido la apertura de la vía democrática para el cambio político que ya resultaba indispensable y que podía superar el centralismo partidocrático, pero lamentablemente, la opción popular se inclinó por el menos indicado de los candidatos para motorizar cambio alguno, el Presidente Rafael Caldera, bajo cuya segunda presidencia el sistema político de Estado democrático centralizado de partidos entró en la etapa definitiva de crisis terminal.

(74) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999. Una reforma insuficiente y regresiva*, Caracas 2001.

(75) Véase Allan R. Brewer-Carías, "La descentralización territorial: autonomía territorial y regionalización política" en *Revista de Estudios de la vida local*, N° 218, Madrid 1983, pp. 209 a 232.

(76) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Caracas 1997, pp. 108 y ss.

(77) Véase en general, sobre las propuestas de reforma política y constitucional: COPRE *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho*, Caracas 1991; Ricardo Combellas (coordinador), *Venezuela, Crisis Política y Reforma Constitucional*, Caracas 1993; y COPRE, *Una Constitución para el ciudadano*, Caracas 1994. Más recientemente: Miguel Van der Dijs, *Transformaciones posibles del Estado venezolano*, Caracas 1999.

(78) Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías*, Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas, 1993.

Sexta Parte

**LA CRISIS POLÍTICA Y LOS INICIOS DEL AUTORITARISMO
CONSTITUCIONAL CON LA CONSTITUCIÓN DE 1999: EL ESTADO
AUTORITARIO CENTRALIZADO**

I. LA PROPUESTA PARA LA ELECCIÓN DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE NO REGULADA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961 Y SUS VICISITUDES JURÍDICAS Y CONSTITUCIONALES EN 1999

1. El planteamiento sobre una solución constituyente a la crisis

En los años 1998 y 1999, la crisis de la democracia, de su consolidación y afianzamiento, ya no se podía solucionar con una simple reforma constitucional, sino abriendo efectivamente nuevos canales de representatividad y participación democrática para llenar el vacío que había dejado el deterioro de los partidos políticos tradicionales y que de nuevo colocaron al país en una orfandad política.

Al finalizar el siglo XX, en medio de la crisis terminal de gobernabilidad y de pérdida de legitimación del Poder, en Venezuela no había otra salida para la reconstitución democrática del sistema político, que no fuera convocando democráticamente a una Asamblea Constituyente; propuesta que se había formulado precisamente en la víspera del intento de golpe de Estado de 1992¹ y después del mismo², incluso por el Consejo Consultivo que había designado por el Presidente Pérez a raíz del intento de golpe³, y que llegó a ser incluido en el Proyecto de Reforma General de la Constitución⁴. En los años subsiguientes, incluso el Fiscal General de la República la planteó a la Cámara de

(1) Frente Patriótico, *Por una Asamblea Constituyente para una nueva Venezuela*, Caracas 1991.

(2) Véase en *El Nacional*, Caracas 01-03-92, p. D-2.

(3) Véase Consejo Consultivo de la Presidencia de la República, *Recomendaciones del Consejo Consultivo al Presidente de la República*, Caracas 1992, p. 15.

(4) Congreso de la República, Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución, *Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961 con Exposición de Motivos*, Caracas, Marzo 1992, pp. 49 y ss.

Diputados como el camino más racional y prudente para superar la crisis política⁵, lo que tuvo eco en diversos grupos e instituciones⁶ y personalidades⁷.

Pero los partidos políticos y el gobierno fueron impermeables a dichas propuestas, con lo cual la exigencia de cambio político al final del período constitucional del Presidente Caldera ya era incontenible, particularmente ante el deterioro y desmoronamiento de los partidos políticos tradicionales, en particular Acción Democrática y Copei, y el consecuente vacío político que dejaron. Ello condujo a que el candidato popular que había enarbolado la bandera del cambio, Hugo Chávez Frías, a quien el Presidente Caldera había indultado, hubiera ganado la elección presidencial el 6 de diciembre de 1998⁸.

Con ello, sin embargo, se abría la posibilidad de una vía democrática para el cambio político en el país, particularmente mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente lo cual había sido bandera esencial del candidato Chávez, sin dejar de ser compartida por muchos otros que se le opusieron⁹.

2. La convocatoria de la Asamblea Constituyente en 1999 al margen de la Constitución vigente

El reto que entonces tenían los venezolanos era la convocatoria democrática de la Asamblea Constituyente mediante el referendo consultivo que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997¹⁰, había previsto (art. 181). Para ello se propuso que en las elecciones de noviembre o diciembre de 1998, se incluyera una tercera tarjeta

(5) Véase *El Fiscal General y la Reforma Constitucional*. Comunicación del Dr. Ramón Escovar Salom al Presidente de la Cámara de Diputados Dr. Luis Enrique Oberto. Ministerio Público, Caracas 08-07-92. Véase, además, R. Escovar Salom, "Necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente" en *Cuadernos Nuevo Sur*, N° 2-3, julio-diciembre, Caracas 1992, pp. 156 a 160.

(6) Véase los trabajos de Ricardo Combellas, "Asamblea Constituyente. Estudio jurídico-político" y de Ángel Álvarez, "Análisis de la naturaleza de la crisis actual y la viabilidad política de la Asamblea Constituyente" en COPRE, *Asamblea Constituyente: Salida democrática a la crisis*, Folletos para la Discusión N° 18, Caracas 1992. Frente Amplio Proconstituyente *¿Qué es la Constituyente?*, *El Nacional*, Caracas, 30-06-94.

(7) Véase Oswaldo Álvarez Paz, *El Camino Constituyente*, Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo, Junio 1992 Hermán Escarrá Malavé, *Democracia, reforma constitucional y asamblea constituyente*, Caracas 1995.

(8) En la elección presidencial de 1998 Hugo Chávez Frías obtuvo el 56,20% de los votos válidos, seguido por Henrique Salas Römer, con 39,99%. La abstención fue de aproximadamente el 35,27%. Véase en *El Universal*, Caracas 11-12-98, p. 1-1.

(9) Véase Allan R. Brewer-Carías, "Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente", en "Presentación" del libro *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, pp. 11 a 66.

(10) Véase en *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5.200 de 30-12-97.

para efectuar la consulta sobre el tema de la convocatoria a una Constituyente¹¹, y así el Congreso que se eligiera en noviembre de 1998 hubiera tenido como tarea inmediata prioritaria, por mandato popular, proceder a la reforma de la Constitución para regular la Constituyente y así poder convocarla constitucionalmente en 1999¹². Ello, sin embargo, no se logró por la incomprensión del liderazgo político sobre lo que estaba ocurriendo, con lo que se abrió la vía para que se procediera a su convocatoria sin previsión constitucional, como lo había anunciado el entonces candidato presidencial Hugo Chávez Frías; y que fue lo que efectivamente sucedió en 1999 una vez posesionado de la Presidencia. Con ello, se inició entonces la batalla legal por encauzar el proceso constituyente dentro del marco de la constitucionalidad, de manera que la necesaria convocatoria de la Asamblea se hiciera sin la ruptura constitucional que había caracterizado las anteriores Asambleas Constituyentes en toda nuestra historia.

La pauta, aún cuando bastante ambigua, la dio la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencias dictadas el 19 de enero de 1999, (casos: *Referendo Consultivo I y II*), con motivo de resolver sendos recursos de interpretación que se le habían formulado, sobre la posibilidad de convocar un referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente conforme al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio, y la posibilidad de la convocatoria de la misma, no estando dicha instancia política prevista en la Constitución de 1961¹³.

Era evidente que la Constitución de 1961 debía ser objeto de una reforma puntual para regular la Asamblea Nacional Constituyente como un instrumento político para la reforma constitucional, a los efectos de que pudiese ser convocada, ya que dicha institución no se encontraba dentro de los mecanismos de revisión de la Constitución. La verdad es que nada impedía que se convocara a un referendo consultivo para consultar al pueblo sobre el tema de la convocatoria a una Constituyente; en cambio, la Constitución nada regulaba para que una reforma constitucional sólo se derivase de una consulta popular, sin que su texto fuera previamente discutido y sancionado por las Cámaras que integraban el Congreso mediante el procedimiento de Reforma General y luego sancionado mediante referendo aprobatorio.

(11) Véase Enrique Ochoa Antich, Véase *El Universal*, Caracas 30-06-98, p.1-16; *El Nacional*, Caracas 31-07-98, p. D-6; *El Universal*, Caracas 31-07-98, pp. 1-2; y *El Nacional*, Caracas 18-08-98, p. D-4; Oswaldo Álvarez Paz, "Constituyente a la Vista", *El Universal*, Caracas 06-08-98, p. 1-5; y sus declaraciones en *El Globo*, Caracas 14-08-98, p. 4; en *El Nacional*, Caracas 24-08-98, p. D-3 y en *El Universal*, Caracas 24-08-98, p. 1-18; Véase Ricardo Combellas, *¿Qué es la Constituyente? Voz para el futuro de Venezuela*, Caracas 1998; R. Combellas (coordinador) *Constituyente. Aportes al Debate*, COPRE, Konrad Adenauer Stiftung, Caracas 1998. Véase además, Juan M. Raffalli Arismendi, *Revolución, Constituyente y Oferta Electoral*, Caracas 1998

(12) Véase lo que expusimos al respecto, en noviembre de 1998, en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Caracas 1999, pp. 78 a 85.

(13) Véase el texto de las sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, op. cit., pp. 25 a 53; y véanse los comentarios a dichas sentencias en ese mismo libro, pp. 55 a 114 y en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, op. cit., pp. 153 a 228. Igualmente en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 56 y ss. y 68 y ss.

En todo caso, en el dilema entre supremacía constitucional y soberanía popular, la única forma para que la segunda prevaleciera sobre la primera tenía que ser por vía de una interpretación constitucional emitida por la Corte Suprema de Justicia, lo que se concretó en las sentencias señaladas, de las cuales se dedujo, a pesar de que no resolvieron expresamente el tema, que se podía convocar un referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente, y que la misma en definitiva se podía crear mediante la voluntad popular al margen de la Constitución de 1961. Las sentencias, en efecto, sólo resolvieron que era “procedente convocar a un referendo en la forma prevista en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para consultar la opinión mayoritaria, respecto de la posible convocatoria a una Asamblea Constituyente, en los términos expuestos en este fallo” pero no que dicha convocatoria e instalación de una Constituyente podía hacerse sin regularla previamente en la Constitución. Es decir, la solicitud de los recurrentes de si “con fundamento en dicha norma puede convocarse un Referendo que sirva de base para la convocatoria de una Asamblea Constituyente *sin que medie una Enmienda o una Reforma de la Constitución*”, no fue resuelto expresamente¹⁴.

La Corte, sin embargo, había hecho en las sentencias una serie de consideraciones sobre el derecho inherente de las personas a la participación política, sobre el poder constituyente y los poderes constituidos y sobre las revisiones constitucionales que tocaron aspectos esenciales del constitucionalismo y que permitían vaticinar una posición jurídica futura en caso de nuevos conflictos.

Por ello, con dichas sentencias se abrió el camino para la estructuración de una tercera vía para reformar la Constitución de 1961, distinta a la Reforma General y la Enmienda previstas en sus artículos 245 y 246, antes indicadas, como consecuencia de una consulta popular para convocar una Asamblea Constituyente¹⁵.

El primer paso para ello lo dio el Presidente de la República el día 2 de febrero de 1999, el mismo día que tomó posesión de su cargo, dictando el Decreto N° 3 mediante el cual tomó la iniciativa de decretar “la realización de un referendo para que el pueblo se pronunciasse sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente” (art.1); “con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa”(primera pregunta); y buscando que el pueblo lo autorizara, pura y simplemente, para que el propio Presidente “mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los inte-

(14) *Idem*. Sobre esta decisión de la sentencia, Lolymer Hernández Camargo señala: “lejos de dar una respuesta directa a la importante interrogante planteada, abre la posibilidad para que se realice el referendo consultivo, pero no establece con precisión el mecanismo que permita tal convocatoria, sino que entrega tal cometido a los ‘órganos competentes’” en *La Teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, UCAT, San Cristóbal, 2000, pp. 54 a 63.

(15) Véase Allan R. Brewer-Carías, “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*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 453 y ss.; y *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, UNAM, México, 2001, pp. 60 y ss.

grantes de la Asamblea Nacional Constituyente” (Segunda pregunta)¹⁶. De ese contenido resultaba entonces, que el Decreto violaba el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que se invocó como su base legal, en virtud de que las preguntas evidenciaban que en lugar de convocarse un referendo consultivo, lo que el Presidente estaba convocando en realidad, era un referendo decisorio y autorizador no regulado ni previsto en dicha norma legal¹⁷, no para que la Asamblea reformara la Constitución, sino para que asumiera un poder total y pudiera incluso sustituir a los poderes constituidos aún antes de la aprobación de la reforma constitucional, delegando además en el Presidente de la República el poder soberano de decidir sobre las bases comiciales de la Constituyente, lo que vulneraba los principios más elementales del Estado de derecho y era incompatible con los valores supremos de una sociedad democrática.

Como era de esperarse, a las pocas semanas, el Decreto N° 3, tratándose como era de un acto administrativo, fue impugnado por inconstitucionalidad y por tratarse en sí mismo, en un instrumento que podía servir de fraude a la Constitución, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia¹⁸; e igualmente fueron impugnados los actos del Consejo Supremo Electoral convocando el referendo. Una de dichas acciones de nulidad, fue decidida por la Sala Político Administrativa en sentencia de 18-03-99, mediante la cual se anuló la Segunda Pregunta de la convocatoria al referendo¹⁹; afirmándose que la actuación de la Asamblea Constituyente era posible porque lo permitía la Constitución de 1961, lo que implicaba afirmar que la misma no podía perder vigencia alguna durante la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual debía encontrar en dicho texto el límite de su actuación, lo que significaba que los poderes constituidos, durante el funcionamiento de la Asamblea, debían continuar actuando conforme a la Constitución que estaba vigente, no pudiendo la Asamblea ni disolverlos ni asumir directamente sus competencias constitucionales²⁰.

Días antes de ser publicada dicha sentencia, el día 10 de marzo de 1999, sin embargo y sin duda ya advertido, el Presidente de la República, emitió un nuevo acto administrativo reformativo del Decreto N° 3, mediante el cual ordenó publicar en *Gaceta Oficial* la propuesta del Ejecutivo Nacional mediante la cual fijaba las bases de la convocatoria

(16) Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.634 de 02-02-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.b)

(17) Como lo señaló Ricardo Combellas, ‘Estamos hablando de un referendo consultivo, no de un referendo decisorio, cuya aprobación demanda necesariamente en Venezuela, tal como lo propuso con visión avanzada la Comisión Bicameral, una reforma constitucional’, en *¿Qué es la Constituyente? Voz para el futuro de Venezuela*, cit., p. 38.

(18) Véase un texto de la acción de nulidad en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenación Constitucional*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999, pp. 255 a 321. Véase la relación de todas las acciones de nulidad intentadas en Carlos M. Escarrá Malavé, *Proceso Político y Constituyente*, Caracas 1999, anexo 4.

(19) Véase el texto de la sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 169 a 185. Igualmente en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 73 y ss.

(20) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, op. cit., p. 160.

de la Asamblea Nacional Constituyente, para ser *sometida para la aprobación del pueblo en el referendo* convocado²¹. En esas bases, sin embargo, se incorporó una, la Décima, en la cual se afirmaba que “Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, como poder originario que recoge la soberanía popular, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos”.

Este texto fue reproducido por el Consejo Nacional Electoral en la nueva convocatoria que tuvo que hacer para el referendo, de manera que la Resolución respectiva que dictó, de nuevo fue impugnada por considerarse que desacataba el fallo de la Corte Suprema del 18 de marzo de 1999, cuando le pretendía atribuir “carácter originario” a la futura Asamblea Nacional Constituyente. Dicha impugnación fue resuelta por la Sala Político Administrativa, en la sentencia de 13 de abril de 1999²², en la cual observó que ciertamente, “en la sentencia dictada por esta Sala el 18 de marzo de 1999 se expresó con *meridiana claridad* que la Asamblea Constituyente a ser convocada, ‘no significa, en modo alguno, por estar precisamente vinculada su estructuración al propio espíritu de la Constitución vigente, bajo cuyos términos se producirá su celebración, la alteración de los principios fundamentales del Estado democrático de derecho’, y que ‘en consecuencia, es la Constitución vigente la que permite la preservación del Estado de derecho y la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta’ “. En consecuencia, a los efectos de que no se indujera “a error al electorado y a los propios integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, si el soberano se manifestase afirmativamente acerca de su celebración, en lo atinente a su alcance y límites”, la Sala ordenó que se eliminase la frase “*como poder originario que recoge la soberanía popular*”, a cuyo efecto corrigió y reformuló expresamente el texto de la base comicial octava, sin dicha frase.

Después de todas estas vicisitudes judiciales, y de la corrección del Decreto N° 3 de 2 de febrero de 1999, que fue el primer acto violatorio de la Constitución de 1961 en todo aquél proceso, el proceso constituyente quedó abierto, habiéndose celebrado el referendo consultivo el 25 de abril de 1999, en el cual votaron 4.137.509 de los 11.022.936 electores registrados con una abstención electoral del 62.2%. La votación por el “sí” representó un 92,4% y la votación “no” un 7,6%²³.

(21) Contenido en un “Aviso Oficial” publicado en *G.O.* N° 36.658 de 10-03-99, con las bases de la convocatoria de la asamblea nacional constituyente, para ser sometida para la aprobación del pueblo en el referéndum convocado para el 25 de abril de 1999.

(22) Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 190 a 198. Igualmente en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 85 y ss.

(23) Véase José E. Molina V. y Carmen Pérez Baralt, “Procesos Electorales. Venezuela, abril, julio y diciembre de 1999” en *Boletín Electoral Latinoamericano*, CAPEL-IIDH, N° XXII, julio-diciembre 1999, San José, 2000, pp. 61 y ss.

En consecuencia, la Asamblea Nacional Constituyente fue electa el 25 de julio de 1999, en una votación donde la abstención fue del 53.7%²⁴, resultando, de un total de 131 constituyentes electos, 125 con el apoyo del Presidente Chávez, con lo que la “oposición” quedó formada por sólo 6 constituyentes²⁵. La Asamblea, en todo caso, estaba sometida a las bases aprobadas por la voluntad popular expresada en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999; razón por la cual, durante su funcionamiento debió haber respetado la vigencia de la Constitución de 1961, la cual sólo podía perder vigencia cuando el pueblo se pronunciara, mediante posterior referendo aprobatorio, sobre la nueva Constitución. Sin embargo, ello no fue así, y si bien es cierto que el golpe de Estado que significó el inconstitucional Decreto N° 3 del 2 de febrero de 1999 de convocatoria del referendo consultivo, al irrumpir contra la Constitución, no llegó a materializarse pues sus vicios fueron corregidos judicialmente; fue en cambio la Asamblea Nacional Constituyente la que en un proceso sucesivo materializó el golpe de Estado contra la Constitución, desacatando además las ordenes judiciales emanadas de la Corte Suprema, al haber asumido desde su instalación en agosto de 1999, un poder constituyente originario que no tenía conferido.

3. La ruptura del hilo constitucional de la Constitución de 1961 por la Asamblea Nacional Constituyente

En efecto, la ruptura del hilo constitucional en Venezuela y el golpe de Estado contra la Constitución de 1961, puede decirse que lo dio la propia Asamblea Nacional Constituyente que se instaló el 3 de agosto de 1999²⁶, al aprobar su Estatuto de Funcionamiento²⁷ e, inconstitucionalmente²⁸, se declaró a sí misma “*depositaria de la voluntad popular y expresión de su Soberanía con las atribuciones del Poder Originario para reorganizar el Estado Venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático*”, auto atribuyéndose, además, potestad para “en uso de las atribuciones que le son inherentes, podrá limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman

(24) José E. Molina y Carmen Pérez Baralt, “Procesos electorales. Venezuela, abril, julio y diciembre 1999”, en CAPEL-IIDH, *Boletín Electoral Latinoamericano*, N° XXII, *cit.*, pp. 63 y ss.

(25) Cuatro electos en la circunscripción nacional (Allan R. Brewer-Carías, Alberto Franceschi, Claudio Fermín y Jorge Olavarría) y dos en las circunscripciones regionales (Antonio Di’Giampaolo y Virgilio Avila Vivas).

(26) En el acto de instalación, el discurso dado por quien venía de ser electo presidente de la Asamblea concluyó con estas frases “la Asamblea Nacional Constituyente es originaria y soberana”, en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 03-08-99, N° 1, p. 4.

(27) Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 07-08-99, N° 4, p. 151. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.c)

(28) Véase los votos salvados por razones de inconstitucionalidad respecto de la aprobación del Estatuto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)* tomo I, (8 agosto-8 septiembre 1999), Caracas 1999, pp. 15 a 39. Así mismo, en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 07-08-99, N° 4, pp. 6 a 13.

el Poder Público” (artículo 1). Como consecuencia de ello, la Asamblea también resolvió que “todos los organismos del Poder Público *quedaban subordinados*” a la misma y, en consecuencia, que estaban en la obligación de *cumplir y hacer cumplir* los “actos jurídicos estatales” que emitiera (parágrafo primero, artículo 1º). En esta forma, la Asamblea se auto atribuyó potestades públicas por encima de la Constitución de 1961, cuyas normas, por disposición de la propia Asamblea, se dispuso que sólo se mantendrían en vigencia “en todo aquello que no colida o sea contrario con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente” (parágrafo segundo, artículo 1º)²⁹.

Con la asunción de este poder, la Asamblea había consumado el golpe de Estado, pues se daba a sí misma una carta blanca para violar una Constitución que estaba vigente, y someter a todos los órganos del Poder Público constituido y electos a que le estuviesen “subordinados”, imponiéndoles la obligación de cumplir sus “actos jurídicos estatales”; ruptura del hilo constitucional que luego se materializó mediante sucesivos actos constituyentes que la propia antigua Corte Suprema de Justicia no supo controlar hasta que fue cesada, víctima de su propia debilidad. Notoria fue una confusa sentencia del 14 de octubre de 1999 (caso: *Impugnación del Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo*)³⁰ en la cual la Corte, cambiando el criterio que había sustentado en la sentencia anterior de la Sala Político Administrativa del 18 de marzo de 1999, desligó a la Asamblea de las previsiones de la Constitución de 1961, permitiendo que aquella pudiera desconocerla, con lo que ilegítimamente “legitimó” el golpe de Estado que la Asamblea había dado al desconocer la Constitución de 1961.

En *primer lugar*, el primero de los actos constituyentes dictados por la Asamblea en violación de la Constitución de 1961³¹, fue el contenido en el “Decreto mediante el cual se declara la *reorganización de todos los órganos del Poder Público*” de fecha 12 de agosto de 1999³², para cuya emisión la Asamblea invocó que ejercía “el poder constituyente otorgado por este [el pueblo] mediante referendo...”; es decir, que ejercía un “poder constituyente” que supuestamente le había otorgado el “poder constituyente” (pueblo) en el “referendo”, lo cual no era cierto. Lo cierto es que la Asamblea se fundamentó, para aprobar el Decreto, en “lo dispuesto en el artículo primero del Estatuto de esta Asam-

(29) Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 07-08-99, Nº 4, p. 144. Véase el texto, además, en *Gaceta Oficial* Nº 36.786 de 14-09-99. Como ha señalado Lolymar Hernández Camargo, con la aprobación del Estatuto “quedó consumada la inobservancia a la voluntad popular que le había impuesto límites a la Asamblea Nacional Constituyente... Se auto proclamó como poder constituyente originario, absoluto e ilimitado, con lo cual el Estado perdió toda razón de ser, pues si se mancilló la voluntad popular y su manifestación normativa (la Constitución), no es posible calificar al Estado como de derecho ni menos aun democrático”, en *La Teoría del Poder Constituyente*, cit., p. 73.

(30) Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 111 y ss.

(31) Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, op. cit., pp. 43 a 56; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre de 1999, cit., Sesión de 12-08-99, Nº 8, pp. 2 a 4. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* Nº 36.764 de 13-08-99.

(32) *Gaceta Oficial* Nº 36.764 de 13-08-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.d)

blea”, en el cual la Asamblea se auto confirió, a sí misma, el supuesto carácter de poder constituyente originario.; auto atribuyéndose en el Decreto la potestad de disponer “la intervención, modificación o suspensión de los órganos del Poder Público que así considere...”. Con esta decisión, sin duda, la Asamblea había materializado, técnicamente, el golpe de Estado, con lo que procedió a intervenir y a regular a casi todos los órganos constituidos del Poder Público, comenzando por los órganos que ejercían el Poder Legislativo.

En *segundo lugar*, el 19 de agosto de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente resolvió declarar “al Poder Judicial en emergencia” (art. 1º), creando una Comisión de Emergencia Judicial, que asumió el proceso de intervención³³, lesionando la autonomía e independencia del Poder Judicial, y suplantando los órganos regulares del gobierno y administración de la Justicia³⁴. El Decreto tuvo la misma fundamentación que los anteriores que la Asamblea se había ido construyendo a la medida: el ejercicio del poder constituyente originario supuestamente otorgado por éste a la Asamblea mediante referendo; el artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento de la propia Asamblea y el artículo único del Decreto de la Asamblea que declaró la reorganización de todos los Poderes Públicos constituidos.

Con posterioridad a la aprobación del Decreto de Reorganización del Poder Judicial, la Junta Directiva de la Asamblea emitió otro Decreto complementario de la intervención del Poder Judicial denominado “Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección al Sistema Judicial”, el cual ni siquiera fue aprobado por la Asamblea, ni publicado en *Gaceta Oficial*, sino que fue dictado por la “Junta Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente y la Comisión de Emergencia Judicial autorizadas por la Asamblea en una sesión extraordinaria del 7 de octubre de 1999”, y el mismo día fue reformado³⁵. Con este Decreto, en todo caso, se inició el proceso de suspensión masiva de jueces y su sometimiento a procedimientos disciplinarios, y de incorporación de los suplentes. Posteriormente en noviembre de 1999 la Asamblea dictó otro Decreto confiriendo facultades a la Comisión de Emergencia Judicial para reglamentar el plan de evaluación de los jueces, determinar la permanencia o sustitución de los mismos y el régimen de selección y concursos³⁶. El resultado de toda esta intervención del Poder Judicial fue la designación indiscriminada de “nuevos” jueces sin concursos, los cuales quedaron dependientes del nuevo Poder que los había designado.

Lo lamentable de todo este proceso de intervención política del poder judicial fue que la Corte Suprema de Justicia, en fecha 23 de agosto de 1999, adoptó un desafortuna-

(33) *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25-08-99 reimpresso en *Gaceta Oficial* N° 36.782 de 08-09-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.e).

(34) Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, p. 57 a 73; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre de 1999, *cit.*, Sesión de 18-08-99, N° 10, pp. 17 a 22. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.782 de 08-09-99.

(35) *Gaceta Oficial* N° 36.825 de 09-11-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.f).

(36) *Gaceta Oficial* N° 36.832 de 18-11-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.g).

do Acuerdo³⁷, en el cual fijó posición ante el Decreto de Reorganización del Poder Judicial dictado por la Asamblea Nacional Constituyente; y sobre la designación de uno de sus propios magistrados como integrante de la ilegítima Comisión de Emergencia Judicial; con el cual, en definitiva, aceptó la inconstitucionalidad, lo que inexorablemente condujo a su disolución posterior.

En *tercer lugar*, en efecto, el 25 de agosto de 1999, la Asamblea dictó el “Decreto mediante el cual *se regulan las funciones del Poder Legislativo*”³⁸ que reformó cinco días después, el 30 de agosto de 1999³⁹; arrogándose esta vez directa y abiertamente un “poder constituyente originario” que nadie le había otorgado, sino ella misma en su propio Estatuto de funcionamiento. Mediante este Decreto, la Asamblea materialmente declaró la cesación de las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados), cuyos miembros habían sido electos en noviembre de 1998, atribuyéndole además, inconstitucionalmente, la función legislativa del Estado a la Comisión Delegada del Congreso y a la propia Asamblea Constituyente⁴⁰.

En el Decreto de regulación del Poder Legislativo, la Asamblea también intervino y eliminó las Asambleas Legislativas de los Estados de la Federación, violando la Constitución y vulnerando su autonomía de los Estados al disponer que las funciones de las mismas serían ejercerían por unas Comisiones Delegadas de cada una, regulando la forma de su integración (art. 11); y además, revocando el mandato de los Diputados de las Asambleas que no integrasen las Comisiones delegadas respectivas (art. 12). En cuanto a los Concejos Municipales de los Municipios del país, si bien no se los eliminó, se les prohibió realizar operación alguna con los ejidos municipales, y aprobar o modificar los Planes de Desarrollo Urbano Local (art. 14), lo que se configuraba en una lesión a la autonomía municipal que garantizaba la Constitución de 1961 (art. 30), la cual, de nuevo, resultó violada.

En *cuarto lugar*, el 26 de agosto de 1999, la Asamblea decretó la suspensión de las elecciones municipales que debían convocarse el 28 de noviembre de 1999⁴¹, orden in-

(37) Véanse nuestros comentarios sobre el Acuerdo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, pp. 141 y ss. Véanse además, los comentarios de Lolymar Hernández Camargo, *La Teoría del Poder Constituyente*, *cit.*, pp. 75 y ss.

(38) *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25-08-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.h).

(39) *Gaceta Oficial* N° 36.776 de 31-08-99.

(40) Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, pp. 75 a 113; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, *cit.*, Sesión de 25-08-99, N° 13, pp. 12 a 13 y 27 a 30 y Sesión de 30-08-99, N° 16, pp. 16 a 19. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 26-08-99. Con posterioridad, sin embargo, y con la intermediación de la Iglesia Católica, el 9-9-99, la directiva de la Asamblea llegó a un acuerdo con la directiva del Congreso, con lo cual, de hecho, se dejó sin efecto el contenido del Decreto, siguiendo el Congreso funcionando conforme al régimen de la Constitución de 1961. Véase el texto del Acuerdo en *El Nacional*, Caracas 10-9-99, p. D-4.

(41) *Gaceta Oficial* N° 36.776 de 31-08-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 25.i).

constitucional⁴², pues para ello era necesario reformar la Ley Orgánica del Sufragio, que los alcaldes, concejales y miembros de juntas parroquiales continuaran ejerciendo su mandato hasta que hubiera “una decisión en contrario o se realicen las elecciones respectivas.

II. LA ELABORACIÓN Y SANCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Luego de cumplida la primera etapa de funcionamiento de la Asamblea Constituyente (agosto septiembre) interviniendo los poderes constituidos en violación de la Constitución de 1961, la Asamblea sumió entonces el rol para el cual había sido electa, que era la elaboración y sanción de una nueva Constitución. Para ello, se designaron 20 Comisiones Permanentes las cuales elaboraron aisladamente sendas partes correspondientes del Proyecto de articulado, que la Comisión Constitucional de la Asamblea entre el 28 de septiembre y el 18 de octubre de 1999, integró en un anteproyecto de Constitución, iniciándose la discusión en las sesiones plenarias el 19 de octubre de 1999⁴³.

Para esta labor no se siguió la técnica tradicional de la elaboración previa de un Anteproyecto por una Comisión amplia o la adopción de un texto como anteproyecto como había ocurrido en 1958 cuando se adoptó como anteproyecto el texto de la Constitución de 1947. El Presidente de la República, incluso, había enviado a la Asamblea un documento⁴⁴ el cual, sin embargo, ni siquiera fue considerado como tal por la Asamblea.

La discusión y aprobación del proyecto de Constitución se efectuó desde el 19 de octubre al 17 de noviembre de 1999, en solo 19 sesiones plenarias dedicadas a la primera discusión, y 3 sesiones plenarias, para la segunda discusión⁴⁵. El referendo aprobatorio de la Constitución se efectuó el 15 de diciembre de 2000, en un proceso en el cual de los 10.860.789 votantes inscritos sólo votaron 4.819.786, de los cuales votaron por el “sí”, 3.301.475 (71,78%) y votaron por el “no” 1.298.105 (28,22%), con una abstención del 55,62% (6.044.003 electores) por lo que sólo el 32% de los venezolanos con derecho al voto aprobaron la nueva Constitución⁴⁶.

(42) Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, pp. 115 a 122; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, *cit.*, Sesión de 26-08-99, N° 14, pp. 7 a 8, 11, 13 y 14. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.776 de 31-08-99.

(43) Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Octubre-Noviembre 1999, Sesión de 19-10-99, N° 23.

(44) Hugo Chávez Frías, *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, Caracas agosto 1999.

(45) Véase el texto de los votos salvados en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 107 a 308.

(46) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, *cit.*, p. 13.

Una vez realizado el referendo, la Constitución fue proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de diciembre de 1999⁴⁷, y entró en vigencia el 30 de ese mismo mes y año, fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial*⁴⁸.

La nueva Constitución, lamentablemente, no aseguró dicha transformación del Estado para perfeccionar la democracia, de manera de garantizar el reemplazo del Estado centralizado de partidos, que estaba y sigue en crisis terminal, por uno descentralizado y participativo⁴⁹, respecto de lo cual ningún debate sobre el tema se efectuó en la Asamblea. La nueva Constitución, a pesar de que denominó al Estado como “Federal descentralizado” (art. 4), no logró superar el esquema centralista de la Constitución de 1961, quedando con Estados minimizados políticamente, sin recursos tributarios propios que se le quitaron totalmente y con entes legislativos regionales que no pasan de ser las Asambleas Legislativas tradicionales con otros nombres, pero ahora reguladas por el Poder Nacional.

El centralismo del Estado, en la misma resultó agravado con la eliminación del Senado, institución que podía permitir una representación igualitaria de los Estados para participar en la formulación de las políticas nacionales; y la descentralización política, como condición para el perfeccionamiento de la democracia, la verdad es que quedó pospuesta, defraudándose así al país en su conjunto.

Pero no sólo no se superó el centralismo del Estado, sino que la Asamblea no cambió nada en relación con la partidocracia, es decir, el sistema en el cual los partidos políticos han ejercido el monopolio de la representación popular y de la participación política. Lo único que se aprobó fue la eliminación de la denominación “partidos políticos” en el texto Constitucional, pero con un claro objetivo hegemónico del partido de gobierno: del Estado multipartidista se sentaron las bases para el Estado de partido único.

El gran cambio político democrático que debía haber ocurrido con la Constitución de 1999, no encontró cabida en la nueva Constitución, por lo que con ella no era posible superar la crisis del Estado centralizado de partidos y llegar a perfeccionarse la democracia, lo que sólo podía lograrse con un sistema político descentralizado y participativo, que ha quedado ausente de la Constitución.

Por lo demás, al centralismo y a la partidocracia en la nueva Constitución se agregó una concepción fuertemente estatista del sistema socio económico, contrario a toda idea

(47) Véase Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 20-12-99, N° 49, pp. 5 y 6. En la ocasión de la proclamación de la Constitución, firmamos su texto al haber aprobado popularmente, pero exigimos indicará nuestra reserva y votos salvados. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, 1ª Edición, Caracas 2000, p. 392. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 26).

(48) *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-99.

(49) Por ello no sólo no firmamos el Proyecto, sino que en el referendo consultivo del 15-12-99 votamos negativamente. Véase los argumentos para ello en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 309 a 340. Sólo firmamos el texto constitucional en el acto de su proclamación, el 20-12-99, una vez que fue aprobado en el referendo del 15-12-99, en virtud de que ya había una decisión popular.

de libertad y solidaridad social, en el cual el Estado sustituye a la propia sociedad y a las iniciativas particulares. El signo de la Constitución aprobada es el paternalismo estatal que minimiza la educación privada, los servicios médicos particulares y la participación de los individuos, incluso los asegurados, en el manejo de la seguridad social.

La verdad es que la Asamblea Constituyente no había sido electa en 1999 para constitucionalizar los fracasos del Estado centralizado y estatista, por ejemplo en materia de seguro social o de los servicios públicos de salud, ni para reducir las iniciativas privadas en la educación.

A continuación analizaremos los aspectos más relevantes del nuevo texto Constitucional, el cual recogió buena parte de lo que se había establecido en la Constitución de 1961.

III. ALGUNAS INNOVACIONES RESPECTO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

1. La denominación de la República como República Bolivariana de Venezuela

La innovación más destacada del artículo 1º de la Constitución de 1999, es la denominación de la República como “República Bolivariana de Venezuela”, que había sido propuesta por el Presidente de la República, en el texto *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, (Caracas 05-08-99), la cual si bien fue rechazada por los constituyentes que lo apoyaban en la primera discusión, luego se cambiaron radicalmente de parecer aprobándola en segunda discusión⁵⁰.

Se cambió así el anterior nombre de “República de Venezuela”, que tenía la República desde 1811 y luego desde 1830. En el período 1819-1930 la República desapareció, integrada a la República de Colombia, por lo que la idea de la República Bolivariana, históricamente y de acuerdo con la concepción del Libertador Simón Bolívar apuntaba a una organización política que implicó la desaparición de Venezuela como Estado. Además, el calificativo de bolivariana resultaba totalmente contradictoria con la forma Federal del Estado, la cual Simón Bolívar tanto había rechazado, propugnando el centralismo de Estado⁵¹.

El cambio de nombre, por tanto, nada tenía que ver con Simón Bolívar y su pensamiento, y lo que explica es sólo su motivación político partidaria, partisana o partidista

(50) Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 12-11-99, N° 42, pp. 4 a 6. Véase además, nuestro voto salvado sobre este artículo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III, (18 octubre- 30 noviembre 1999), Caracas 1999, p. 251

(51) Véase Allan R. Brewer-Carías, “Ideas Centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas, enero-junio 1984, N° 95-96, pp. 137 y ss.

que derivaba de la denominación inicial del Movimiento político que estableció el Presidente de la República y que, como partido político, pretendió funcionar con el nombre de “Movimiento Bolivariano 200”, denominación que tuvo que ser cambiada por exigencias de la Ley Orgánica del Sufragio. El partido del Presidente de la República entonces era y es el “partido bolivariano” que se pretendió incluso consolidar como “partido militar”, imponiéndose como nombre de la República.

2. El Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia

El artículo 2 de la Constitución define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, denominación que con el agregado respecto del Estado de justicia, siguió la tradición del constitucionalismo contemporáneo, tal como estaba expresado, por ejemplo, en la Constitución española (art. 1º), en la Constitución de Colombia (art. 1º) y en la Constitución de la República Federal de Alemania (art. 20,1)⁵².

La idea de Estado social es la de un Estado con obligaciones sociales, de procura de la justicia social, lo que lo lleva a intervenir en la actividad económica y social, como Estado prestacional. Tal carácter social deriva principalmente del valor fundamental de la igualdad y no discriminación que deriva del Preámbulo y del artículo 1º de la Constitución, que además de derecho fundamental (art. 21) es el pilar de actuación del Estado (art. 2); y de la declaración del principio de la justicia social como base del sistema económico (art. 299)⁵³.

El Estado democrático, es el que fundamenta toda la organización política de la Nación en el principio democrático. Ello deriva también del Preámbulo (sociedad democrática) y de los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Constitución. El primer valor, por tanto, del constitucionalismo es la democracia, quedando plasmado el Estado democrático en los principios fundamentales del texto constitucional, comenzando por la forma de ejercicio de la soberanía mediante mecanismos de democracia directa y de democracia representativa⁵⁴.

El Estado de derecho es el Estado sometido al imperio de la Ley como lo señala el Preámbulo, es decir, el Estado sometido a la legalidad. Ello deriva no sólo del principio de la supremacía constitucional consagrado en el artículo 7 y del sometimiento de los órganos del Poder Público a la Constitución y las leyes (art. 137), sino de los sistemas de control de constitucionalidad (arts. 334 y 336) y de control contencioso-administrativo (art. 259) que constituyen la garantía de la Constitución⁵⁵.

(52) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo II, (9 septiembre-17 de octubre 1999), Caracas 1999, *cit.*, pp. 21, 30 y 31.

(53) Véase lo expuesto sobre el tema en Allan R. Brewer-Carías, *Evolución histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, Caracas-San Cristóbal 1996, pp. 508, 513 a 516, y 593 y ss.

(54) *Idem*, pp. 507, 510 a 513, y 599.

(55) *Ibidem*, pp. 509, 516 a 521, y 600.

Por último, el Estado de justicia es el Estado que tiende a garantizar la justicia por encima de la legalidad formal, estableciendo no sólo el valor justicia en el Preámbulo y en el artículo 1º, sino regulando expresamente el derecho de acceso a la justicia y a la obtención de una tutela efectiva de los derechos e intereses de las personas, organizando unos tribunales que deben garantizar una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles (art. 26).

3. La forma del Estado: la “Federación descentralizada”

La forma del Estado venezolano durante toda su existencia desde 1811, puede decirse que ha sido la federal, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados. Pero la Federación venezolana, a partir de 1901, cuando se produjo el colapso del sistema de Estado federal liberal que se había instaurado en 1864, comenzó a ser una Federación centralizada, habiéndose centralizado el Estado en todos los órdenes⁵⁶; lo que continuó a pesar del cambio político de 1946 y 1958, desarrollándose a partir de esa fecha la forma democrática de la Federación centralizada que hemos tenido en las últimas décadas. La gran transformación política que había que establecer en la Constitución de 1999 era, por tanto, sustituir efectivamente la Federación centralizada por una Federación descentralizada⁵⁷.

Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente⁵⁸, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4 que precisa que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961 que decía que “La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”.

En la Constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961. En realidad, sólo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley constitu-

(56) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, Caracas-San Cristóbal 1996, pp. 351 y ss.; y en Allan R. Brewer-Carías, “El desarrollo institucional del Estado Centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas” en *Revista de Estudios de la Vida Local y Autónoma*, N° 227 y 228, Madrid 1985, pp. 487 a 514 y 695 a 726, respectivamente.

(57) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, pp. 155 a 170; y tomo II, *op. cit.*, pp. 227 a 233.

(58) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 269 y ss.

cional en lo que se refería a la transferencia a los Estados de competencias del Poder Nacional⁵⁹.

Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación, como era el cambio necesario en la distribución de los recursos tributarios hacia los Estados; y más bien se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado y establecerse una Asamblea Nacional Unicameral (art. 186), y al permitirse la limitación por ley nacional de la autonomía de los Estados (art. 162) y de los Municipios (art. 168), lo que es negar, de entrada, la idea misma de descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes políticos-territoriales.

En consecuencia, la denominación de “Federación descentralizada” para identificar la forma del Estado es, sin duda, un avance nominal, pero en los términos establecidos en la Constitución, lo que no significa realmente avance alguno, sino consolidación y mantenimiento parcial de reformas que se venían realizando desde 1989, con algunos retrocesos.

4. La soberanía popular y el régimen democrático

El artículo 5° de la Constitución, establece lo siguiente:

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Con esta norma, si bien se siguió la tradición republicana de la soberanía popular iniciada en 1811, en particular, el concepto de representatividad política (democracia indirecta), se complementó con la previsión del ejercicio directo de la democracia, mediante los mecanismos de participación previstos en el artículo 62 que consagra el derecho de todos los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes”.

De ello deriva, por tanto, que la representatividad democrática siempre tiene que tener su fuente en elecciones populares universales, directas y secretas (art. 70), destinadas a elegir a los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público que, por supuesto, son los que establece la Constitución conforme a los principios de distribución y separación del Poder Público (art. 136). Sin embargo, en el texto de la Constitución de 1999 se eliminó del léxico constitucional la palabra “representativo” cuando en el artículo 6 se calificó al gobierno democrático⁶⁰, aún cuando quedó como “electivo”, conforme a un

(59) Véase Carlos Ayala Corao, “Naturaleza y alcance de la descentralización estatal” en Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes para la Descentralización Política de la Federación*, Caracas 1994, pp. 99 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Caracas 1999, pp. 122 y ss. Véase el texto de la ley Orgánica en la Segunda parte de esta obra (§ 25.a)

(60) Véase nuestro voto salvado por la omisión en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, *Noviembre 1999-Enero 2000*, Sesión de 12-11-99, N° 42, p. 7.

discurso político que ha pretendido que hay que sustituir la “democracia representativa” por una “democracia participativa”⁶¹.

Pero la verdad es que no existe democracia que no sea representativa, siendo de la esencia del régimen político democrático la idea de representación, de manera que el pueblo, titular de la soberanía, no la ejerce directamente, sino a través de representantes. Por lo demás, la democracia representativa no se opone a democracia participativa, y lo que se ha establecido en materia de referendos (consultivas, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios) (arts. 78 y sigts.), en realidad son manifestaciones de democracia directa. Igual ocurre con las previsiones sobre las consultas populares, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

Sin embargo, lo grave de esta confusión, y del engaño sobre el verdadero sentido de la democracia participativa; es que con ello se ha pretendido ejecutar un proyecto político basado en un pretendido apoyo popular, que pretende acaparar el poder y consolidarlo como hegemónico, concentrado y autoritario, todo lo contrario a lo que impone un régimen democrático.

La democracia para que sea participativa, tiene que ser una forma de vida y su ejercicio tiene que ser cotidiano. Para que el ciudadano pueda participar en los asuntos públicos, como cosa regular, tiene que tener acceso al poder, lo tiene que tener cerca, lo que implica un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, basado en la descentralización política. Pero descentralizar, creando autoridades locales en los niveles territoriales más pequeños, implica despararar el poder, lo que es todo lo contrario a la concentración del Poder y al centralismo que ha venido desarrollando al amparo de la Constitución de 1999, a pesar de que se la proclame como reguladora de la “democracia participativa”.

Lo que se ha hecho es utilizar la Constitución de manera engañosa para, que en nombre de la sustitución de la democracia representativa por una supuesta democracia participativa, acabar con la propia democracia como régimen político sustituyéndola por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del Poder.

Pero en contraste con esa política, por ejemplo, la Constitución estableció una forma de participación de la sociedad civil, absolutamente excepcional en el derecho comparado, en la gestión de los asuntos públicos, al establecer que la postulación para cargos de Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de los Miembros del Consejo Nacional Electoral, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República y del Fiscal

(61) En la Cumbre Presidencial de las Américas de Québec, celebrada en abril de 2001, el Presidente Chávez formuló objeciones al Proyecto de Carta Democrática de la OEA pretendiendo que se sustituyera democracia representativa por democracia participativa. Véanse las referencias en Luis Henrique Ball, “Nadando contra la corriente en Québec”, *El Universal*, Caracas 27-04-01, p. 2-11; y Adolfo R. Tayardat, “La pírrica victoria de San José”, *El Nacional*, Caracas 16-06-01, p. A-8. En todo caso dicha posición fue abandonada y el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela en agosto de 2001 manifestó su acuerdo con la definición de democracia representativa en la referida Carta Democrática. Véase *El Nacional*, Caracas 28-08-01, p. A-2.

General de la República debía hacerse ante la Asamblea Nacional, por sendos Comités de Postulaciones integrados por “representantes de los diferentes sectores de la sociedad” (arts. 270, 295 y 279). Lamentablemente, sin embargo, desde la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de 30 de junio de 2000 (N° 656) (caso: *Defensor del Pueblo*), y posteriormente por las leyes dictadas por la Asamblea (Poder Electoral, Tribunal Supremo de Justicia, Poder Ciudadano), dicha participación fue confiscada y los Comités de postulaciones quedaron convertidos en simples Comisiones parlamentarias ampliadas.

5. El estatuto de las personas y de los ciudadanos

La Constitución de 1999 siguió las líneas tradicionales de las Constituciones anteriores sobre el régimen de los extranjeros y nacionales, es decir, en personas que no tienen vínculo jurídico esencial con el Estado y las que si lo tienen. Por ello, el artículo 45 de la Constitución de 1961 establecía que “Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los venezolanos, con las limitaciones o excepciones establecidas por esta Constitución y las leyes”. Esta norma, sin embargo, desapareció del texto constitucional y nada se establece en la Constitución de 1999.

No obstante, es evidente que el principio sigue rigiendo en la forma expresada, derivada del derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 21) y de la regulación expresa de la nacionalidad y ciudadanía, lo que por exclusión permite construir el régimen de los extranjeros.

En cuanto a la nacionalidad, las innovaciones fundamentales de la Constitución de 1999 se refirieron a la nacionalidad venezolana por naturalización, con la exigencia constitucional de al menos 10 años de residencia para obtener la carta de naturaleza; con la reforma a la naturalización derivada del matrimonio, que ahora no sólo beneficia a la extranjera casada con venezolano sino también al extranjero casado con venezolana; con las facilidades especiales para los naturales de países latinoamericanos y del Caribe y de España, Portugal e Italia, respecto de los cuales se redujo el término de residencia para la obtención de la carta de naturaleza; y con la admisión de la doble nacionalidad, es decir, que los venezolanos, sea por nacimiento o por naturalización, puedan tener otra nacionalidad sin perder la venezolana⁶². Este último principio, consagrado en el artículo 34 al prescribir que “la nacionalidad venezolana no se pierde al optar o adquirir otra nacionalidad”, cambió radicalmente el régimen anterior, conforme al cual, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución de 1961, la nacionalidad venezolana se perdía por opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad. La Constitución sin embargo, estableció restricciones en cuanto al ejercicio de altos cargos públicos al exigir no sólo la nacionalidad originaria, sino como única nacionalidad (art. 41).

Otra innovación en la materia fue la previsión expresa en el artículo 39 de la Constitución, sobre la ciudadanía que corresponde a los venezolanos, así como el principio de

(62) Véase nuestro voto salvado en relación con la redacción original de esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Idem*, p. 254.

igualdad que deriva del artículo 40 entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, “con las excepciones establecidas en la Constitución”. Estas excepciones, en general, se establecen en el artículo 41 que dispone que sólo los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente de la República, Vicepresidente Ejecutivo, Presidente y Vicepresidentes de la Asamblea Nacional, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la República, Contralor General de la República, Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo, Ministros de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores y Alcaldes de los Estados y Municipios fronterizos y aquellos contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

Por otra parte, para ejercer los cargos de Diputado a la Asamblea Nacional, Ministro, Gobernadores y Alcaldes de Estados y Municipios no fronterizos, la Constitución exige que los venezolanos por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley (art. 41).

6. La supremacía constitucional

Dentro de los principios fundamentales de la organización del Estado, otro de los que son esenciales al constitucionalismo moderno, es el de la supremacía constitucional, el cual se consagró expresamente en el texto de la Constitución⁶³, al disponer el artículo 7 de la Constitución, que “la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico”, y que “todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”.

La consecuencia de la consagración expresa del principio de la supremacía constitucional es la previsión del control difuso y concentrado de la constitucionalidad de las leyes⁶⁴; y por la otra, la obligación de todos los jueces de asegurar la integridad de la Constitución (art. 334).

7. Régimen constitucional de la integración económica regional

En el artículo 153 de la Constitución de 1999, el proceso de integración económica latinoamericano y andino, encontró el fundamento constitucional que antes no había tenido. La precaria previsión del artículo 108 de la Constitución de 1961, impedía a Venezuela ingresar decididamente al proceso de integración⁶⁵, por lo que, en contraste, la

(63) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, p. 24.

(64) Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Justicia Constitucional, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo VII, Caracas-San Cristóbal, 1997.

(65) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Implicaciones constitucionales del proceso de integración económica regional*, Caracas, 1997.

norma ahora contenida en el artículo 153⁶⁶, permite en *primer lugar*, la creación de órganos supranacionales, a los cuales se pueden atribuir competencias que la Constitución asigna a los órganos del Poder Público, para que pueda existir un derecho comunitario; y *segundo lugar*, que las normas comunitarias no sólo tienen aplicación directa e inmediata en el derecho interno, desde que se considera que son parte integrante del ordenamiento legal vigente, sino que tienen aplicación preferente en relación a las leyes nacionales que se les opongan.

8. El régimen de la seguridad y defensa de la Nación

En materia de seguridad y defensa, la Constitución de 1999 también contiene un cambio sustancial respecto de la Constitución de 1961, la cual sólo destinaba tres disposiciones relativas al tema: la que regulaba el régimen de las armas (art. 133) con antecedentes en la Constitución de 1901; la que establecía la prohibición del ejercicio simultáneo de la autoridad civil y la militar por un mismo funcionario, con excepción del Presidente de la República quien es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas por razón de su cargo (art. 131); y la que regulaba en general a las Fuerzas Armadas (art. 132).

En la Constitución de 1999, el régimen de la seguridad y defensa aparece con una normativa más militarista, en una forma que no tiene antecedentes en nuestro constitucionalismo⁶⁷.

Conforme al artículo 322 el término seguridad de la Nación que se concibe como una función estatal; y la defensa de la Nación como responsabilidad de todas las personas naturales y morales que se encuentren en el territorio nacional. Por ello, a pesar de la concepción estatista de la seguridad que se establece en el artículo 322, como responsabilidad esencial del Estado, en el artículo 326 se la establece como una *corresponsabilidad* entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional.

La Constitución de 1999, además, creó (art. 323) el Consejo de Defensa de la Nación como el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico y para establecer el concepto estratégico de la Nación.

Por último, las antiguas Fuerzas Armadas Nacionales (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional), en la Constitución de 1999 pasaron a ser una sola institución, la Fuerza Armada Nacional, integrada, sin embargo, conforme al artículo 328, por el Ejér-

(66) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, pp. 171 a 182

(67) Véase nuestros votos salvados sobre diversas normas del Título en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 228 a 233 y 303 a 306.

cito, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

En el artículo 328 se precisó el carácter de la Fuerza Armada como institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con la Constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación.

No aparece en la Constitución, sin embargo, el carácter apolítico y no deliberante de la Fuerza Armada que establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961, ni la obligación esencial de la Fuerza Armada Nacional de asegurar “la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”, como lo disponía dicha norma.

En cuanto a los miembros de las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1999, les otorga el derecho de voto (art. 325), y además precisó que los ascensos militares se obtienen por mérito, escalafón y plaza vacante y son competencia *exclusiva* de la Fuerza Armada Nacional, aún cuando deben estar regulados por la ley respectiva (art. 331). Se eliminó, así, la previsión de la Constitución de 1961 conforme a la cual los ascensos de altos oficiales debían obtener autorización parlamentaria (art. 150, ord. 5°).

De toda esta normativa resulta un acentuado esquema constitucional militarista cuya combinación con el centralismo y el presidencialismo conduce al autoritarismo, sobre todo cuando se constata que en la Constitución de 1999 quedó eliminada toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, consagrándose, al contrario, una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada Nacional, unificadas las cuatro fuerzas, con la posibilidad de intervenir en funciones civiles. Ello se evidencia de las siguientes regulaciones: *primero*, de la eliminación de la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no pueden ejercerse simultáneamente, que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961; *segundo*, de la eliminación del control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación (art. 331), que en el constitucionalismo histórico siempre se había previsto; *tercero*, de la eliminación del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar, como lo establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961, lo que abre la vía para que la Fuerza Armada, como institución militar, pueda deliberar políticamente e intervenir y dar su parecer sobre los asuntos de los que estén resolviendo los órganos del Estado; *cuarto*, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que preveía el artículo 132 de la Constitución de 1961; *quinto*, lo que es más grave aún, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes “cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”, como lo decía el artículo 132 de la Constitución de 1961; *sexto*, de la atribución de los militares, en forma expresa, del derecho al

sufragio (art. 330), lo cual podría ser incompatible, políticamente, con el principio de obediencia; *séptimo*, del sometimiento a la autoridad de la Fuerza Armada de todo lo concerniente con el uso de armas y no sólo las de guerra, lo que se le quita a la Administración civil del Estado (art. 324); *octavo*, de la atribución, en general, a la Fuerza Armada de competencias en materia de policía administrativa (art. 329); *noveno*, del establecimiento del privilegio procesal a favor de los generales y almirantes de que para poder ser enjuiciados, el Tribunal Supremo de Justicia debe declarar previamente si hay o no mérito para ello (art. 266, ord. 3); y *décimo*, de la adopción en la Constitución del concepto ya histórico de la doctrina de la seguridad nacional, como globalizante, totalizante y omnicompreensiva, conforme a la cual todo lo que acaece en el Estado y la Nación, concierne a la seguridad del Estado, incluso el desarrollo económico y social (art. 326).

Todo lo anterior da origen a un esquema militarista que si bien constitucionalmente es una novedad, ha venido conduciendo a un apoderamiento de la Administración civil del Estado por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en la Constitución “la participación activa en el desarrollo nacional” (art. 328).

Todo lo anterior, muestra un cuadro de militarismo realmente único en nuestra historia constitucional que ni siquiera se encuentra en las Constituciones de los regímenes militares.

IV. ASPECTOS RESALTANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Conforme a la tradición constitucional venezolana, la Constitución Política del texto de 1999, formalmente organiza al Estado con forma federal, mediante un sistema de distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estadal y Municipal, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos. Establece, además, las bases del sistema político democrático y el régimen de los derechos políticos.

1. El sistema político

El sistema político que ha estado vigente en el país desde mitades del Siglo pasado ha sido el del Estado centralizado de partidos, donde los partidos políticos asumieron el monopolio de la representatividad y de la participación, de manera que el sistema electoral se concibió para asegurar la representatividad exclusiva de los partidos políticos en las asambleas representativas, lo que condujo, por supuesto, a que sólo se pudiera participar en política a través de los partidos⁶⁸.

Ese fue el sistema político que entró en crisis en la década de los ochenta y que debía ser cambiado radicalmente con la nueva Constitución. Sin embargo, el articulado de la

(68) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975, pp. 202 y ss.

Constitución⁶⁹ en esta materia, si bien abrió nuevos espacios para la participación política a través de los referendos, conservó el sistema electoral personalizado y de representación proporcional, que tal como se ha concebido a hecho que el sistema de Estado de partidos haya continuado, con el agravante de que la representatividad política ha sido asumida por los solos partidos de gobierno, con el agravante de que a partir de 2007 se pretende que sea un “partido único”.

A continuación, en todo caso, analizaremos las disposiciones más importantes de la nueva Constitución en cuanto al sistema político de democracia participativa que nominalmente se persigue.

A. *El derecho a la participación política*

La Constitución comienza el Capítulo de los Derechos Políticos con la consagración, en el artículo 62, del derecho a la participación política de todos los ciudadanos, libremente, en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos, lo que no estaba dispuesto en el texto constitucional de 1961; y en la misma orientación de lo indicado en el artículo 5º de la Constitución, lo que consolida la idea de un sistema político democrático representativo y participativo⁷⁰.

Declaró, además, la Constitución, que la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo; siendo obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para la práctica de la participación.

Por otra parte, el artículo 70 de la Constitución enumera como medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, por una parte, *en lo político*: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones deben ser de carácter vinculante, entre otros; y por la otra, *en lo social y económico*, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

B. *El sistema electoral y la democracia representativa*

La Constitución reguló al sufragio como un derecho (art. 63) eliminándose toda consideración del voto como un deber, como lo disponía la Constitución de 1961 (art.

(69) Véase los planteamientos que formulamos en relación con la reforma al sistema político y a los derechos políticos en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, p. 119 a 134.

(70) Véase nuestra proposición de este artículo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, p. 137.

110)⁷¹, que debe ejercerse mediante votaciones libres, universales, directas y secretas, estableciendo la norma el principio general de que la ley debe garantizar la personalización del sufragio y la representación proporcional.

Con esto se consagraron dos elementos esenciales del sistema electoral: por una parte, la llamada “personalización del sufragio”, que no es otra cosa que la exigencia de la nominalidad, es decir, del necesario voto por nombre y apellido, sea que el escrutinio sea uninominal, en cuyo caso, no puede ser de otra forma que nominal o personificado, pues se vota por una persona; sea que el escrutinio sea plurinominal, es decir, por listas en una misma circunscripción, donde se elige a varias personas en forma nominal.

Pero por otra parte, constitucionalmente se establece que la ley debe garantizar la representación proporcional, para lo cual se requiere inexorablemente el escrutinio plurinominal, es decir, varios candidatos en una circunscripción electoral. Es decir, la representación proporcional excluye la elección uninominal en la elección de asambleas representativas, lo que implica que el sistema electoral que exige garantizar la Constitución es la votación por listas, en circunscripciones plurinominales, en forma nominal.

En cuanto a los electores, el artículo 64 de la Constitución califica como tales a todos los venezolanos que hayan cumplido 18 años de edad no sujetos a interdicción civil o inhabilitación política; atribuyendo expresamente a los integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad, el derecho al sufragio de conformidad con la ley. Los militares, sin embargo, no pueden participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político (art. 330). Esto, sin duda, constituye una novedad en el proceso político, en el cual tradicionalmente los militares no habían tenido derecho de voto, con el riesgo de acentuar un militarismo constitucional totalmente inconveniente⁷².

En el texto de la Constitución de 1999 no hay una norma que sea equivalente al artículo 112 de la Constitución de 1961 que establecía el derecho ciudadano a ser electo y desempeñar funciones públicas. Es decir, no existe en la Constitución de 1999 una norma general que regule el derecho de los ciudadanos a ejercer cargos públicos y a ser elegidos, lo cual es una falla evidente.

En la materia, lo único que regula la Constitución son normas restrictivas o prohibitivas. Así, en general, el artículo 65 de la Constitución establece que no podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito.

(71) Véase nuestra propuesta sobre el artículo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, pp. 125.

(72) Véase nuestro voto salvado sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, p. 232 y 305.

Por otra parte, en cuanto a los integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad, el artículo 330, establece que a los mismos no les está permitido optar a cargos de elección popular.

De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución la postulación para cargos elegibles puede ser hecha por iniciativa propia, o por las asociaciones políticas. Así, todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos.

Con carácter general, el artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho de los electores a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión⁷³, “de acuerdo con el programa presentado” (art. 66). La última frase agregada a esta norma, que no propusimos, implica la exigencia constitucional indirectamente establecida, de que toda candidatura para cargo elegible debe acompañarse de un programa que ha de ser presentado al electorado. Esta exigencia, sin embargo, es de difícil cumplimiento en los casos de elecciones plurinominales de representación proporcional.

C. *El sistema de partidos políticos y de asociación política*

En un marcado criterio reactivo contra los partidos políticos, en la Constitución de 1999 se eliminó tal expresión (sólo se regulan a las “organizaciones con fines políticos”) estableciéndose, en cambio, un conjunto de regulaciones contra lo que habían sido los partidos políticos tradicionales.

La Constitución, en esta forma, pretendió ignorar a los partidos políticos cuando éstos son los que han controlado el poder y aún lo controlan. En efecto, como hemos dicho, la crisis del sistema político venezolano desencadenada a partir de la década de los ochenta del siglo pasado tuvo su motivo fundamental en la incomprensión de los partidos políticos y de su liderazgo respecto de los logros democráticos que habían alcanzado para Venezuela a partir de los inicios de la década de los sesenta. La democratización del país había comenzado a plantear exigencias de representatividad y de participación más allá de los propios partidos, de manera que se abriera la democracia y se descentralizara el poder y la participación, situación que los partidos no entendieron.

En todo caso, a finales del siglo XX, todos los males políticos de la República se atribuyeron a los partidos políticos, al Pacto de Punto Fijo y a la Constitución de 1961, centrándose el discurso político del nuevo liderazgo autoritario militarista y populista en la destrucción y anatema de aquellos. En ese contexto se desarrolló el proceso constituyente de 1999 y la sanción de la nueva Constitución. Un nuevo partido político constituido a la medida del nuevo liderazgo sirvió para el apoderamiento electoral del poder a partir de 1999, al cual acompañaron viejos y marginados partidos políticos que también participaron en el proceso de apoderamiento.

(73) Véase nuestra propuesta sobre este artículo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, p. 138.

La Constitución de 1999, en definitiva, no ha cambiado nada respecto del sistema político de Estado centralizado de partidos que quedó incólume, con más centralismo, habiéndose en realidad, en la práctica política, cambiado unos partidos por otros, pero con mayor centralismo y con cúpulas más autocráticas, como son los partidos que han apoyado el proyecto concentrador y centralista del presidente Hugo Chávez.

Pero, a pesar de ello, la Constitución de 1999 engaña, al pretender ignorar en sus regulaciones a los partidos políticos, siendo que el partidismo o la partidocracia está más arraigada que nunca. La Constitución de 1999, en efecto, comenzó por eliminar el derecho político de los ciudadanos a agruparse en partidos políticos para participar en la conducción de la vida política nacional, como lo regulaba la Constitución de 1961. Esto dejó de ser un derecho político de los ciudadanos, y la Constitución de 1999 pasó a regular sólo la existencia de “agrupaciones con fines políticos” (art. 67), lo que en definitiva puede ser cualquier asociación o agrupación y no necesariamente un partido político. Sin embargo, en la práctica, lo que siguen existiendo son los partidos políticos en su configuración más tradicional.

La reacción contra la falta de democratización interna de los partidos políticos, y su conducción por cúpulas eternizadas de dirigentes, condujo a la inclusión de una disposición en la Constitución, conforme a la cual no sólo la designación de sus directivos debe realizarse mediante elecciones, sino que, incluso, la escogencia de los candidatos de los partidos políticos a los cuerpos y cargos representativos, debe realizarse mediante votación interna democrática (art. 67). Para ello, la Constitución, incluso, impuso la obligación de la organización de dichas elecciones internas, por el Consejo Nacional Electoral (art. 293, ord. 6).

Además, por los problemas derivados del financiamiento público a los partidos políticos que regulaba la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, lo que había conducido a un acaparamiento de dichos fondos por los partidos tradicionales, los redactores de la Constitución reaccionaron contra ello, prohibiendo simplemente dicho financiamiento público y exigiendo control respecto del financiamiento privado de los partidos (art. 67). Indudablemente, con esto, se retrocedió en lo que es la constante en todo el mundo democrático, habiéndose abierto, de hecho, la posibilidad de financiamiento público irregular e ilegítimo a los partidos de gobierno⁷⁴.

La Constitución, además, al establecer que los diputados a la Asamblea Nacional “no están sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia” (art. 200), condujo a la pretensión de la eliminación de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos en la Asamblea Nacional. Incluso, las antiguas e importantes sedes de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos fueron desmanteladas, regulándose en la Consti-

(74) Véase J.C. Rey y otros, *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Caracas 1981; Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela” en *Financiación y democratización interna de partidos políticos. Aproximaciones. Memoria IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, San José, 1991, pp. 121 a 139.

tución el principio expreso de que los diputados integrantes de la Asamblea Nacional representan sólo al pueblo en su conjunto.

Todo esto, sin embargo, no fue más que otro engaño constitucional: las fracciones parlamentarias sólo cambiaron de nombre y comenzaron a llamarse “grupos de opinión” y se reúnen cerca de la sede de la Asamblea Nacional. El Presidente de la Asamblea y otros líderes parlamentarios de los partidos de gobierno sucesivamente han anunciado y amenazado, públicamente, sobre el control de la Asamblea y de los votos de los que disponen. En la práctica política, en todo caso, después de la entrada en vigencia de la Constitución, los partidos han tenido más presencia que nunca, al punto de que sin ningún recato, el Presidente de la República es el Presidente del Partido de Gobierno, y toda la mayoría de su gabinete está formada por directivos del partido, al punto de que en 2007, con la creación del “partido socialista único” por parte del gobierno, ello fue una operación del Estado, usando los recursos y medios públicos y hasta el propio Consejo Nacional Electoral para su formación. Como nunca antes, la simbiosis partido político-Administración Pública se ha enquistado en Venezuela, abriéndose así vasos comunicantes que permiten canalizar financiamientos específicos, como incluso no se llegaron a ver en la época dorada de la partidocracia de comienzos de los años ochenta.

Lo que en definitiva ocurrió como consecuencia del proceso constituyente, fue el cambio de unos partidos por otros en el control del poder y en el dominio del juego electoral. La partidocracia o democracia de partidos ha seguido incólume, con los mismos vicios clientelares y los mismos controles por cúpulas no electas en elecciones internas libres y democráticas. Nada, por tanto, ha cambiado en el sistema político, salvo la denominación de los partidos políticos, ahora son otros, y otro es su liderazgo.

Por último, debe destacarse que la Constitución atribuyó a un órgano del Poder Público (Poder Público Electoral) como es el Consejo Nacional Electoral, la potestad de “organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos” (art. 293,6), con lo cual se incluyó un principio de intervención estatal intolerable en relación con los partidos políticos.

D. El sistema de referendos y la democracia directa

Como se señaló, tanto el artículo 5° como el 62 de la Constitución prevén el ejercicio del sufragio y del derecho a la participación política mediante la elección de representantes o en forma directa, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y en la ley, en particular, además de los previstos en el artículo 70, mediante los referendos que son de 4 tipos en la Constitución: el referendo consultivo, el referendo revocatorio, el referendo aprobatorio, y el referendo abrogatorio⁷⁵.

(75) Véase nuestra propuesta respecto de este articulado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, pp. 138 a 143.

2. La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal

En las Constituciones venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, comenzó a expresarse formalmente en texto constitucional en la Constitución de 1858, que estableció que “El Poder Público se divide en Nacional y Municipal” (art. 9). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se retomó la fórmula, expresándose que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados” (art. 29), lo que se repitió en todas las Constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual se agregó al Poder Municipal así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio” (art. 51).

La norma se repitió en las Constituciones posteriores hasta que en la Constitución de 1947 se invirtió la enumeración así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...” (art. 86), lo que se repitió en la Constitución de 1953 (art. 40). La Constitución de 1961 no utilizó la fórmula tradicional y se limitó a señalar que “Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias...” (art. 118), aludiendo, sin duda, a las ramas Nacional, Estatal y Municipal, pero sin enumerarlas.

Ahora la Constitución de 1999 volvió a la fórmula tradicional⁷⁶, al disponer en su artículo 136 que: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”, lo que se completa con la fórmula de colaboración o cooperación entre los Poderes que regulaba la Constitución de 1961 (art. 118), se recoge en el artículo 136 de la Constitución⁷⁷.

En todo el texto constitucional, en consecuencia, se pueden encontrar disposiciones que se refieren, en general, al Poder Público que, por tanto, rigen respecto de los órganos de los tres niveles territoriales; y disposiciones específicamente destinadas a cada uno de los niveles⁷⁸.

3. La organización del Poder Público Nacional

La Constitución en su artículo 136, además de organizar al Estado conforme al principio de la distribución vertical del Poder Público (Nacional, Estatal y Municipal), establece el régimen del Poder Público Nacional conforme al principio de la separación orgánica de poderes, rompiendo con la tradicional división tripartita del Poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y agregando dos más (Ciudadano y Electoral) en la siguiente

(76) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo II, (9 septiembre-17 octubre de 1999), Caracas, 1999, p. 161 a 164.

(77) Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo II, Caracas-San Cristóbal, 1996, p. 111 y ss.

(78) Véase Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el régimen constitucional de la organización y funcionamiento de los Poderes Públicos” en *Derecho y Sociedad, Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monte Ávila*, N° 2, Caracas abril 2001, pp. 135 a 149.

forma: “El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”.

A. *La penta división del poder y la ausencia de independencia entre los poderes*

En Venezuela como en toda América Latina, en las últimas décadas habían comenzado a aparecer con arraigada autonomía constitucional otros órganos del Poder Público Nacional, que no se encontraban sometidos o sujetos a los órganos de los clásicos poderes Legislativos, Ejecutivos y Judiciales, como fue el caso de las Contralorías Generales, la Defensorías del Pueblo o de los Derechos Ciudadanos, el Ministerio Público, los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, y los órganos de conducción electoral.

Esta evolución autonomista puede decirse que encontró un paso formal de gran importancia en la Constitución de 1999, al regularizarse el rango constitucional de dichos órganos y el *status* de órganos del Poder Público que tenían, pasándose a una pentadivisión del Poder Público Nacional, que establece la separación entre los poderes Legislativo, Ejecutivo Judicial, Ciudadano y Electoral. El Poder Legislativo ejercido por la Asamblea Nacional; el Poder Ejecutivo, por el Presidente de la República y demás funcionarios del Gobierno y Administración Pública; el Poder Judicial, por el Tribunal Supremo de Justicia y demás Tribunales; el Poder Ciudadano, por la Contraloría General de la República, el Ministerio Público (Fiscalía General de la República) y el Defensor del Pueblo, y el Poder Electoral, por el Consejo Nacional Electoral y demás órganos electorales.

La esencia del principio de la separación de poderes en la Constitución es que cada órgano del Poder Público tiene sus funciones propias, que ejerce con autonomía e independencia, en un sistema de balances y contrapesos conforme al cual ningún órgano del Poder Público está sujeto a otro ni puede estarlo, salvo en lo que se refiere a los mecanismos de control judicial, control fiscal o la protección de derechos humanos.

La separación pentapartita del Poder Público Nacional en la Constitución de 1999, sin embargo, es engañosa, pues encubre un peligroso sistema de sujeción de unos poderes a otros, que constituyen la puerta abierta a la concentración del Poder Público y al autoritarismo.

De hecho, aún antes de que entrara en vigencia la Constitución, al dictarse el Régimen de Transición del Poder Público por la Asamblea Nacional Constituyente, el 22-12-99, ésta, con la abrumadora mayoría oficialista que la controlaba, designó a todos los titulares de los Poderes Públicos: al Presidente de la República, que había puesto su cargo a “la orden de la Asamblea”, a los integrantes de la Comisión Legislativa Nacional (Congresillo), que sustituyó transitoriamente al Congreso (Senado y Cámara de Diputados) que había sido extinguido; a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, que había sido creado con sus Salas; al Fiscal General de la República; al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, todos designados a dedo, con personas afectas o sometidas al nuevo poder. Al poco tiempo, el fracaso de los Miembros del Consejo Nacional Electoral en conducir y organizar las primeras elecciones después de la puesta en vigencia de la Constitución, de

mayo de 2000, condujo a su destitución y a la designación de otros, no precisamente conforme a lo que exigía la Constitución a través de un Comité de Postulaciones que no se estableció. Luego, al pretender el Fiscal General de la República ejercer sus funciones e ingenuamente, quizás, pretender que era autónomo e independiente sometiendo a un antejuicio de méritos al Presidente del Congresillo y Coordinador General del partido de gobierno, fue consecuentemente destituido por la Asamblea Nacional. Igual suerte corrió la Defensora del Pueblo quien pretendió también ejercer sus funciones con autonomía. La destitución vino encubierta por la supuesta designación definitiva, por la Asamblea Nacional recién electa, de dichos funcionarios titulares de los órganos del Poder Ciudadano, no precisamente conforme a las pautas constitucionales que exigían la Constitución de sendos Comités de Postulaciones integrados por representantes de la sociedad civil. La Asamblea, para ello, dictó una Ley de Postulaciones obviando las normas expresas de la Constitución, nombrando directamente a los funcionarios con la votación exclusiva de la mayoría oficialista, inventando unas “mesas de diálogo” no previstas en la Constitución. La Constitución fue burlada, como se ha dicho, y la Asamblea nombró a nuevos Fiscal General de la República y Defensor del Pueblo, afectos al Poder y ratificó al Contralor General de la República, como premio por no haber ejercido sus funciones de control fiscal.

La práctica constitucional del ejercicio del Poder hegemónico puso en evidencia que lejos de una separación de poderes, se estaba en presencia de una concentración del poder en la Asamblea Nacional y una sujeción de aquél y de ésta al Presidente de la República.

La Constitución, en todo caso, es engañosa en esta materia, pues después de proclamar la separación de poderes, la contradice al someter y sujetar los poderes públicos a la Asamblea Nacional. En efecto, un sistema de separación de poderes implica ante todo que el mandato de los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público no puede ser revocado por otro órgano del Poder Público y que los titulares tienen el derecho de permanecer en sus cargos hasta su término, sin poder ser removidos, salvo mediante enjuiciamiento penal. Esto sin embargo, está roto en la Constitución de 1999, al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de remover conforme se regule en la Ley que la propia Asamblea debe dictar, a los magistrados del Tribunal Supremo (art. 265), al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República (art. 279) y a los miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296).

Así, la separación de poderes y la autonomía e independencia que supuestamente existe en la flamante pentadivisión del Poder es un engaño, al incorporarse, por primera vez en el constitucionalismo venezolano, la sujeción en última instancia de todos los poderes públicos no electos a la Asamblea Nacional, lo que puede conducir a una concentración del poder en el órgano político como lo ha demostrado la práctica de la transición constitucional. La Constitución, por tanto, es engañosa al proclamar una separación de poderes, cuando establece el germen de su indebida concentración política.

B. *El sistema presidencial de gobierno*

Por otra parte, en la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo, la Constitución optó por continuar con el sistema presidencial de gobierno, aún cuando se le hayan incrustado algunos elementos del parlamentarismo como ya había sucedido en la Constitución de 1961.

Sin embargo, en la Constitución de 1999, el presidencialismo se ha exacerbado por la extensión del período constitucional del Presidente de la República, con reelección inmediata; y por la pérdida de balance o contrapeso de los dos poderes, entre otros aspectos por la eliminación del bicameralismo.

En efecto, el modelo presidencial escogido se combina con los siguientes cuatro factores: en *primer lugar*, la extensión del período presidencial a seis años; y en *segundo lugar*, la reelección inmediata del Presidente de la República (art. 230). Ello atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de 12 años. Pero los dos elementos anteriores se combinan con otros dos: *tercero*, lo complicado del referendo revocatorio del mandato (art. 72), lo que lo hace prácticamente inaplicable; y *cuarto*, la eliminación del principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, que estaba en el proyecto aprobado en primera discusión del proyecto de Constitución. Ello se eliminó en segunda discusión, conservándose la elección por mayoría relativa (art. 228) que preveía la Constitución de 1961 y, por tanto, de gobiernos electos con una minoría de votos, que hace al sistema ingobernable.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea por el Presidente de la República, aún cuando en casos excepcionales de tres votos de censura parlamentaria al Vicepresidente Ejecutivo (art. 240); se exagera el presidencialismo que no encuentra contrapeso en el bicameralismo que se eliminó, sino más bien refuerzo en otras reformas, como la regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los efectos de emisión de Decretos-leyes y no sólo en materia económica y financiera (art. 203), lo que ha significado un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal.

Otro elemento que debe mencionarse en la relación entre los Poderes del Estado, es la atribución dada al Tribunal Supremo de Justicia para decretar, sin mayores precisiones “la destitución del Presidente de la República” (art. 233).

C. *El Poder Legislativo Nacional: la Asamblea Nacional*

El Poder Legislativo Nacional se ejerce por la Asamblea Nacional como cuerpo unicameral, en lo que la Constitución de 1999 cambió radicalmente la tradición bicameral que caracterizaba a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y establecer una sola Cámara Legislativa lo que, por lo demás, es contradictorio con la forma federal del Estado, y con la descentralización política⁷⁹.

(79) Véase nuestro voto salvado sobre este tema en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 196 a 198.

De acuerdo con el artículo 186 de la Constitución, la Asamblea Nacional está integrada por diputados elegidos en cada entidad federal, es decir, en los Estados y el Distrito Capital por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del 1,1% de la población total del país. Cada entidad federal tiene derecho a elegir, además, tres diputados adicionales a los antes señalados.

Los pueblos indígenas de la República tienen derecho a elegir tres diputados de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres (art. 125).

En todo caso, cada diputado debe tener un suplente escogido en el mismo proceso.

En cuanto al período constitucional de los diputados y, por tanto, de la Asamblea, el artículo 192 dispone que durarán 5 años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos por dos períodos consecutivos como máximo.

De acuerdo con el artículo 210 de la Constitución, los diputados son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia, de manera que su voto en la Asamblea Nacional es personal (art. 201). La práctica política, sin embargo, ha conducido a lo contrario pues nunca como ahora ha habido mayor sujeción de los parlamentarios a los dictados del partido de gobierno y de su presente que es el Presidente de la República.

Entre las competencias de la Asamblea (art. 187), además de las competencias para legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional (ord. 1) y dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros o Ministras (ord. 10); se destaca la de remover a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 279); y a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 296), atribuciones que, sin duda, constituyen una contradicción con el principio de la autonomía del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral.

Además, la Asamblea ejerce funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la ley (ord. 3).

En cuanto al proceso legislativo, como elementos novedosos, la Constitución, al igual que lo había hecho la Constitución de 1961, reguló a las *leyes orgánicas* pero sólo como las que así denomina la Constitución; las que se dicten para organizar los Poderes Públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes (art. 203); incorporando además, otra innovación, en relación con el control constitucional *a priori* de las mismas al disponer que las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánica deben ser remitidas, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico.

Por otra parte, la Constitución de 1999 amplió la legitimidad para la iniciativa para la discusión de las leyes ante la Asamblea la cual corresponde conforme al art. 204: al Po-

der Ejecutivo Nacional (ord. 1); a la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes (ord. 2); a los integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres (ord. 3); al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales (ord. 4); al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran (ord. 5); al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral (ord. 6); a los electores en un número no menor del 0,1% de los inscritos en el registro electoral permanente (ord. 7); y a los Consejos Legislativos estatales, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

Otra innovación de importancia en esta materia fue la establecida en el artículo 211 que estableció en forma general que durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, la Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, deben consultar a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos.

En particular, además, conforme al artículo 206, los Estados deben ser consultados por la Asamblea Nacional, a través de los Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley debe establecer los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte de los Consejos en dichas materias.

En la discusión de las leyes, como lo dispone el artículo 211, tienen derecho de palabra los Ministros en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el representante del Poder Ciudadano designado por el Consejo Moral Republicano; los integrantes del Poder Electoral; los Estados, a través de un representante designado por el Consejo Legislativo y los representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.

En materia de veto presidencial en la promulgación de las leyes, el artículo 214, dispuso que el Presidente puede solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o parte de ella; sobre lo cual la Asamblea Nacional debe decidir por mayoría absoluta de los diputados presentes y debe remitirle la ley para la promulgación. Sin embargo, cuando el Presidente de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional, puede solicitar el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma; debiendo decidir la Sala en el término de 15 días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente de la República. Si el Tribunal niega la inconstitucionalidad invocada o no decidiese en el lapso anterior, el Presidente de la República debe promulgar la ley dentro de los 5 días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.

Por último, en cuanto a los instrumentos de control político y administrativo, conforme a la tradición constitucional anterior, el artículo 222 de la Constitución precisa que la Asamblea Nacional puede ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las

aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución y en la ley y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento.

En ejercicio del control parlamentario, la Asamblea puede declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos⁸⁰ y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Por otra parte, tanto la Asamblea como sus Comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento (art. 223).

D. *El Poder Ejecutivo Nacional*

Conforme al artículo 225 de la Constitución, el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los Ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley.

Dado el sistema presidencial de gobierno que se conserva en la Constitución, el artículo 226 dispone que el Presidente de la República es a la vez el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno; y su elección se debe siempre realizar por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la ley (art. 227). No puede ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de Vicepresidente Ejecutivo, o de Gobernador ó Alcalde en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección (art. 229).

De acuerdo con la misma orientación de la Constitución de 1961, se debe proclamar electo el candidato que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos (art. 228), es decir, la mayoría relativa; no habiendo la Asamblea la propuesta de reforma consistente en el establecimiento del principio de la mayoría absoluta y la doble vuelta en la elección presidencial⁸¹.

De acuerdo con el artículo 230, el período del Presidente de la República es de 6 años, pudiendo ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional. Estimamos que no era conveniente regular la reelección inmediata extendiendo a la vez el período constitucional del Presidente de los 5 años que establecía la Constitución de 1961 (art. 135) a 6 años; por ello propusimos que el período fuese de 4 años para que hubiera reelección⁸².

(80) Véase sobre esto Allan R Brewer-Carías “Aspectos del control político sobre la Administración Pública” en *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Contraloría General de la República, Caracas 1981, pp. 107 a 130.

(81) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 191 y 195.

(82) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 199 y 289.

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue la creación de la figura del Vicepresidente Ejecutivo, como órgano directo y colaborador inmediato del Presidente de la República en su condición de Jefe del Ejecutivo Nacional (art. 238); figura que no cambia el carácter presidencial del sistema de gobierno, como resulta de sus atribuciones y del hecho de que es del libre nombramiento y remoción del Presidente⁸³.

Conforme al artículo 240, la aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo, por una votación no menor de las 3/5 partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. En estos casos, el funcionario removido no puede optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o de Ministro por el resto del período presidencial. Por otra parte, la remoción del Vicepresidente Ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional.

Esta es la única posibilidad que tiene el Presidente de la República de disolver la Asamblea, la cual se puede considerar como de difícil materialización, salvo que la propia Asamblea así lo provoque aprobando el tercer voto de censura. En todo caso, el decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los 60 días siguientes a su disolución. En todo caso, la Asamblea no puede ser disuelta en el último año de su período constitucional.

En cuanto a los Ministros son órganos directos del Presidente de la República, y reunidos conjuntamente con este y con el Vicepresidente Ejecutivo, integran el Consejo de Ministros (art. 242). Los Ministros tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus Comisiones (art. 211). Además, pueden tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto (art. 245).

El artículo 246 de la Constitución establece que la aprobación de una moción de censura a un Ministro por una votación no menor de las 3/5 partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. En este caso, el funcionario removido no puede optar al cargo de Ministro ni de Vicepresidente Ejecutivo por el resto del período presidencial.

Los Ministros reunidos con el Presidente y con el Vicepresidente integran el Consejo de Ministros (art. 242), forma en la cual, conforme al artículo 236 de la Constitución, el Presidente de la República debe obligatoriamente ejercer un conjunto de atribuciones (numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22).

Las reuniones del Consejo de Ministros las preside el Presidente de la República pero puede autorizar al Vicepresidente Ejecutivo para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. En todo caso, las decisiones tomadas deben ser ratificadas por el Presidente de la República.

Conforme al mismo artículo 242 de la Constitución, de las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables el Vicepresidente Ejecutivo y los Ministros

(83) Véase los comentarios críticos en torno a esta reforma en Carlos Ayala Corao, *El Régimen Presidencial en América Latina y los planteamientos para su Reforma*, Caracas, 1992.

que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo. Por supuesto que dicha responsabilidad solidaria también comprende al Presidente de la República cuando presida el cuerpo.

El Procurador General de la República debe asistir al Consejo de Ministros, pero con sólo derecho a voz (art. 250). La Procuraduría General de la República se define en la Constitución, como un órgano del Poder Ejecutivo Nacional que asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República (art. 247). En particular, la Constitución exige que la Procuraduría debe ser consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional.

Por último, otra innovación de la Constitución de 1999 fue la creación del Consejo de Estado como órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional (art. 251), presidido por el Vicepresidente Ejecutivo, el cual sin embargo no ha sido puesto en funcionamiento. Tiene a su cargo recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requiera su opinión. Corresponde a la ley respectiva determinar sus funciones y atribuciones⁸⁴.

E. El Poder Judicial

a. Los principios de la justicia

Conforme al artículo 253 de la Constitución, la potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Además, conforme al artículo 26 de la Constitución, el Estado debe garantizar “una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas ni formalismos o reposiciones inútiles”.

El sistema de justicia, es decir, los órganos del Poder Judicial están constituidos por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados para el ejercicio.

El principio de la independencia del Poder Judicial está declarado en el artículo 254 de la Constitución, el cual, además, establece la autonomía financiera del mismo. Dicha norma, en efecto, dispone que el Tribunal Supremo de Justicia goza de “autonomía funcional, financiera y administrativa”.

(84) Véase nuestro voto salvado sobre este tema en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, p. 199. En los primeros dos años de vigencia de la Constitución, este órgano no se había creado.

A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le debe asignar al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del 2% del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no puede ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional. Lamentablemente, lo que aparecía como una norma constitucional rígida, se cambió al atribuir a la Asamblea Nacional la posibilidad de reducir o modificar el porcentaje señalado.

El artículo 26 de la Constitución garantiza la “justicia gratuita” por lo que conforme al mismo artículo 254 de la Constitución, el Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios.

Conforme al artículo 257, el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Por ello, las leyes procesales deben establecer la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público.

En ningún caso se debe sacrificar la justicia por la omisión de formalidades no esenciales. Esto lo complementa el artículo 26 de la Constitución al establecer que el Estado debe garantizar una justicia expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismo o reposiciones inútiles.

Por su parte, el artículo 258 de la Constitución remite a la Ley para promover el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos.

b. *Las jurisdicciones en la Constitución*

En la Constitución se establecen algunas normas que regulan en particular, las jurisdicciones constitucional, disciplinaria judicial, contencioso-administrativo, electoral penal, militar, justicia de paz y jurisdicción indígena.

Así, la Constitución de 1999 establece expresamente que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, ejercer exclusivamente la jurisdicción constitucional, para declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de Ley (art. 334).

El artículo 267 de la Constitución establece la jurisdicción disciplinaria judicial, remitiendo a la Ley la determinación de los Tribunales disciplinarios que la ejercerán. El régimen disciplinario de los magistrados y jueces debe estar fundamentado en el *Código de Ética* del Juez Venezolano, que debe dictar la Asamblea Nacional. El procedimiento disciplinario debe ser público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley. Lamentablemente, sin embargo, la prolongación de la transitoriedad constitucional y del funcionamiento de la Comisión de Funcionamiento del Poder Judicial creada por la Asamblea Constituyente, han impedido sistemáticamente la estructuración de esta importante jurisdicción.

Siguiendo la orientación del artículo 206 de la Constitución de 1961, el artículo 259 de la Constitución de 1999 dispone que:

La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

De acuerdo con el artículo 297 de la Constitución debe existir una jurisdicción contencioso-electoral ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley.

Conforme al artículo 261, la jurisdicción penal militar es parte integrante del Poder Judicial, y sus jueces deben ser seleccionados por concurso. Su ámbito de competencia, organización y modalidades de funcionamiento se deben regir por el sistema acusatorio, de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Justicia Militar. En todo caso, la comisión de delitos comunes, violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, serán juzgados por los tribunales ordinarios, limitándose la competencia de los tribunales militares a delitos de naturaleza militar.

Siguiendo la orientación de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz, el artículo 258 remite a la ley la organización de la justicia de paz en las comunidades previendo, además, que los jueces de paz deben ser elegidos por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley.

Conforme al artículo 260 de la Constitución se autoriza a las autoridades legítimas de los pueblos indígenas para aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución, a la ley y al orden público. En todo caso, la ley debe determinar la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

c. *Los principios de la carrera judicial*

Ahora bien, en cuanto a la carrera judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 255 de la Constitución, el ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces se debe hacer por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los participantes y serán seleccionados por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley. El nombramiento y juramento de los jueces corresponde al Tribunal Supremo de Justicia. La ley debe garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces. Lamentablemente, nada de esto se ha implementado, y en 2007 todavía no se habían realizado los concursos públicos, y en su sustitución, lo que se establecieron fueron sistemas de titulación de jueces suplentes sin concursos, en clara violación de la Constitución.

La Constitución además, concibió al Comité de Postulaciones Judiciales (art. 270), como un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 264). Igualmente, el Comité debe asesorar a los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria.

Este Comité de Postulaciones Judiciales debía estar integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley. Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, lo que reguló fue una comisión parlamentaria ampliada, controlada por el parlamento, burlando la disposición constitucional.

Por otra parte, la constitución dispuso que los jueces sólo podían ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley (art. 255), es decir, los juicios disciplinarios, llevados por jueces disciplinarios, los cuales hasta 2007 no se habían establecido.

La Constitución dispuso además, en el artículo 255, la responsabilidad personal de los jueces, por error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad, y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de sus funciones, el artículo 256 de la Constitución prescribe que los magistrados, jueces, fiscales del Ministerio Público y defensores públicos, desde la fecha de su nombramiento y hasta su egreso del cargo respectivo, no pueden, salvo el ejercicio del voto, llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante, ni realizar actividades privadas lucrativas incompatibles con su función, ni por sí ni por interpuesta persona, ni ejercer ninguna otra función pública a excepción de actividades educativas.

La Constitución, por último, prohibió a los jueces asociarse entre sí (art. 256), lo que constituye, sin duda, una limitación constitucional al derecho de asociación (art. 52).

d. *El Tribunal Supremo de Justicia y sus atribuciones en el gobierno y administración del sistema judicial*

La Constitución de 1999 creó el Tribunal Supremo de Justicia en sustitución de la Corte Suprema de Justicia, el cual funciona en Sala Plena y en Salas Constitucional, Político-Administrativa, Electoral, de Casación Civil, Casación Penal y de Casación Social, cuya integración y competencia deben ser determinadas por su ley orgánica, regulándose sólo la competencia de la Sala Social en lo referente a la casación agraria, laboral y de menores (art. 262).

El artículo 263 de la Constitución establece con todo detalle los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, remitiendo el artículo 264 de la Constitución a la Ley para la determinación del procedimiento de elección de los Magistrados del Tribunal Supremo.

Sin embargo, precisa directamente que, en todo caso, podrán postularse candidatos ante el Comité de Postulaciones Judiciales que debe estar integrado por representantes

de los diferentes sectores de la sociedad, (art. 270), por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas con la actividad jurídica. El Comité, oída la opinión de la comunidad, debe efectuar una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual debe efectuar una segunda preselección que debe ser presentada a la Asamblea Nacional, la cual en definitiva, es la que debe efectuar la selección⁸⁵. Los ciudadanos pueden ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de los postulados ante el Comité de Postulaciones Judiciales, o ante la Asamblea Nacional.

Lamentablemente, este Comité supuestamente integrado por representantes de los diversos sectores de la sociedad, se convirtió, en virtud de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004, en una comisión parlamentaria ampliada, controlada por el Parlamento, con lo que nada de lo que se quiso cambiar se logró.

El artículo 264 dispuso que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia deben ser elegidos por un único período de doce años. En consecuencia, se excluye la reelección de los Magistrados. De acuerdo con el artículo 265, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser removidos por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca. Con esta disposición, la autonomía e independencia de los magistrados, puede decirse que desapareció, conformando una vía de ingerencia no conveniente ni aceptable de la instancia política del Poder en relación con la Administración de Justicia.

El Tribunal Supremo de Justicia, ejerce, en exclusiva, a través de la Sala Constitucional la Jurisdicción constitucional (art. 334); es la máxima autoridad judicial en la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 259); resuelve los conflictos entre autoridades judiciales; conoce en exclusiva de los recursos de casación y de interpretación y tiene a su cargo declarar si hay o no méritos para el enjuiciamiento de altos funcionarios (art. 266).

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue el atribuir al Tribunal Supremo de Justicia el “Gobierno y la Administración del Poder Judicial”, eliminando al Consejo de la Judicatura que como órgano con autonomía funcional ejercía estas funciones conforme a la previsión del artículo 217 de la Constitución de 1961.

De acuerdo con el artículo 267, entonces, corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial, conforme a los principios establecidos en el artículo 254. Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo en pleno debe crear una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales.

(85) Véase nuestro voto salvado en esta materia en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 201 y ss. y 290. En el 2000, la designación de los Magistrados del Tribunal Supremo se hizo desconociendo las normas constitucionales.

F. El Poder Ciudadano

Otra innovación de la Constitución de 1999 fue declarar formalmente como formando parte de la distribución del Poder Público Nacional, además del Poder Legislativo Nacional, del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Judicial, tanto al Poder Ciudadano como al Poder Electoral (art. 136).

En cuanto al Poder Ciudadano, el mismo lo ejercen dos órganos de rango Constitucional con tradición en el país, como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (Fiscalía General de la República) y un órgano nuevo creado por la Constitución de 1999, el Defensor del Pueblo, en la orientación general de los organismos similares creados en toda América Latina. Así, conforme al artículo 273 de la Constitución los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República y sus titulares, designados por períodos de 7 años, reunidos, forman el Consejo Moral Republicano (art. 274).

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

En todo caso, el Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa, a cuyo efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le debe asignar una partida anual variable. Sin embargo, dichos funcionarios pueden ser removidos por la Asamblea nacional, con lo que queda lesionada su autonomía e independencia.

Los representantes del Consejo Moral Republicano deben formular a las autoridades, y funcionarios de la Administración Pública, las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales. De no acatarse estas advertencias, el Consejo Moral Republicano puede imponer las sanciones establecidas en la ley. En caso de contumacia, el Presidente del Consejo Moral Republicano debe presentar un informe al órgano o dependencia al cual esté adscrito el funcionario público, para que esa instancia tome los correctivos de acuerdo con el caso, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar en conformidad con la ley (art. 275).

Además, conforme al artículo 278, el Consejo Moral Republicano debe promover todas aquellas actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la Constitución, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República y a la observancia y respeto de los derechos humanos.

A los efectos del nombramiento de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano por la Asamblea Nacional, el Consejo Moral Republicano debe convocar un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que debe estar integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad.

Dicho Comité debe adelantar un proceso público de cuyo resultado se debe obtener una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, que debe ser sometida a la consideración de la Asamblea Nacional que, mediante el voto favorable de las 2/3 partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral debe someter la terna a consulta popular.

El artículo 279 dispone, sin embargo, que en caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional debe proceder, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Lamentablemente, en esta materia, la Asamblea Nacional al sancionar en 2001 la Ley Orgánica del Poder Ciudadano⁸⁶, no llenó el vacío legal que había justificado la llamada transitoriedad constitucional, y proceder a regular detalladamente la forma de integración del Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, para asegurar la participación ciudadana mediante su integración con representantes de diversos sectores de la sociedad. La Ley solamente se refiere a la materia en el artículo 23, donde sólo se indica el número de miembros de dicho Comité, que no debe ser menor de 25 personas, agregando que los requisitos para la escogencia de los 25 integrantes del Comité “serán establecidos en el Ordenamiento Jurídico Interno del Consejo Moral Republicano”, confiscándose de nuevo el derecho ciudadano a la participación política. En esta forma, al hacerse las designaciones en diciembre de 2007 lo que se constituyó, de nuevo, fue una Comisión parlamentaria ampliada.

En cuanto a la Contraloría General de la República (art. 287), y el Ministerio Público (art. 284), como órganos ahora integrantes del Poder Ciudadano, el régimen constitucional de las mismas sigue las mismas orientaciones que las que estaban en la Constitución de 1961. La novedad constitucional en esta materia fue la creación de la Defensoría del Pueblo, a cargo del Defensor del Pueblo, a quien compete la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos de los ciudadanos (art. 280); y cuya actividad se rige por los principios de gratuidad, accesibilidad, celeridad, informalidad e impulso de oficio (art. 283).

G. El Poder Electoral

Otra innovación de la Constitución de 1999 fue que elevó al rango constitucional al órgano de control electoral, el cual conforme a la Constitución de 1961 (art. 113) sólo tenía rango legal. Así, el artículo 292 dispone que el Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, como organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de

(86) G.O. N° 37.310 de 25-10-01.

Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

Entre las funciones del Poder Electoral (artículo 293) además de la organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos (ord. 5), está la de organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, puede organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (ord. 6). Esto se configura como una injerencia intolerable del Estado en las organizaciones intermedias de la sociedad.

El artículo 296 exige que el Consejo Nacional Electoral debe estar integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos serán postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el Poder Ciudadano.

Los tres integrantes postulados por la sociedad civil deben tener seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado por las Universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente.

El artículo 295 crea un Comité de Postulaciones Electorales de candidatos a integrantes del Consejo Nacional Electoral, el cual debe estar integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley. Lamentablemente, sin embargo, también en este caso, la Ley Orgánica del Poder Electoral lo que ha organizado en lugar del Comité, es una comisión parlamentaria ampliada, sujeta al parlamento. En todo caso, los integrantes del Consejo Nacional Electoral son designados por la Asamblea Nacional con el voto de las 2/3 partes de sus integrantes. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente, de conformidad con la ley.

Los integrantes del Consejo Nacional Electoral duran siete años en sus funciones y deben ser elegidos por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo (art. 296).

En este caso también, los integrantes del Consejo Nacional Electoral pueden ser removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (art. 296), lo que en si mismo es la negación de la autonomía e independencia de sus titulares.

En esta materia, como ocurrió con los Comités de Postulaciones del Poder Judicial y del Poder Ciudadano, la Ley Orgánica del Poder Electoral de 2002 también configuró el Poder de Postulaciones Electorales como una Comisión Parlamentaria ampliada, distorsionando las previsiones constitucionales sobre participación de la sociedad civil. Por lo demás, la omisión legislativa en la designación de los miembros del Consejo Nacional

Electoral llevó a la Sala Constitucional en 2003 a designarlos, pero sin ajustarse a las previsiones constitucionales y legales.

4. La organización del Poder Público Estatal

La distribución territorial del Poder Público en el marco de la federación implica la estructuración, en forma descentralizada, de las entidades políticas, las cuales por esencia gozan de autonomía. Por ello, el artículo 159 de la Constitución establece que los Estados que son un total de 24, son entidades “autónomas e iguales en lo político”, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

Esta autonomía, por supuesto, es política (elección de sus autoridades), organizativa (se dictan su Constitución), administrativa (inversión de sus ingresos), jurídica (no revisión de sus actos sino por los tribunales) y tributaria (creación de sus tributos); y sus límites deben ser los establecidos en la Constitución, razón por la cual la Ley nacional no podría regular a los Estados. Sin embargo, esta autonomía está limitada en la Constitución en forma absolutamente inconveniente, al remitir el artículo 162 a la ley nacional para establecer “el régimen de la organización y el funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, es decir, el órgano que ejerce el Poder Legislativo en los Estados”. Esa materia debería ser competencia exclusiva de los Estados a ser regulados en sus respectivas Constituciones (art. 164, ord. 1).

Limitaciones similares se establecen en la Constitución en cuanto al ejercicio de las competencias. Por ejemplo, en materia de tributos, en la Constitución no sólo se ha dejado la materia a una legislación nacional futura, sino que en definitiva, el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria, estatal y municipal (art. 156, ord. 13).

En cuanto a las competencias, las que son de carácter concurrente sólo pueden ejercerse por los Estados conforme a las “leyes de base” que dicte el Poder Nacional (art. 165); y en algunos casos, como en materia de policía, la función de policía estatal sólo puede ejercerse conforme a la legislación nacional aplicable (art. 164, ord. 6). Todo lo anterior configura una autonomía limitada, lo que es lo mismo que una descentralización más nominal que real.

Por otra parte, en cuanto a la igualdad de los Estados, la misma ha perdido la garantía que le daba la representación igualitaria en el Senado, al haberse previsto en la Constitución una Asamblea Legislativa unicameral.

De acuerdo con el artículo 160, el gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador, que es elegido por un período de 4 años por mayoría de las personas que votan. El Gobernador puede ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional.

Lamentablemente no se estableció la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, para asegurar la legitimidad de la representación⁸⁷.

En cuanto al Poder Legislativo estatal, este se ejerce en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de 15 ni menor de 7 integrantes, quienes proporcionalmente deben representar a la población del Estado y a los Municipios (art. 162).

El artículo 162 contiene una norma que sin duda atenta contra la autonomía de los Estados, al establecer que la ley nacional debe regular el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo, cuando eso corresponde a las Constituciones que deben dictar los Consejos Legislativos de los Estados (art. 164).

En todo caso, en cuanto a su competencia, los Consejos Legislativos tienen las atribuciones siguientes: 1) Legislar sobre las materias de la competencia estatal; 2) Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado; y 3) Las demás que le atribuya la Constitución y la ley (art. 162).

5. La organización del Poder Público Municipal

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución, los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley⁸⁸. En todo caso, la organización municipal debe ser democrática y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local (art. 169).

La autonomía municipal comprende, conforme al artículo 168, lo siguiente: 1. La elección de sus autoridades; 2. La gestión de las materias de su competencia; y 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Además, conforme lo establecía el artículo 29 de la Constitución de 1961, los actos de los Municipios no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley; por lo que no pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los Estados.

De acuerdo con el mismo artículo 168, las actuaciones de los Municipios en el ámbito de sus competencias se deben cumplir incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

El artículo 169, en el mismo sentido que el artículo 26 de la Constitución de 1961, dispone que la organización de los Municipios y demás entidades locales se deben regir

(87) Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, p. 191 y 192.

(88) Véase nuestras propuestas para la reforma hacia un Nuevo Municipalismo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, pp. 164 a 169; y los comentarios críticos al proyecto constitucional en tomo II, *op. cit.*, pp. 230 y ss.

por la Constitución, por la normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados mediante sus Consejos Legislativos.

Una de las críticas más importantes que se habían formulado respecto de nuestro régimen municipal, era el excesivo uniformismo en la organización municipal, que ha hecho prácticamente inaplicable la Ley Orgánica de Régimen Municipal en muchos de los Municipios actuales⁸⁹. Por ello, el artículo 169, establece que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, debe obligatoriamente establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación debe establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los Municipios con población indígena. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, sin embargo, no reguló nada de esto.

Además de los Municipios, la Constitución regula expresamente a otras entidades locales como las Mancomunidades, los Distritos Metropolitanos y las Parroquias.

En cuanto al gobierno y administración del Municipio, el mismo corresponde al Alcalde, quien además, y en los términos del Código Civil (art. 446 y siguientes) tiene el carácter de la primera autoridad civil (art. 174)⁹⁰. El Alcalde debe ser elegido por un período de 4 años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional. Tampoco se estableció, en este caso, el principio de la elección por mayoría absoluta, como se había planteado en la discusión constitucional⁹¹.

El artículo 175 de la Constitución, atribuye la función legislativa del Municipio al Concejo, integrado por concejales elegidos en la forma establecidas en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley. Lamentablemente no se estableció en la Constitución el principio de la elección uninominal de concejales, para asegurar la efectiva representatividad de las comunidades y sus electores, remitiéndose el sistema electoral al principio de la representación proporcional destinado a permitir la representatividad de partidos⁹².

(89) Véase nuestra propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, p. 165.

(90) Las competencias en materia de registro civil, en consecuencia, deben ser asumidas por los Alcaldes. Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, *op. cit.*, pp. 957 y ss.

(91) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, p. 195.

(92) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 195 y 196.

6. El problema del Estado federal descentralizado con un marco centralista

Uno de los grandes cambios políticos que debió propugnar la nueva Constitución era transformar definitivamente la Federación centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años, por una Federación descentralizada, con una efectiva distribución territorial del poder hacia los Estados y Municipios⁹³. En tal sentido apuntaba la reforma constitucional no sólo al concebirse la forma del Estado como un Estado federal descentralizado (art. 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (art. 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional de distribución territorial del poder, no significó avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando durante la última década del siglo pasado, al amparo de la Constitución de 1961⁹⁴; y más bien, en muchos aspectos significó un retroceso institucional.

Por ello, la denominación de “Estado federal descentralizado”, en definitiva, no pasa de ser el mismo “desideratum” inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolidó en la Constitución.

En este caso, incluso, como se ha señalado, el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia la autonomía de los Estados y Municipios, al remitirse su regulación a la Ley, y se lesiona la igualdad de los Estados al eliminarse el Senado y con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales.

En efecto, como se ha dicho, en la Constitución se estableció una organización unicameral de la Asamblea Nacional (art. 186) que no sólo rompió una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma federal del Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los Estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso a la cámara de representación popular según la población del país. La eliminación del Senado o Cámara Federal fue, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para la igualdad de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, Estados y Municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio. En la Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo

(93) Véase nuestras propuestas en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 271 y ss.

(94) Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1993.

cual, además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en todas las Federaciones. Los avances que el Proyecto tenía en esta materia en la primera discusión fueron abandonados, y en la segunda discusión se le quitaron a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado,⁹⁵ con lo que se retrocedió al mismo estado que existía en la Constitución de 1961. En esta forma, los Estados seguirán dependientes del Situado Constitucional, el cual puede incluso disminuirse, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) que en la Constitución de 1961 no tenía (sólo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (art. 185) como órgano intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser totalmente superado en la nueva Constitución, y si bien se habla de descentralización, sigue siendo un desideratum, no actualizado. La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello sólo justificaba el proceso constituyente; pero su decisión se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado centralizado por un Estado descentralizado. La Asamblea Constituyente, 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.

V. ASPECTOS DE LA CONSTITUCIÓN SOCIAL Y DEL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS

Así como la Constitución Política regula la organización del Estado mediante sistemas de distribución y división (separación) del Poder Público; la Constitución Social tiene por objeto regular el estatuto de las personas y de la sociedad civil y sus relaciones

(95) *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 13-11-99, Nº 43, pp. 54 y ss.

con el Estado. Ello se concreta en el régimen de los derechos y deberes constitucionales de las personas, en el cual se establece esa relación Estado-Sociedad.

En esta materia de los derechos constitucionales y, en particular, en relación con los derechos humanos, sin duda, la Constitución de 1999 fue un texto en el cual se incorporaron notables innovaciones signadas por la progresividad de la protección de los derechos humanos, como resulta del texto del Capítulo I sobre Disposiciones Generales del Título IV sobre los Deberes, Derechos Humanos y Garantías⁹⁶.

Sin embargo, también ha habido notables regresiones específicas, como la eliminación del derecho de protección de los niños, a la violación de la reserva legal como garantía de los derechos por la previsión de la delegación legislativa al Ejecutivo, y de las regulaciones excesivamente paternalistas y estatistas en el campo de los derechos sociales, en las cuales se ha marginado a la sociedad civil.

1. El régimen general de los derechos humanos

El artículo 19 de la Constitución de 1999 comienza el Título relativo a los “Deberes, Derechos y Garantías constitucionales”, con una innovación en la materia, disponiendo que el Estado debe garantizar a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. El respeto y garantía de los derechos, por tanto, son obligatorios para los órganos del Poder Público de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen.

Se establece así, en primer lugar, la garantía estatal de los derechos humanos, conforme al principio de la progresividad y no discriminación; y en segundo lugar, la obligación estatal de respetarlos y garantizarlos no sólo conforme a la Constitución y a las leyes sino conforme a los tratados sobre derechos humanos ratificados por la República.

Al igual que en el artículo 43 de la Constitución de 1961, el artículo 20 de la Constitución de 1999 consagra el principio de la libertad, como fundamento de todo el sistema en la materia al establecer que:

Artículo 20: Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social.

Como se había señalado en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, esta norma “sustituye el enunciado tradicional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíba”.

(96) Véase las propuestas que formulamos en esta materia en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo II, (9 septiembre-17 octubre 1999), Caracas 1999, pp. 77 a 115.

Los derechos humanos garantizados y protegidos conforme a la Constitución, no son sólo los enumerados en su texto sino todos los demás que sean inherentes a la persona humana. Así se establecía en el artículo 50 de la Constitución de 1961 lo que permitió, conforme a dicha norma, que la jurisprudencia incorporara, con rango constitucional, muchos derechos humanos no enumerados en el texto constitucional⁹⁷, y se recoge, ampliado, en el artículo 22 de la Constitución de 1999.

Por último, una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1999 en esta materia, ha sido el otorgarle rango constitucional a los Tratados internacionales sobre derechos humanos, siguiendo los antecedentes de la Constitución del Perú de 1979 (art. 105), de la Constitución Argentina de 1994 (art. 75) y la orientación de la jurisprudencia de la Corte Suprema sentada desde antes de dictar la sentencia de declaratoria de nulidad de la Ley de Vagos y Maleantes de 14-10-97⁹⁸. Estos antecedentes llevaron a la inclusión de una norma⁹⁹, en el artículo 23, de la cual se destacan los siguientes aspectos: primero, la jerarquía constitucional de los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos; segundo, la aplicación prevalente de los mismos en relación con la Constitución y las leyes, si establecen normas más favorables; y tercero, la aplicación inmediata y directa de los mismos por los órganos que ejercen el Poder Público.

2. El régimen general de las garantías constitucionales

En la Constitución de 1999 también se han incorporado un conjunto de regulaciones muy importantes, relativas a las garantías constitucionales de los derechos humanos, es decir, de los instrumentos que permiten hacer efectivo el ejercicio de los derechos¹⁰⁰.

En efecto, en la Constitución se regula ampliamente la garantía de la irretroactividad de la ley (art. 24); la garantía de la nulidad de los actos violatorios de derecho y de la responsabilidad de los funcionarios (art. 25); la garantía de la igualdad ante la ley (art. 21); la garantía judicial y el derecho de acceso a la justicia que tiene toda persona para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente (art. 26). De esta norma, se destaca no sólo el derecho de acceder a la justicia para la protección de sus

(97) El último ejemplo importante fue la definición del derecho a la participación política como derecho inherente a las personas en la sentencia de la Corte Suprema del 19-01-99 que abrió la vía constitucional hacia la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, p. 41.

(98) Véase por ejemplo, sentencia de la Sala Político-Administrativa de 29-05-97 (caso: ACOMISUR), en *Revista de Derecho Público*, N° 69-70, Caracas 1997, pp. 178-179.

(99) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, pp. 111 a 115.

(100) Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *El derecho y la acción de amparo, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo V, 1998, pp. 11 y ss.

derechos e intereses, incluso de carácter colectivo y difuso¹⁰¹, sino el derecho a la tutela efectiva de los mismos, y el derecho a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

Además, en el mismo artículo constitucional se establecen los principios generales del sistema judicial al establecer que:

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismo o reposiciones inútiles.

La Constitución regula, además, la garantía de protección mediante recursos efectivos: el derecho y la acción de amparo y la acción de *habeas data* (art. 27)¹⁰², conforme a todos los principios fundamentales en materia de amparo que se desarrollaron en aplicación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales¹⁰³.

La más importante de las garantías constitucionales, además del acceso a la justicia, es que ésta se imparta de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución y las leyes, es decir, en el curso de un debido proceso. Estas garantías se han establecido detalladamente en el artículo 49 que exige que “el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”, regulándose las siguientes en forma detallada: el derecho a la defensa; la presunción de inocencia; el derecho a ser oído; el derecho al ser juzgado por su juez natural, que debe ser competente, independiente e imparcial; las garantías de la confesión; el principio *nullum crimen nulla poena sine lege*; el principio *non bis in idem* y la garantía de la responsabilidad estatal por errores o retardos judiciales.

Pero entre las garantías constitucionales de los derechos humanos, sin duda, la más importante es la garantía de la reserva legal, es decir, que las limitaciones y restricciones a los derechos sólo pueden establecerse mediante ley formal¹⁰⁴. De allí la remisión que los artículos relativos a los derechos constitucionales hacen a la ley.

Pero ley, en los términos de la garantía constitucional, sólo puede ser el acto emanado de la Asamblea Nacional actuando como Cuerpo Legislador (art. 202). Este es el único acto que puede restringir o limitar las garantías constitucionales, como lo indica el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, esta garantía puede considerarse que se ha violentado en el propio texto constitucional, al regular la “delegación legislativa” al Presidente de la República, mediante las llamadas “leyes habilitantes” (art. 203), para poder dictar actos con rango y

(101) Véase sobre los intereses colectivos y difusos, Allan R. Brewer-Carías, *Jurisdicción contencioso-administrativa, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo VII, Caracas, 1997, pp. 83 y ss.

(102) Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho y la acción de amparo, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo V, *op. cit.*, pp. 163 y ss.

(103) Véase Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, *Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales*, Caracas 1988.

(104) Véase Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la suspensión o restricción de las garantías constitucionales”, *Revista de Derecho Público*, N° 37, Caracas 1989, pp. 6 y 7.

valor de ley en cualquier materia (art. 236, ord. 8), que en la Constitución de 1961 sólo estaban reducidos a materias económicas y financieras (art. 190, ord. 8).

Esto podría abrir la vía constitucional para la violación de la reserva legal que, como se dijo, es la garantía constitucional más importante en relación con la efectiva vigencia y ejercicio de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso, ha decidido formalmente en la opinión consultiva OC-6/86 de 9-3-86 que la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención sólo se refiere a las emanadas de “los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente electos”¹⁰⁵, por lo que en ningún caso las leyes habilitantes podrían autorizar al Presidente de la República para dictar “decretos-leyes” restrictivos de derechos y garantías constitucionales.

Por último, entre las garantías constitucionales, en el artículo 29 de la Constitución se estableció expresamente la obligación del Estado de investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades¹⁰⁶, y en el artículo 30 de la Constitución¹⁰⁷ se estableció la obligación del Estado de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechos habientes, incluido el pago de daños y perjuicios. A tal efecto, en la Constitución se exige que el Estado adopte las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas estas indemnizaciones.

El Estado, además, debe proteger a las víctimas de delitos comunes y debe procurar que los culpables reparen los daños causados.

El colorario internacional de las garantías constitucionales está en el artículo 31 de la Constitución¹⁰⁸, que regula el acceso a la justicia internacional para la protección de los derechos humanos en la siguiente forma: como derecho de toda persona con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos¹⁰⁹. Por otra parte, la Constitución establece la obligación para el Estado de adoptar, conforme a procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.

(105) Véase “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Opinión Consultiva, OC-6/86) Corte Interamericana de Derechos Humanos, en *Revista IIDH*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos N° 3, San José 1986, pp. 107 y ss.

(106) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, p. 104.

(107) *Idem*, p. 106.

(108) *Ibidem*, p. 107

(109) Véase Carlos M. Ayala Corao, *Del amparo constitucional al amparo Interamericano como Institutos para la protección de los Derechos Humanos*, EJV-IIDH, Caracas 1998.

3. Los derechos individuales

El Capítulo IV del Título III de la Constitución se destina a regular “los derechos civiles”, los que, en realidad, en castellano y conforme a la tradición constitucional venezolana, son los *derechos individuales*¹¹⁰. En realidad, la expresión “derechos civiles” es una traducción de la expresión en inglés, “*civil rights*” que se incorporó en la traducción al español del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, que es ley en la República¹¹¹.

Se regula, así el derecho a la vida, como inviolable, con la prohibición de que se pueda establecer la pena de muerte (art. 43). En la Constitución de 1999, se reforzó la previsión de este derecho, obligándose en particular al Estado a proteger “la vida de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma”.

La Constitución, además, reguló expresamente el derecho al nombre (art. 56); y el derecho a la inviolabilidad de la libertad personal (art. 44), con los siguientes derechos y garantías: garantías ante el arresto o detención; derecho a la defensa y a no estar incomunicado; límite personal de las penas; la identificación de la autoridad; el derecho a la excarcelación; la protección frente a la esclavitud o servidumbre; la prohibición de la desaparición forzosa de personas (art. 45).

Se reguló, además, detalladamente, el derecho a la integridad personal (art. 46), con los siguientes derechos: el derecho a no ser sometido a torturas o penas degradantes; el derecho de los detenidos al respeto a la dignidad humana; el derecho a decidir sobre experimentos y tratamientos; y la responsabilidad de los funcionarios.

Adicionalmente, el texto constitucional, conforme a la tradición de los textos anteriores, consagra el derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico (art. 47); la inviolabilidad de las comunicaciones privadas (art. 48); la libertad de tránsito (art. 50)¹¹²; el derecho de petición y a la oportuna respuesta (art. 51); y el derecho de asociación.

En relación con este último derecho, el artículo 52 establece que toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley, estando obligado el Estado a facilitar el ejercicio de este derecho. Este derecho sin embargo, encuentra limitaciones de rango constitucional, en el artículo 256 respecto de los jueces, a quienes se prohíbe asociarse; y en el artículo 294,6 en cuanto a la inherencia del Estado en las elecciones de los gremios profesionales, que deben ser organizadas por el Consejo Supremo Electoral, como órgano del Poder Público (Poder Electoral). En relación con los derechos individuales, la Constitución garantiza, además, el derecho de reunión (art. 53); el derecho a la libre expresión del pensamiento (art. 57); y el derecho a la información

(110) Véase la denominación desde la Constitución de 1858 en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, 1997, p. 488; y Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos y garantías constitucionales, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo IV, *op. cit.*, pp. 53 y ss.

(111) Véase en *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 2146 de 28-01-78.

(112) Véase nuestras observaciones sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 150 y 151.

oportuna, veraz e imparcial, así como el derecho de réplica y rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agraviantes (art. 58)¹¹³.

Una larga polémica se planteó respecto de la utilización de los adjetivos “oportuna, veraz e imparcial” para calificar la información que toda persona tiene derecho a recibir, no porque no deba ser así, sino porque todos estos calificativos en la Constitución podrían dar lugar a que desde el Estado pueda establecerse algún control para determinar la veracidad, la oportunidad o la imparcialidad de la información, y con ello el establecimiento de alguna “verdad oficial”¹¹⁴. En una Constitución signada por el principio de la progresión en la mayoría de los derechos individuales, esta regresión en materia de derechos individuales es inadmisibles, pues abre una grieta que puede servir al autoritarismo.

En el marco de los derechos individuales, además, encuentran regulación expresa la libertad religiosa (art. 59); el derecho a la protección del honor y la intimidad (art. 60); el derecho a la libertad de conciencia (art. 61); el derecho de protección por parte del Estado (art. 55).

4. Los derechos sociales y de las familias

En el campo de los derechos sociales y de las familias, la Constitución de 1999 contiene extensas y complejas declaraciones, muchas de las cuales no guardan relación con el principio de la alteridad, que atribuyen al Estado innumerables obligaciones y que en gran parte marginalizan a la sociedad civil. El esquema, globalmente considerado es altamente paternalista.

Por una parte la Constitución reguló una serie de derechos sociales que pueden denominarse como derechos de protección, y son los siguientes: la protección de las familias (art. 75);¹¹⁵ la protección de la maternidad (art. 76)¹¹⁶; la protección del matrimonio “entre un hombre y una mujer”, (art. 77); la protección de los niños (art. 78) y los derechos de los jóvenes (art. 79) (no se estableció, sin embargo, que este derecho a protección integral lo tienen los niños desde su concepción, como lo establecía el artículo 74 de la Constitución de 1961)¹¹⁷; la protección de los ancianos (art. 80); y los derechos de los discapacitados (art. 81), regulándose expresamente en el artículo 101, la obligación para los medios televisivos de incorporar subtítulos y traducción a la lengua de señas para las personas con problemas auditivos.

(113) Véase en torno al derecho a la libre expresión del pensamiento y a la rectificación y respuesta: Allan R. Brewer-Carías, y otros, *La libertad de expresión amenazada (sentencia 1.013)*, EJV-IIDH, Caracas 2001.

(114) Véase nuestro voto salvado sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 154 a 156.

(115) Véase nuestro voto salvado en relación con este concepto de la familia como “asociación” en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, p. 163.

(116) Véase nuestra posición en la discusión de este artículo, en *idem*, p. 164.

(117) Véase nuestro voto salvado en esta materia en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 165 y 166 y 262 a 265.

La Constitución reguló, además, expresamente, el derecho a la vivienda (art. 82), como una declaración¹¹⁸; y el derecho a la salud¹¹⁹ y a su protección (art. 83). En esta materia, a los efectos de que el Estado pueda garantizar “el derecho a la protección de la salud”, el artículo 84 le impone la obligación de crear, ejercer la rectoría y gestionar un “sistema público nacional de salud”, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad.

Es decir, el servicio de salud se concibe constitucionalmente como integrado al sistema de seguridad social (como un subsistema) y se lo concibe como gratuito y universal, lo que no guarda relación alguna con el sistema de seguridad social que se establece para los afiliados o asegurados. El servicio de salud, en realidad, tiene esas características, pero siempre que esté fuera del sistema de seguridad social. Esta norma, en realidad constitucionaliza inconvenientemente el régimen de la seguridad social de las últimas décadas, que no ha funcionado¹²⁰. Se establece además, con rango constitucional, que los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no pueden ser privatizados.

Por último, se establece el principio de que la comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

En el artículo 85 de la Constitución se establece que es una obligación del Estado, el financiamiento del sistema público de salud, que debe integrar los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley¹²¹. El Estado, además, debe garantizar un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria.

Finalmente, el artículo 85 termina su normación indicando que el Estado “regulara las instituciones públicas y privadas de salud”, en la única norma en la que se nombra a las instituciones privadas de salud, pero como el objeto de regulación.

En cuanto al derecho a la seguridad social, el artículo 86 de la Constitución lo regula “como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social”¹²².

(118) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 167.

(119) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 169 y 170 y 265 y 266.

(120) Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp.170 y 226.

(121) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 171 y 267.

(122) Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 172 a 174 y 257 a 270.

5. Los derechos laborales

En el mismo Capítulo relativo a los derechos sociales y de la familia, la Constitución de 1999, en la misma orientación de la Constitución de 1961, incorporó el conjunto de derechos laborales al texto constitucional, pero esta vez ampliándolos y rigidizándolos aún más, llevando a rango constitucional muchos derechos que por su naturaleza podrían ser de rango legal. Se reguló, así, expresamente, el derecho y el deber de trabajar (art. 87); la igualdad en el trabajo (art. 88); la protección estatal al trabajo (art. 89); la jornada laboral y el derecho al descanso (art. 90); el derecho al salario (art. 91); el derecho a prestaciones sociales (art. 92); el derecho a la estabilidad laboral (art. 93); las responsabilidades laborales; el derecho a la sindicalización (art. 95); el derecho a la contratación colectiva (art. 96); y el derecho a la huelga (art. 97).

Sobre el derecho a la sindicalización, debe destacarse la injerencia del Estado en el funcionamiento de los sindicatos, al establecer el artículo 294,6 de la Constitución la competencia del Consejo Nacional Electoral, que es un órgano del Poder Público (Poder Electoral) para “organizar las elecciones de los sindicatos y gremios profesionales”. En consecuencia, en Venezuela, los sindicatos no son libres de organizar la elección de sus autoridades y representantes, sino que las mismas deben ser organizadas por el Estado.

6. Los derechos culturales y educación

La Constitución además, consagró una serie de derechos relativos a la cultura, como la libertad y la creación cultural y la propiedad intelectual (art. 98); los valores de la cultura y la protección del patrimonio cultural (art. 99); la protección de la cultura popular (art. 100) y a la información cultural (art. 101), estableciendo que el Estado debe garantizar la emisión, recepción y circulación de la información cultural. A tal efecto, se impone a los medios de comunicación el deber de coadyuvar a la difusión de los valores de la tradición popular y la obra de los artistas, escritores, compositores, cineastas, científicos y demás creadores y creadoras culturales del país.

En cuanto al derecho a la educación, el artículo 102 de la Constitución comienza estableciendo, en general, que “la educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria”. La consecuencia de lo anterior es la previsión del mismo artículo 102, en el sentido de imponer al Estado la obligación de asumir la educación como “función indeclinable” y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad.

En consecuencia, constitucionalmente se declara a la educación como un servicio público; precisándose, sin embargo, que “el Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las Leyes”.

Se regula, además, el derecho a la educación integral, la gratuidad de la educación pública; y el carácter obligatorio de la educación en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario (art. 103). Además, se establece el régimen de los edu-

cadores; (art. 104); el derecho a educar (art. 106); y la educación ambiental e histórica (art. 107). En el artículo 108, se precisa, además, que los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana.

Además, los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

En la Constitución de 1999, además, se constitucionalizó el principio de la autonomía universitaria (art. 109); se reguló el régimen de las profesiones liberales (art. 105); el régimen de la ciencia y la tecnología (art. 110); y el derecho al deporte (art. 111).

7. Los derechos ambientales

La Constitución de 1999 también constituye una novedad en cuanto a la regulación de los derechos constitucionales relativos a los derechos ambientales, que precisan el derecho al ambiente (art. 127); la política de ordenación territorial (art. 128); los estudios de impacto ambiental y el régimen de los desechos tóxicos; y las cláusulas contractuales ambientales obligatorias (art. 129).

8. Los derechos de los pueblos indígenas

Otra de las innovaciones de la Constitución de 1999, polémica por cierto, fue la incorporación de un conjunto de normas sobre los derechos de los pueblos indígenas, respecto de los cuales sólo había una escueta norma de protección en la Constitución de 1961 (art. 77). La forma como quedaron redactados estos artículos, sin embargo, la consideramos altamente discriminatoria en relación al conjunto de la población venezolana en favor de un grupo porcentualmente reducido de etnias que no superan el 1.5% de la población venezolana¹²³.

El capítulo comienza en el artículo 119, con la siguiente redacción:

Artículo 119: El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.

De esta norma surge, ante todo, el peligro del reconocimiento de un Estado dentro del Estado, desde que se reconoce que puede haber, en específico, en el país, un *pueblo*, con su *organización política* en sus propios *territorios*. Estos elementos: pueblo, gobierno y territorio son los componentes esenciales de todo Estado, lo que podría originar,

(123) Véase nuestro voto salvado sobre esta norma y la propuesta de redacción alternativa en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 186 a 190.

en el futuro, problemas en cuanto a la integridad territorial. Precisamente por ello, sin embargo, fue que se incorporó el artículo 126, con el siguiente texto:

Artículo 126: Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional.

El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.

Conforme al artículo 120, el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitat indígenas por parte del Estado se debe hacer sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Por interpretación en contrario, todo otro aprovechamiento por parte de los particulares de estos mismos recursos no estarían sujetos a la previa información y consulta.

El artículo 121 de la Constitución declara el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto.

A tal efecto se obliga al Estado a fomentar la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

Igualmente, el artículo 122 establece el derecho de los pueblos indígenas a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. En consecuencia, se obliga al Estado a reconocer su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.

Por otra parte, el artículo 123 de la Constitución establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades.

Además, se consagra el derecho de los pueblos indígenas a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. Por otra parte, el Estado también está obligado a garantizar a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

El artículo 124 de la Constitución se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnológicas e innovaciones de los pueblos indígenas, exigiendo que toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. La Constitución, además, prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.

Por último, el artículo 125 de la Constitución consagra el derecho de los pueblos indígenas a la participación política; garantizando el artículo 182 de la Constitución, “la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley”.

9. Los deberes constitucionales

En el Capítulo X del Título III se establecen el conjunto de deberes constitucionales de las personas, los cuales se complementan con otras disposiciones del texto constitucional: el deber de defender a la patria (art. 130); el deber de acatar la Constitución (art. 131); los deberes de solidaridad social (art. 132); el deber de contribuir con los gastos públicos (art. 133); el deber de prestar el servicio civil y militar (art. 134); el deber de educarse (art. 102); el deber de trabajar (art. 87); y los deberes de los padres e hijos (art. 76).

10. Los problemas de una Constitución social concebida para el paternalismo y el populismo

La Constitución Social o del ciudadano, como hemos señalado, es la que establece las relaciones entre el Estado y la Sociedad y sus componentes individuales, compuesta por el conjunto de libertades y derechos de los ciudadanos y habitantes del país, antes indicados, con sus correlativos deberes de parte del Estado y sus autoridades de protección, abstención o de prestación social. Lo cierto es que no puede haber un derecho consagrado constitucionalmente que no tenga un deber u obligación correlativo a cargo del Estado.

En esta materia, a pesar de los avances que contiene la nueva Constitución, por ejemplo, en la enumeración de los derechos individuales y en la constitucionalización, con rango constitucional, de los Tratados internacionales sobre derechos humanos a los cuales se les prescribió aplicación preferente cuando sean más favorables; consideramos que contiene muchos aspectos negativos específicos, como la grave lesión a la garantía de la reserva legal respecto de los derechos constitucionales en virtud de la delegación legislativa al Presidente de la República que en forma amplia regula la Constitución; y como las fallas en la protección de los derechos del niño y en el régimen del derecho a la información.

Pero en global, desde el punto de vista social, el principal problema de la Constitución es la confusión entre las buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que puede derivar de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales.

En efecto, en la consagración de los derechos humanos, uno de los principios esenciales de orden constitucional es el denominado principio de alteridad, que implica que todo derecho comporta una obligación y que todo titular de un derecho tiene que tener relación con un sujeto obligado.

No hay, por tanto, derechos sin obligaciones ni obligados; por lo que la consagración de supuestos derechos que no pueden originar obligaciones u obligados, por imposibilidad conceptual, no es más que un engaño.

Así sucede, por ejemplo, con varios de los derechos y garantías sociales, tal y como se consagraron en la Constitución, cuya satisfacción es simplemente imposible. Constituyen, más bien, declaraciones de principio y de intención de indiscutible carácter teleológico, pero difícilmente pueden concebirse como “derechos” por no poder existir un sujeto con obligación de satisfacerlos.

Es el caso, por ejemplo, del “derecho a la salud”, que se consagra como “un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida” (art. 83). Lo cierto es que es imposible que alguien garantice la salud de nadie y que constitucionalmente se pueda consagrar el derecho a la salud. Ello equivaldría a consagrar en la Constitución, el derecho a no enfermarse, lo cual es imposible pues nadie puede garantizar a otra persona que no se va a enfermar.

En realidad, el derecho que se puede consagrar en materia de salud, como derecho constitucional, es el derecho a la protección de la salud, lo que comporta la obligación del Estado de velar por dicha protección, estableciendo servicios públicos de medicina preventiva y curativa. De resto, regular el derecho a la salud, por imposibilidad de la alteridad, es una ilusión.

Lo mismo podría señalarse, por ejemplo, del derecho que se consagra en la Constitución a favor de “toda persona”, “a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias” (art. 82). Este derecho, como está consagrado, es de imposible satisfacción; se trata, más bien, de una declaración de principio o de intención bellamente estructurada que no puede conducir a identificar a un obligado a satisfacerla, y menos al Estado.

También resulta una ilusión establecer en la Constitución, pura y simplemente, que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público no lucrativo que garantice la salud y asegure protección en contingencias... de previsión social”; siendo igualmente una imposibilidad prever que “El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social...” (art. 86).

De nuevo aquí, la intención es maravillosa, pero no para pretender regularla como un “derecho” constitucional con una obligación estatal correlativa, también de rango constitucional, cuya satisfacción es imposible. Se confundieron, en esta materia, las buenas intenciones y declaraciones sociales con derechos y obligaciones constitucionales, que originan otro tipo de relaciones jurídicas, incluso con derecho de ser amparados constitucionalmente.

Además, del texto de la Constitución social se evidencia un excesivo paternalismo estatal y la minimización de las iniciativas privadas en materia de salud, educación y seguridad social.

En efecto, en la regulación de los derechos sociales, en la Constitución no sólo se ponen en manos del Estado excesivas cargas, obligaciones y garantías, de imposible cumplimiento y ejecución en muchos casos, sino que se minimiza, al extremo de la exclusión, a las iniciativas privadas. En esta forma, servicios públicos esencial y tradicionalmente concurrentes entre el Estado y los particulares, como los de educación, salud y seguridad social, aparecen regulados con un marcado acento estatista y excluyente.

Por ejemplo, en materia de salud, se dispone que para garantizarla “el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, ... integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad” (art. 84). Se trata, por tanto, de un sistema público de salud, regulado como un servicio público gratuito que forma parte del sistema de seguridad social. Nada se dice en la norma sobre los servicios privados de salud, aún cuando en otro artículo se indica que el Estado “regulará las instituciones públicas y privadas de salud” (art. 85).

En materia de seguridad social, el rasgo estatista del sistema es aún mayor: se declara la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo, estando obligado el Estado “de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”, precisándose, además, que las cotizaciones obligatorias sólo “podrán ser administradas con fines sociales bajo la rectoría del Estado” (art. 86). Se excluye así, en principio, toda iniciativa privada en materia de seguridad social y se minimiza la participación privada en la administración reproductiva de los fondos de pensiones.

En materia de educación, la tendencia estatista es similar: se regula la educación, en general, como un derecho humano y un deber social fundamental; se la declara en general como “democrática, gratuita y obligatoria” y se la define como “un servicio público” que el Estado debe asumir “como función indeclinable” (art. 102). Nada se indica en la norma que se refiere a la educación privada, y sólo es en otro artículo que se consagra el derecho de las personas “a fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de este” (art. 106). La posibilidad de estatización de la educación, por tanto, no tiene límites en la Constitución, habiéndose eliminado del texto constitucional la disposición, que en la materia previa la Constitución de 1961 de que “El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes” (art. 79).

VI. ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

El tercer componente normativo de toda Constitución contemporánea, además de la *Constitución Política* que regula la organización del Estado mediante la distribución territorial y división orgánica del Poder Público; y de la *Constitución Social* que regula el estatuto de las personas y de los ciudadanos, y su relación con el Estado al igual que la relación general entre la sociedad y el Estado; es la *Constitución Económica* que tiene por objeto establecer los principios del régimen de las relaciones económicas y el papel que, en las mismas, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado.

En el constitucionalismo venezolano, puede decirse que en las últimas cinco décadas se ha venido desarrollando un régimen constitucional y político propio de una sociedad democrática, con la configuración, en la Constitución del 23 de enero de 1961, y ahora, en la del 30 de diciembre de 1999, de un Estado Social de Derecho, y la formulación, en esos textos, de una Constitución Económica que opta por un modelo económico de libertad como opuesto al de economía dirigida, similar al que existe en todos los países occidentales.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional ha provocado, desde el punto de vista político, la consolidación del régimen democrático representativo, pluralista y, ahora, con vocación participativa; y desde el punto de vista económico, y a pesar de los múltiples problemas de desarrollo económico-social que continúan existiendo, el modelo ha enmarcado el desenvolvimiento de una economía basada en la libertad económica y la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente deben orientar el régimen económico.

Además, el Estado, al ser titular desde siempre del dominio público sobre el subsuelo conforme a la pauta que marcaron las Ordenanzas de Nueva España, en vigencia en los territorios de las antiguas Provincias Coloniales de España en el Mar Caribe desde la segunda mitad del siglo XVII, en el caso de Venezuela ha convertido al Estado en la entidad económica más poderosa del país, por ser dueño del petróleo, lo que le ha llevado a intervenir en forma importante en la actividad económica.

Siguiendo, en cierta forma, las orientaciones de la Constitución de 1961 en materia de Constitución Económica¹²⁴, la Constitución de 1999 establece igualmente, pero sin decirlo, un sistema económico de economía social de mercado¹²⁵ que se fundamenta en la libertad económica, pero que debe desenvolverse conforme a principios de justicia social, que requieren de la intervención del Estado.

1. Principios del sistema económico

En esa orientación, precisamente se inscribe el contenido del artículo 299, al prescribir que el régimen socioeconómico de la República se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El sistema económico, por tanto, se fundamenta en la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia, pero con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y planificador con la participación de la sociedad civil, como se indica más adelante.

2. El régimen de los derechos económicos

En el Título de los “Derechos, Deberes y Garantías Constitucionales” se incorporó un Capítulo que enumera los *derechos económicos* de las personas, en la siguiente for-

(124) Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la Constitución Económica” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid 1991, pp. 3839 a 3853.

(125) Véase lo que expusimos ante la Asamblea, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 15 a 52.

ma: por una parte la libertad económica (art. 112); y por la otra el derecho de propiedad y la expropiación (art. 115). Esta norma sigue la orientación del constitucionalismo venezolano¹²⁶, aún cuando deben destacarse algunas variaciones en relación con su equivalente en la Constitución de 1961 (art. 99), que son las siguientes: *primero*, no se establece que la propiedad privada tiene una función social que cumplir, como lo indicaba la Constitución de 1961; *segundo*, en la nueva Constitución se enumeran los atributos del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) lo que era materia de rango legal (art. 545 del Código Civil); y *tercero*, en cuanto a la expropiación, se exige en el nuevo texto constitucional que el pago de la justa indemnización sea “oportuno”. En esa forma, en general, la norma garantiza con mayor fuerza el derecho de propiedad¹²⁷.

La Constitución, además, prohíbe que se decreten o ejecuten confiscaciones de bienes salvo en los casos permitidos por la propia Constitución y, en particular, por vía de excepción, mediante sentencia firme, respecto de los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, o de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes (art. 116 y 271).

El artículo 307 de la Constitución declara al régimen latifundista como contrario al interés social, y remite al legislador para disponer lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecer las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola.

Por otra parte, la norma establece el derecho de los campesinos y demás productores agropecuarios a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva. Esto implica el establecimiento de obligaciones constitucionales al Estado para proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola, y para velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola con el objeto de asegurar su potencial agroalimentario. Excepcionalmente dispone el mismo artículo constitucional, que el legislador creará contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. Una innovación constitucional en materia económica es el derecho que regula el artículo 117, de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno.

(126) Véase Allan R. Brewer-Carías “El derecho de propiedad y libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela” en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, tomo II, Caracas 1979, pp. 1139 a 1246.

(127) Véase, además, los comentarios que formulamos sobre el régimen de la propiedad en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, (8 agosto-8 Septiembre 1999), Caracas 1999, pp. 201 y ss.

3. El régimen de la intervención del Estado en la economía

En el texto constitucional se regulan las diferentes facetas de la intervención del Estado en la economía, como se han venido desarrollando en las últimas décadas¹²⁸.

En primer lugar, de las normas constitucionales se puede construir la figura del Estado promotor, es decir, que no sustituye a la iniciativa privada, sino que fomenta y ordena la economía para asegurar su desarrollo. Ello resulta de las siguientes regulaciones: la promoción del desarrollo económico (art. 299); la promoción de la iniciativa privada (art. 112); la promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria (art. 305); la promoción de la industria (art. 302); la promoción del desarrollo rural integrado (art. 306); la promoción de la pequeña y mediana industria (art. 308); la promoción de la artesanía popular (art. 309); y la promoción del turismo (art. 310).

En el texto constitucional, por otra parte, se establecen un conjunto de atribuciones que facultan al Estado para regular el ejercicio de los derechos económicos, como resulta de lo antes expuesto y, en particular, se precisa el régimen de la prohibición de los monopolios (art. 113), declarándose contrarios a los principios fundamentales de esta Constitución cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los y las particulares que tengan por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan, por sus efectos reales e independientes de la voluntad de aquellos o aquellas, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad¹²⁹. También se declaró constitucionalmente contraria a dichos principios, el abuso de la posición de dominio que un particular, un conjunto de ellos o una empresa o conjunto de empresas, adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados, el Estado debe adoptar las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, los productores y productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía.

Por otra parte, la Constitución reguló el régimen de las concesiones estatales (art. 113); el régimen de protección a los consumidores o usuarios (art. 117); el régimen de la política comercial (art. 301); y los principios sobre los ilícitos económicos (art. 114).

En lo que concierne a la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, la Constitución regula en forma específica, el régimen de la creación de empresas estatales (art. 300); el régimen de la nacionalización petrolera y el régimen de la reserva de actividades económicas al Estado.

(128) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, *op.cit.*, pp. 594 y ss.

(129) Véase nuestro criterio sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op.cit.*, pp. 185 y 186.

Sobre estos últimos aspectos, el artículo 302 de la Constitución, luego de intensos debates¹³⁰ estableció que “el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera”. En esta forma, la reserva de la industria petrolera efectuada mediante la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975¹³¹, adquirió rango constitucional en el texto de 1999, pero conforme lo establezca la ley orgánica respectiva, la cual puede ser modificada. La reserva, por tanto, puede considerarse que no es ni rígida ni absoluta, sino flexible, conforme lo establezca la ley orgánica respectiva.

En particular, en todo caso, en la Constitución (art. 303) se estableció expresamente que por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional “el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A.”, o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A. En esta forma, lo que de acuerdo con la Constitución debe permanecer como propiedad de la República (no del Estado) son las acciones de PDVSA, es decir, del holding de la industria petrolera, pero no de las filiales, las cuales son, en realidad, las que realizan las actividades económicas en la industria.

El mismo artículo 302 de la Constitución, también establece que el Estado se puede reservar, mediante ley orgánica, y por razones de conveniencia nacional, industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico.

En este caso, distinto al de la industria petrolera ya reservada desde 1975, se trata de una previsión que sigue la orientación del artículo 97 de la Constitución de 1961, y que se refiere tanto a otras actividades ya reservadas en el pasado (por ejemplo la industria del mineral de hierro), como a la posibilidad, en el futuro, que se pueda dictar una reserva de actividades económicas de interés público o de carácter estratégico¹³².

4. El régimen tributario

El régimen tributario de la Constitución, respecto del cual formulamos diversas propuestas¹³³, lamentablemente no quedó integrado constitucionalmente y resultó con una

(130) Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 14-11-99, N° 44, pp. 3 y ss. Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 209 y 210.

(131) Véase nuestros comentarios sobre ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos organizativos de la industria petrolera nacionalizada”, en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público UCV, Vol. III, tomo I, Caracas 1981, pp. 407 a 492.

(132) Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 210 y 211.

(133) Véase, Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III, (9 septiembre-17 octubre 1999), Caracas 1999, pp. 253 a 286; y tomo II, *op. cit.*, pp. 53 a 91.

dispersión e insuficiencia injustificable. Las siguientes, sin embargo, son las normas más destacadas en esta materia.

En forma casi idéntica que lo establecido en el artículo 223 de la Constitución de 1961, el artículo 316 de la Constitución de 1999 dispuso que el sistema tributario debe procurar la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos¹³⁴. Se reguló, además, el principio de la legalidad tributaria (art. 317)¹³⁵ y se estableció en forma expresa lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento constitucional, que es el principio de que “ningún tributo puede tener efecto confiscatorio”. Ello lo propusimos repetidamente en los debates¹³⁶, siguiendo la tendencia existente en el derecho comparado¹³⁷.

En el artículo 156, ordinal 13 se atribuye al Poder Nacional la potestad de dictar la legislación que garantice la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias (nacional, estatal y municipal), para definir principios, parámetros y limitaciones, específicamente para la determinación de los tipos impositivos o alcúotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

En esta forma se establece en la nueva Constitución, una nueva forma de limitación mediante ley nacional, de la autonomía de los Estados y Municipios.

El texto del artículo 18 de la Constitución de 1961 fue básicamente recogido, a propuesta nuestra¹³⁸, en el artículo 183 de la Constitución que prohíbe a los Estados y los Municipios el establecimiento de tributos sobre importación, exportación o tránsito sobre bienes, sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional; y sobre consumo de bienes en casos específicos.

Sin embargo, en cuanto a los gravámenes relativos a la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal, la nueva Constitución eliminó la prohibición constitucional impues-

(134) Véase la propuesta de ampliación de esta norma que formulamos en nuestros votos salvados, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 53 a 91, 218 y 295 y ss.

(135) Véase nuestro voto salvado sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo III, *op. cit.*, pp. 220 a 226.

(136) Véase, Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, p. 279; y tomo III, *op. cit.*, pp. 70 y ss.

(137) Véase Allan R. Brewer-Carías, “Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires”, *Rapports Generaux. XIII Congrès International de Droit Comparé*, Montreal 1990, pp. 795 a 824. Véase también en Allan R. Brewer-Carías, *El Poder Público: Nacional Estatal y Municipal, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo II, Caracas, San Cristóbal 1996, pp. 85 y ss.

(138) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, p. 282 y tomo III, *op. cit.*, p. 81.

ta a los Estados y Municipios, y se estableció que sólo pueden ser gravados en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley.

5. El régimen fiscal y económico del Estado

Por otra parte, en la Constitución de 1999, también constituyendo una novedad, se incorporaron unas secciones sobre el régimen fiscal y presupuestario; el sistema monetario nacional y la coordinación macroeconómica; estableciéndose, además, en general, que los principios y disposiciones establecidas en la Constitución para la administración económica y financiera nacional, deben regular la de los Estados y Municipios, en cuanto sean aplicables (art. 311 a 317).

Además, por primera vez en el constitucionalismo venezolano se incorporaron al texto fundamental un conjunto de normas relativas al Banco Central de Venezuela y a la política macroeconómica del Estado (arts. 318 a 321).

6. El régimen de los bienes públicos

Por último, en materia económica, la nueva Constitución trae un conjunto de disposiciones constitucionales, muchas novedosas, sobre el régimen de los bienes del Estado, que deben destacarse.

En la nueva Constitución se declaran como bienes del dominio público y que, por tanto, en los términos del Código Civil (art. 543) son inalienables e imprescriptibles a los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, (art. 12)¹³⁹.

La misma norma del artículo 12 de la Constitución dispone que las costas marinas son bienes del dominio público; entendiéndose por tales costas, la parte de la ribera que baña el mar, es decir, la playa o zona que está entre la alta y la baja marea, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema¹⁴⁰. El artículo 304 de la Constitución dispone que todas las aguas son bienes del dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. Corresponde a la ley establecer las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio¹⁴¹.

(139) En esta forma se le da rango constitucional a lo ya previsto en la Ley de Minas (art. 2) (*Gaceta Oficial* N° 5382 de 28-09-99) y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (art. 1°) (*Gaceta Oficial* N° 36.793 de 23-9-99). Véase nuestra propuesta sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo II, *op. cit.*, pp. 35 y 39.

(140) Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 13-08-64 en *Gaceta Forense* N° 45, 1964, p. 235 a 237; y en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, tomo II, Caracas 1976, pp. 523 a 528.

(141) Véase Allan R. Brewer-Carías, “La declaratoria de todas las aguas como del dominio público en el derecho venezolano”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, N° 3-

En cuanto a las tierras baldías, estas de acuerdo con el Código Civil, son los bienes inmuebles que no tienen dueño (art. 542), y que se atribuyen a los Estados. La nueva Constitución les asigna la “administración” de las tierras baldías de su jurisdicción” (art. 164, ord. 5), cambiando el régimen de la Constitución de 1961 que reservaba dicha administración de baldíos al Poder Nacional (art. 136, ord. 10).

En cuanto a los ejidos municipales en la Constitución de 1999 se repitió el dispositivo del artículo 32 de la Constitución de 1961, en el sentido de que su inalienabilidad e imprescriptibilidad (art. 181).

En la Constitución sin embargo, se agregó una disposición novedosa que en forma similar a la definición de las tierras baldías en relación con los Estados, considera que los terrenos situados dentro del área de las poblaciones de los Municipios, carentes de dueño, se consideran terrenos ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos. Igualmente, el artículo 181 de la Constitución constituye en ejidos, las tierras baldías ubicadas en el área urbana, quedando sólo exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. Además, se establece que la ley debe determinar la conversión en ejidos de otras tierras públicas.

7. Los problemas de una Constitución económica concebida para el estatismo

El paternalismo estatal en el campo social analizado anteriormente, también conduce inexorablemente a la concepción de una Constitución económica con una gran carga estatista. En efecto, como hemos señalado, la tercera parte de la Constitución, como toda Constitución contemporánea, está destinada a regular la Constitución económica, en la cual se establecen las reglas de juego del sistema económico del país, el cual sigue concibiéndose, en principio, como un sistema de economía mixta, que se basa en reconocer la iniciativa privada y los derechos de propiedad y libertad económica, pero fundamentándolo en principios de justicia social, lo que permite la intervención del Estado en la economía, en algunos casos en forma desmesurada.

En esta materia, a pesar de que en las discusiones del Proyecto se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, existe un marcado acento estatista, lo que aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene, hacen materialmente inviable financieramente el rol del Estado, sobre todo en el largo plazo, previéndose un esquema de terrorismo tributario que informa la Disposición Transitoria Quinta, contrario a la iniciativa privada.

En efecto, la Constitución no sólo es manifiestamente estatista en materia económica, al atribuir al Estado la responsabilidad fundamental en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos en materia de salud, educación y seguridad social, y de los de carácter domiciliario como distribución de agua, electricidad y gas, sino que ello tam-

4, XXIII, Montevideo, 1975, pp. 157 a 167. Además, véase Allan R. Brewer-Carías *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*, Caracas 1976, pp. 79 a 91.

bién deriva de la regulación, en el mismo, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las destinadas a prever la intervención del Estado, destinándose a lo privado, en realidad, las escasas normas reguladoras de la libertad económica (art. 112) y de la propiedad privada (art. 115). No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiándose en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola (art. 305), la artesanía (art. 309), la pequeña y mediana empresa (art. 308), y el turismo (art. 310).

A ello se agregan normas de control y persecución como las relativas a los monopolios y a los delitos económicos (arts. 113 y 114); la declaración como del dominio público del subsuelo, las costas marítimas y las aguas (arts. 112 y 304) lo que abre un campo importante adicional respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de dichos bienes; la reserva al Estado de la industria petrolera, y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico (art. 302); y las normas que prevén las potestades planificadoras del Estado, tanto a nivel nacional (arts. 112 y 299) como a nivel local (art. 178).

El Estado, así, en la Constitución es responsable de casi todo, y puede regularlo todo. La iniciativa privada aparece marginal y marginada. No se asimiló la experiencia del fracaso del Estado regulador, de control, planificador y empresario de las últimas décadas, ni se entendió la necesidad de privilegiar las iniciativas privadas y estimular la generación de riqueza y empleo por la sociedad.

El resultado del texto constitucional en materia económica, visto globalmente y en su conjunto, es el de una Constitución hecha para la intervención del Estado en la economía y no para el desarrollo de la economía por los privados bajo el principio de la subsidiariedad de la intervención estatal.

Por otra parte, el Estado que se concibe en el texto constitucional, cuando se analiza en su conjunto el enorme cúmulo de responsabilidades que se le atribuyen en el campo social, de la salud, educación, seguridad social y cargas laborales, con exclusión sistemática de las iniciativas privadas, lo hacen totalmente incapaz, financieramente, para atenderlas. Para la previsión de las regulaciones del Estado paternalista previstas en la Constitución, no hubo cálculo alguno de costos, lo que coloca al Estado, si pretendiese asumirlas y cumplirlas, de entrada, en una situación de quiebra, por estar obligado a pagar más de lo que es capaz y puede recaudar en impuestos, máxime en un país en el cual no hay hábito ciudadano de contribuyente.

Si a ello se agrega la previsión con rango constitucional de que la gestión fiscal debe equilibrarse en un marco plurianual del presupuesto “de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios” (art. 311); no se entiende cómo será posible la atención por el Estado de todas las obligaciones que se le imponen.

En todo caso, la enorme responsabilidad social atribuida al Estado y los costos financieros que conlleva su atención, por supuesto que implicarán, de reducirse los ingresos petroleros derivados de los altos precios del petróleo, la exacerbación del ejercicio de la

potestad tributaria del Estado en sus diversos niveles territoriales y, de inmediato, en el nivel nacional y en el nivel municipal. Ello exigía, por sobre todo, el establecimiento de un adecuado equilibrio entre la potestad pública y los derechos de los individuos, de manera que el ejercicio de la primera no afectase la capacidad económica de los contribuyentes ni sus garantías constitucionales, que requieren de protección especial.

La Constitución, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir hacia los contribuyentes-ciudadanos, en servicios públicos adecuados. Nada se reguló en el texto constitucional, además, sobre las garantías constitucionales del contribuyente frente al ejercicio de la potestad tributaria, ya que es precisamente con ocasión de su ejercicio que todo el poder del Estado se puede volcar sobre los individuos. Al contrario, las únicas normas nuevas previstas en la Constitución en esta materia, tienden a castigar la evasión fiscal con penas privativas de la libertad personal (art. 317), estableciéndose en las Disposiciones Transitorias normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal (Disposición Transitoria Quinta), elaboradas pensando como si sólo las grandes empresas fueran contribuyentes, a quienes sólo hay que perseguir, e ignorando que en un sistema de Estado con incapacidad financiera estructural, todas las personas son o deben ser potencialmente contribuyentes y, por tanto, sujetos de persecución fiscal.

En esta materia consideramos que la Constitución se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle.

VII. LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 7 de la Constitución de 1999, reafirma que la Constitución es la norma suprema y el fundamento de todo el ordenamiento jurídico, de manera que todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a la misma; constituyendo, además, uno de los deberes constitucionales “cumplir y acatar” la Constitución (art. 131). Ello conduce a la previsión, en el propio texto constitucional, de un conjunto de sistemas para la protección y garantía de esa supremacía constitucional que, sin duda, constituye uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo contemporáneo y del Estado de Derecho¹⁴².

(142) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, Caracas, San Cristóbal 1996, pp. 47 y ss.

1. La garantía de la Constitución: el control judicial de la constitucionalidad

La consolidación en Venezuela del Estado de Derecho, como ha ocurrido en todo el constitucionalismo moderno, está en el establecimiento de un completo sistema de control de la constitucionalidad de los actos estatales, es decir, de justicia constitucional¹⁴³.

A. Aspectos de la justicia constitucional ¹⁴⁴

a. La competencia judicial

En efecto, siendo la Constitución norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico (art. 7); dicha supremacía no tendría efectividad si no fuera por la existencia de un sistema de justicia constitucional para garantizarla.

De allí que el artículo 334 de la Constitución atribuya a todos los jueces, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en la Constitución y la ley, la obligación “de asegurar la integridad de la Constitución”¹⁴⁵.

En consecuencia la justicia constitucional como competencia judicial para velar por la integridad y supremacía de la Constitución, corresponde a todos los jueces en cualquier causa o proceso que conozcan y, además, en particular, cuando conozcan de acciones de amparo o de las acciones contencioso-administrativa al tener la potestad para anular actos administrativos por contrariedad a la Constitución (como forma de contrariedad al derecho) (art. 259)¹⁴⁶; y no sólo al Tribunal Supremo de Justicia. Este, sin embargo, en forma particular, tiene expresamente como competencia garantizar “la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”, correspondiéndole ser “el máximo y último intérprete de la Constitución” y velar “por su uniforme interpretación y aplicación” (art. 335); y, en particular, ejercer la jurisdicción constitucional (arts. 266, ord. 1º y 336).

b. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes

Una de las formas específicas para el ejercicio de la justicia constitucional, es la posibilidad que tiene todo juez de la República de ser juez de la constitucionalidad de las

(143) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo VI, Caracas 1996.

(144) Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional de 1999*, Caracas 2000, 130 pp.; y “La justicia constitucional en la constitución de 1999”, en *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001, pp. 931 a 961.

(145) Véase nuestra propuesta en relación con este artículo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo II, (9 septiembre-17 octubre 1999), Caracas 1999, pp. 24 y 34.

(146) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Contencioso-Administrativa, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo VII, Caracas 1997, pp. 26 y ss.

leyes. Se trata del método denominado de control difuso de control de la constitucionalidad de leyes que existe en nuestro país desde el siglo XIX¹⁴⁷, que estaba regulado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, los efectos de consolidar constitucionalmente el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como ha ocurrido en otros países como Colombia, por ejemplo, desde 1910 (art. 4) y, en Guatemala, 1965 (art. 204), Bolivia, 1994 (art. 228), Honduras, 1982 (art. 315) y Perú, 1993 (art. 138); se incorporó a la Constitución una disposición similar¹⁴⁸, que terminó siendo ubicada en el artículo 334¹⁴⁹, con el siguiente texto:

En caso de incompatibilidad entre esa Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente.

En esta forma, el método de control difuso de la constitucionalidad, adquirió en nuestro país rango constitucional, el cual, incluso, puede ser ejercido *de oficio* por los tribunales¹⁵⁰.

c. *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes: la Jurisdicción Constitucional*

Pero además de constitucionalizarse el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, en la Constitución de 1999 se precisó el régimen del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, configurándose claramente al Tribunal Supremo de Justicia, como Jurisdicción constitucional, a los efectos de la anulación de las mismas.

Por ello, el mismo artículo 334 de la Constitución dispone:

Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley.

En esta forma quedó definitivamente establecida la diferencia entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la Jurisdicción constitucional, por el objeto del control y no por los motivos de control¹⁵¹, por lo que sólo compete a la Jurisdicción constitucional

(147) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge 1989, pp. 127 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo VI, *cit.*, pp. 86 y ss.

(148) Véase nuestras propuestas respecto del artículo 7 en Allan R. Brewer-Carías, *Debates Constituyentes*, tomo II, *op. cit.*, pp. 24 y 34.

(149) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III, (18 octubre-30 noviembre 1999), Caracas 1999, pp. 94 a 105.

(150) Esta ha sido una de las características del sistema venezolano. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo VI, *op. cit.*, p. 101.

(151) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Contencioso-Administrativa, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo VII, *op. cit.*, pp. 26 a 33.

conocer de la anulación, por inconstitucionalidad, por supuesto, de las leyes y demás actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (como los actos de gobierno, o los interna *corporis* de la Asamblea) o que tengan rango de Ley (Decretos-Leyes); correspondiendo, en cambio, a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de la nulidad de los actos administrativos, incluidos los Reglamentos, por motivos de inconstitucionalidad y de ilegalidad (contrariedad del derecho).

B. Las competencias del Tribunal Supremo de Justicia en materia de justicia constitucional

Una de las novedades de la Constitución de 1999 ha sido la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262), a la cual se le ha atribuido la Jurisdicción constitucional (art. 266, ord. 1º) consistente en la potestad anulatoria de las leyes y demás actos de igual rango y jerarquía, y el ejercicio de otras competencias en materia de justicia constitucional.

a. La potestad anulatoria por inconstitucionalidad

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como Jurisdicción constitucional, tiene las siguientes atribuciones de control concentrado de la constitucionalidad de determinados actos estatales, con poderes anulatorios, previstas en el artículo 336:

1. Declarar la nulidad total o parcial de las *leyes nacionales* y demás actos con *rango de ley* de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución.
2. Declarar la nulidad total o parcial de las *Constituciones y leyes estatales*, de las *ordenanzas municipales* y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en *ejecución directa e inmediata* de la Constitución y que colidan con ésta.
3. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos con rango de ley* dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con esta Constitución.
4. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos en ejecución directa e inmediata* de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público.

La acción para la solicitud de declaratoria de nulidad de las leyes, es una acción popular, que puede intentarse por cualquier ciudadano conforme a una tradición que se remonta al año 1858¹⁵².

(152) Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema mixto o integral de control de constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Bogotá 1995, pp. 10 y ss.

b. *El control previo de la constitucionalidad de actos estatales*

El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, además, tiene las siguientes competencias para controlar la constitucionalidad de actos estatales antes de su entrada en vigencia:

En *primer lugar*, la prevista en el artículo 336, ordinal 5° en relación con los *tratados internacionales* de:

5. Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad de la Constitución con los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

En *segundo lugar*, la prevista en el artículo 203 de la Constitución conforme al cual, la Sala Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad del carácter orgánico, antes de su promulgación, de las *leyes orgánicas* que así hayan sido calificadas por la Asamblea Nacional.

En *tercer lugar*, la prevista en el artículo 204 de la Constitución, en los casos del veto presidencial a las leyes, conforme al cual la Sala Constitucional debe pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley o de algunos de sus artículos, a solicitud del Presidente de la República, antes de la promulgación de la ley.

c. *La revisión obligatoria de la constitucionalidad de los Decretos de Estado de Emergencia*

De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, el Decreto que declare el Estado de Excepción debe ser presentado a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, para que se pronuncie sobre su inconstitucionalidad. Por ello, el artículo 336 le atribuye a la Sala, competencia expresa para dicha revisión, que puede ejercer aun de oficio.

d. *El control de constitucionalidad de las leyes por omisión*

Otra institución novedosa en materia de justicia constitucional que establece la Constitución de 1999, es el denominado control de la constitucionalidad de las leyes por omisión al atribuirle, el artículo 336, a la Sala Constitucional, competencia para:

7. Declarar la inconstitucionalidad de la omisión del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.

e. *El control de la constitucionalidad de las leyes mediante la declaración de colisión*

Conforme a una tradicional competencia de la Corte Suprema de Justicia (art. 215, ord. 5° de la Constitución de 1961), el artículo 336 de la Constitución de 1999 le atribu-

ye al Tribunal Supremo competencia para “resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer” (ord. 8).

f. *La resolución de controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público*

El Tribunal Supremo, en Sala Constitucional, también tiene competencia, conforme al artículo 336, para “dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público” (ord. 9).

Esta competencia de orden constitucional tiene por objeto resolver los conflictos entre los órganos del Poder Público, tanto en su distribución vertical (República, Estados y Municipios), como en su división horizontal a nivel nacional (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral) y a nivel estatal y municipal (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo).

Es decir, se trata de resolución de controversias sobre atribuciones *constitucionales* entre los órganos del Poder Público; que son distintas a las controversias administrativas que se susciten entre la República, los Estados, Municipios u otro ente público, las que compete ser resueltas por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo (art. 266, ord. 4º), como jurisdicción contencioso-administrativa.

g. *La revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de instancia en cuestiones de constitucionalidad*

Por último, el artículo 336 de la Constitución atribuye a la Sala Constitucional, competencia para:

Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva.

Por supuesto, esta competencia no se configura como la de una apelación ni como la de una segunda instancia general en la materia. Se trata de una competencia excepcional para que la Sala Constitucional pueda revisar, a su juicio y discreción, mediante un recurso extraordinario que se puede ejercer contra sentencias de última instancia dictadas por los tribunales de la República (excluido, por supuesto, el Tribunal Supremo y sus Salas) en materia de amparo constitucional o en ejercicio de control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

Esta potestad de revisión no es obligatoria, sino que se ejerce a juicio de la Sala, en forma discrecional. De lo que se trata, fue de evitar que se pudiera abrir un recurso extraordinario de obligatoria decisión por la Sala, contra todas las sentencias referidas, lo cual sería imposible de manejar, por la magnitud de casos.

C. *El Tribunal Supremo como supremo intérprete de la Constitución*

De acuerdo con el artículo 335 de la Constitución el Tribunal Supremo de Justicia debe garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; y es el máximo y último intérprete de la Constitución, por lo que debe velar por su uniforme interpretación y aplicación.

En todo caso, el valor de las interpretaciones constitucionales que, en particular, establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales “son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”.

Se le da, así, a las interpretaciones constitucionales de la Sala, valor de precedente, de obligatoria aplicación por los demás tribunales y, además, por las otras Salas del Tribunal Supremo.

Ello, no excluye, sin embargo, la competencia de las otras Salas para tomar decisiones en materia constitucional e interpretar la Constitución, al aplicarla en los casos concretos que conozcan. Todas las Salas deben considerarse que son en sí mismas el Tribunal Supremo.

2. El régimen de los estados de excepción

El Capítulo II del Título relativo a la “Protección de la Constitución”, está destinado a regular las circunstancias excepcionales que pueden originar situaciones de excepción que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas, y que ameritan la adopción de medidas político constitucionales para afrontarlas.

A. *Los estados de excepción*

El artículo 337 de la Constitución califica expresamente como estados de excepción, las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos.

Se trata, por tanto, de circunstancias excepcionales que sobrepasan las posibilidades de su atención mediante los mecanismos institucionales previstos para situaciones normales. El artículo 338 remite a una Ley Orgánica para regular los estados de excepción y determinar las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos¹⁵³.

El artículo 338 de la Constitución, además, precisa los diversos tipos específicos de estados de excepción, en la siguiente forma:

(153) Véase la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción en *Gaceta Oficial* N° 37.261 de 15-08-01.

Puede decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos. Dicho estado de excepción debe tener una duración de hasta treinta días, siendo prorrogable por treinta días más.

El estado de emergencia económica puede decretarse cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración debe ser de sesenta días prorrogables por un plazo igual.

También puede decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones. En este caso, la duración puede ser de hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

B. El Decreto de estado de excepción

En las circunstancias excepcionales antes mencionadas, corresponde al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, decretar los estados de excepción. (art. 337).

De acuerdo con el artículo 339, el Decreto que declare el estado de excepción, debe ser presentado, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

El Decreto debe cumplir con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Presidente de la República puede solicitar a la Asamblea Nacional la prórroga del Decreto por un plazo igual, y puede ser revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron. En todo caso, la aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional (art. 338).

C. La restricción de las garantías constitucionales

En los casos en los cuales se decreten estados de excepción, el Presidente de la República en Consejo de Ministros también puede restringir temporalmente las garantías consagradas en la Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles (art. 377).

A esta lista de garantías constitucionales que no pueden restringirse en forma alguna, y que están reguladas en los artículos 43, 43, ord. 2 y 46, ord. 1, 49 y 58; se deben considerar como “los demás derechos humanos intangibles” cuyas garantías tampoco pueden restringirse, a los indicados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

(art. 4), y en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 27), y que son: la garantía de la igualdad y no discriminación; la garantía de no ser condenado a prisión por obligaciones contractuales; la garantía de la irretroactividad de la ley; el derecho a la personalidad; la libertad religiosa; la garantía de no ser sometido a esclavitud o servidumbre; la garantía de la integridad personal; el principio de legalidad; la protección de la familia; los derechos del niño; la garantía de la no privación arbitraria de la nacionalidad y el ejercicio de los derechos políticos al sufragio y el acceso a las funciones públicas.

En esta forma, en *primer lugar*, se eliminó de la Constitución la posibilidad de que se pudiesen “suspender” las garantías constitucionales, como lo autorizaba el artículo 241, en concordancia con el artículo 190, ordinal 6 de la Constitución de 1961, y que dio origen a tantos abusos institucionales, quedando la potestad de excepción, a la sola posibilidad de “restringir” (art. 236, ord. 7) las garantías constitucionales.

En *segundo lugar*, se exige expresamente que el Decreto que declare el estado de excepción y restrinja las garantías, obligatoriamente debe “regular el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe” (art. 339). Es decir, no basta “restringir” una garantía constitucional pura y simplemente, sino que es indispensable que en el mismo Decreto se regule (normativamente) en concreto el ejercicio del derecho. Por ejemplo, si se restringe la libertad de tránsito, en el mismo Decreto de restricción debe especificarse en qué consiste la restricción, como podría ser la prohibición de circular a determinadas horas (toque de queda), por ejemplo, o en determinados vehículos¹⁵⁴.

D. *La garantía del normal funcionamiento de los Poderes Públicos*

La declaratoria del estado de excepción en ningún caso interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público (art. 339).

Además, la declaración de los estados de excepción no modifica el principio de la responsabilidad del Presidente de la República, ni la del Vicepresidente Ejecutivo, ni la de los Ministros de conformidad con la Constitución y la ley (art. 232).

3. **La revisión constitucional**

La rigidez de la Constitución se concretiza en la previsión de procedimientos y vías institucionales específicas para la revisión de la Constitución, la cual en ningún caso puede hacerse por la Asamblea Nacional mediante el solo procedimiento de formación de las leyes. En general, se exige para la revisión constitucional la participación del pueblo como poder constituyente originario.

En la Constitución de 1999 se han establecido tres mecanismos institucionales para la revisión constitucional que se distinguen según la intensidad de las transformaciones que se proponen, y que son las Enmiendas constitucionales, las Reformas Constitucionales y

(154) Véase las críticas a la suspensión no regulada de garantías constitucionales en Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo” al libro de Daniel Zovatto G., *Los Estados de Excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas, San José, pp. 24 y ss.

la Asamblea Nacional Constituyente. Cada procedimiento tiene su sentido y ámbito de aplicación según la importancia de las modificaciones a la Constitución, de manera que para la aprobación de las “enmiendas” se estableció la sola participación del pueblo como poder constituyente originario manifestado mediante referendo aprobatorio; para la aprobación de la “reforma constitucional” se estableció la participación de uno de los poderes constituidos, -la Asamblea Nacional- y, además, del pueblo como poder constituyente originario manifestado mediante referendo; y para la revisión constitucional mediante una “Asamblea Nacional Constituyente”, se estableció la participación del pueblo como poder constituyente originario, de dos maneras, primero, para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, y segundo, manifestado mediante referendo.

Sobre estos tres mecanismos para la revisión constitucional, la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que:

Cada uno de estos mecanismos de reforma tiene sus peculiaridades, los cuales con una somera lectura del texto constitucional se puede apreciar que, por ejemplo, el procedimiento de enmienda, va a tener por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, tal como lo señala el artículo 340 de la Carta Magna. Por su parte, la reforma constitucional, se orienta hacia la revisión parcial de la Constitución, así como la sustitución de una o varias de sus normas (artículo 342). Ambos mecanismos, están limitados por la no modificación de la estructura fundamental del texto constitucional, y por un referéndum al cual debe estar sometido para su definitiva aprobación. Ahora bien, en el caso de que se quiera transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución, el texto constitucional vigente consagra la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (Artículo 347 *eiusdem*). Igualmente, las iniciativas para proceder a la enmienda, reforma o convocatoria de la Asamblea Constituyente, están consagradas en el texto constitucional de manera expresa¹⁵⁵.

De lo anterior resulta que no puede utilizarse uno de los procedimientos de revisión constitucional para fines distintos a los regulados en la propia Constitución, pues de lo contrario, se incurriría en un fraude constitucional¹⁵⁶, tal como ocurrió con la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, que fue

(155) Véase sentencia N° 1140 de la Sala Constitucional de 05-19-2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

(156) La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N° 74 de 25-01-2006 señaló que un *fraude a la Constitución* ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas “mediante el procedimiento de cambio en las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales”, o cuando se utiliza “del procedimiento de reforma constitucional para proceder a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido, como ocurrió con el *uso fraudulento de los poderes* conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de *Weimar*, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado”; y que un *falseamiento de la Constitución* ocurre cuando se otorga “a las normas constitucionales una interpretación y un sentido distinto del que realmente tienen, que es en realidad una modificación no formal de la Constitución misma”, concluyendo con la afirmación de que “Una reforma constitucional sin ningún tipo de límites, constituiría un fraude constitucional”. Véase en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, N° 105, Caracas 2006, pp. 76 ss.

rechazada por voto popular en el referendo del 2 de diciembre de 2007. A ello nos referimos más adelante.

A. *Las Enmiendas constitucionales*

El procedimiento de la Enmienda para la reforma constitucional, tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental (art. 340).

De acuerdo con el artículo 341, ordinal 1, la iniciativa para la Enmienda puede partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el registro civil y electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requiere la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se debe discutir, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes (art. 341,2).

De esta norma se deduce, por tanto, que la discusión legislativa de las Enmiendas sólo se produce cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional. Por tanto, si la Enmienda parte de una iniciativa popular o del Presidente de la República, no se somete a discusión ni a aprobación por la Asamblea Nacional, sino que directamente se debe someter a referendo aprobatorio (art. 341,3 y 4), al cual deben concurrir al menos el 25% de los electores inscritos, bastando para la aprobación que haya mayoría de votos afirmativos (art. 73).

Conforme a lo establecido en el artículo 346, el Presidente de la República está obligado a promulgar las Enmiendas dentro de los 10 días siguientes a su aprobación.

Por último, la Constitución exige que las enmiendas sean numeradas consecutivamente. Se deben publicar a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.

B. *Las Reformas constitucionales*

En cuanto a las Reformas constitucionales, conforme al artículo 342 de la Constitución, tienen por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional.

De lo anterior resulta que la diferencia entre la Enmienda y la Reforma es muy sutil: aquella tiene por objeto “la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”; ésta tiene por objeto, “la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”. En definitiva, podría decirse que la Enmienda tiene por objeto “añadir o modificar” unos artículos y la Reforma la “sustitución” de unos artículos, pero en uno u otro caso, sin alterar o modificar la estructura fundamental de la Constitución.

Sin embargo, el procedimiento para la reforma es más complejo, pues requiere que el texto sea discutido y aprobado por la Asamblea Nacional antes de ser sometido a referendo.

En efecto, la iniciativa de la Reforma de la Constitución la puede ejercer la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; el Presidente de la República en Consejo de Ministros o a solicitud de un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos en el registro civil y electoral (art. 342).

Conforme al artículo 343, la iniciativa de reforma constitucional debe ser tramitada por la Asamblea Nacional en dos discusiones (art. 343). El proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional debe ser sometido a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción (art. 344).

El pueblo, en el referendo, se debe pronunciar en conjunto sobre la reforma, pero puede votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprueba un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos en el registro civil y electoral.

La Reforma constitucional se debe declarar aprobada si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos (art. 345).

En caso de que no sea aprobada la reforma, el artículo 345 dispone que la iniciativa de la reforma no puede presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

El Presidente de la República debe promulgar las reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciere, se aplica lo previsto en el artículo 216 de la Constitución (art. 346).

C. *La Asamblea Nacional Constituyente*

Por último, como mecanismo de revisión constitucional, la Constitución de 1999, producto de una Asamblea Nacional Constituyente que como institución para la reforma constitucional no estaba prevista ni regulada en la Constitución de 1961; prevé precisamente dicho mecanismo en los artículos 347 y siguientes.

El artículo 347 comienza precisando lo que es lo esencial en este proceso: que el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario¹⁵⁷; y que en consecuencia, en ejercicio de dicho poder puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente “con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”.

(157) Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente originario y Asamblea nacional Constituyente*, Caracas 1999.

La Asamblea Nacional Constituyente en la Constitución de 1999, por tanto, no está concebida como “poder originario” alguno, el cual queda reservado al pueblo, en forma intransferible. Sin embargo, contradictoriamente se especifica en el artículo 349 que los poderes constituidos no pueden en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, con lo cual la misma podría sobreponerse a los poderes constituidos.

La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros; a la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; a los Concejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; y al quince por ciento de los electores inscritos en el registro electoral (art. 348).

Ahora bien, sobre está figura de la Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo para la reforma constitucional, debe observarse lo siguiente:

En primer lugar, su convocatoria no está sometida a referendo consultivo previo, regulado, sin embargo, en la propia Constitución (art. 71). Tratándose como en efecto se trata de una materia de especial trascendencia nacional, debió haberse previsto el referendo consultivo de acuerdo con la experiencia de 1999, conforme a la cual la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 fue el producto final del referendo consultivo del 25-04-99.

En segundo lugar, la aprobación de la Constitución que emane de la Asamblea Nacional Constituyente no está sometida a referendo aprobatorio, el cual, sin embargo, está ahora regulado en la Constitución (art. 73 y 74). En contraste, también debe recordarse que la Constitución de 1999, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente, fue aprobada mediante referendo del 15-12-99 para poder entrar en vigencia. Asimismo, en contraste, debe destacarse que la propia Constitución exige que en los casos de Enmiendas y de Reformas constitucionales, las mismas deben ser sometidas a referendos aprobatorios (arts. 341 y 344).

En tercer lugar, nada se especifica en la Constitución en cuanto al “estatuto” de la Asamblea Nacional Constituyente, es decir, sobre su integración, la forma de elección de sus miembros y la duración. La determinación de este estatuto, por tanto, quedaría en manos del ente convocante, lo cual es totalmente inconveniente.

La figura de la Asamblea Nacional Constituyente, tal como está regulada, lamentablemente se configura como una grieta estructural en los cimientos del orden constitucional, abriendo las puertas a la arbitrariedad¹⁵⁸, pues en una forma más expedita que el referendo revocatorio de mandatos (art. 72), mediante la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, por ejemplo por la sola voluntad del Poder Ejecutivo, podría decretarse la cesación de todos los titulares de los órganos del Estado y cambiar la totalidad de la estructura constitucional venezolana, sin intervención popular de naturaleza

(158) Véase Miriam Kornblith “Luz y sombra de la Constitución de 1999: La Asamblea Constituyente”, *El Universal*, Caracas, 15-06-01, pp. 2 a 15.

alguna. Ello contradice el propio espíritu de la Constitución que habla de participación política hasta la saciedad.

VIII. EL SENTIDO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 APROBADAS POPULARMENTE

La Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente en noviembre de 1999, sometida a aprobación popular mediante el referendo del 15-12-99, contiene 28 Disposiciones Transitorias que contienen normas para asegurar la vigencia inmediata de la Constitución; posponer la vigencia de algunas normas; y regular el programa legislativo para la ejecución de la Constitución. Esa fue la voluntad expresada por el poder constituyente originario (el pueblo) en torno a la transitoriedad constitucional.

Ahora bien, a los efectos de regular la inmediata transición entre los titulares de los órganos del Poder Público que establecía la Constitución de 1961, que habían sido electos en noviembre y diciembre de 1998; y los nuevos órganos del Poder Público previstos en la Constitución de 1999, dichas Disposiciones Transitorias nada establecían.

En efecto, la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente expresada en el proyecto de Constitución que sancionó y había sometido a votación, no había régimen alguno que pudiera hacer pensar en la insuficiencia de los textos normativos integrados en las Disposiciones Transitorias. Tampoco fue voluntad de los constituyentes disponer alguna transición distinta a la contenida en las referidas Disposiciones Transitorias.

El intento de combinar un referendo consultivo junto con el referendo aprobatorio de la Constitución, para conocer la opinión popular sobre la cesación del mandato de las autoridades ejecutivas de la República motorizado por la Asamblea, había sido abortado por la propia Asamblea Nacional Constituyente¹⁵⁹.

Por tanto, la no previsión de normas expresas para asegurar la inmediata sustitución de los titulares de los órganos del Poder Público en las Disposiciones Transitorias producía, como en su momento dijimos¹⁶⁰, la siguiente situación constitucional en un régimen democrático, que era precisamente la que se había aprobado en el referendo del 15-12-99:

En cuanto a los órganos del Poder Público Nacional, la nueva Constitución establecía una Asamblea Nacional unicameral. Sin embargo, al no preverse una Disposición Transitoria expresa que dispusiera otra cosa, mientras se elegía la nueva Asamblea Nacional, las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados) cuyos miembros habían sido electos en noviembre de 1998 debían continuar funcionando. Los diputados y senadores no podían dejar de ejercer sus funciones, pues de lo contrario se podía producir un vacío institucional insalvable en la propia Constitución, totalmente inaceptable.

(159) Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 19-11-99, N° 46, p. 3; y Sesión de 9-12-99, N° 48, pp. 5 y ss.

(160) Véase los comentarios que hemos hecho en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000, pp. 253 y ss.

La elección de los nuevos diputados a la Asamblea Nacional, por otra parte, debía realizarse conforme a las leyes electorales vigentes, adaptadas a la Constitución por el Consejo Supremo Electoral conforme a sus competencias para resolver las dudas y vacíos que suscitasen las leyes (art. 293, Ord. 1º) y la interpretación del Tribunal Supremo de Justicia.

En todo caso, la permanencia de los diputados y senadores derivaba del principio elemental del funcionamiento del Estado, de que mientras un nuevo funcionario no tome posesión de un cargo, el funcionario anterior está obligado a permanecer en el mismo. De lo contrario, podría incurrir en el delito de abandono de funciones (art. 209 Código Penal). Por ello, también, en relación con el Presidente de la República que había sido electo en diciembre de 1998, éste debía permanecer en su cargo hasta que se produjese la elección de un nuevo Presidente de la República conforme a las previsiones de la nueva Constitución.

En cuanto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, también debían permanecer en sus cargos hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiera regulara legalmente el nuevo Tribunal Supremo de Justicia y nombrara sus Magistrados conforme a las nuevas Salas, de acuerdo con los nuevos criterios previstos en la Constitución en cuanto a la transparencia para la postulación y selección (Comité Postulaciones Judiciales).

En lo que se refiere al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, también debían permanecer en sus cargos, hasta tanto la nueva *Asamblea Nacional* que se eligiese, designara sus sustitutos conforme al procedimiento y criterios de transparencia de postulación y selección previstos en la nueva Constitución. (Comité de Postulaciones del Poder Ciudadano).

Por su parte, en cuanto al nombramiento del Defensor del Pueblo, que también era una creación de la nueva Constitución, en este caso, la Constitución expresamente previó la única solución constitucional para la transición de funcionarios del Poder Público, al atribuir a la propia Asamblea Nacional Constituyente, en la Disposición Transitoria Novena, la potestad de efectuar tal *nombramiento provisional* del Defensor, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiese designase definitivamente a dicho funcionario.

Se destaca, por tanto, que la Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente y aprobado en el referendo de 15-12-99, sólo estableció un régimen de transición respecto del nombramiento un solo funcionario, el Defensor del Pueblo, sin disponer nada distinto respecto de los otros órganos de los otros poderes del Estado, cuya transición tenía que regirse, entonces, ineludiblemente, por los principios antes indicados. El Constituyente que, en definitiva, fue el pueblo al aprobar la Constitución el 15-12-99, no había dispuesto otra cosa.

En cuanto a los órganos del Poder Estatal, los Diputados a las Asambleas Legislativas electos en noviembre de 1998, en ausencia de Disposición Transitoria constitucional alguna que regulara algo distinto, también debían continuar en sus cargos y dichos órganos debían continuar funcionando, hasta tanto se eligiera, conforme a la nueva Constitución, a los miembros de los nuevos Consejos Legislativos Estadales.

En igual forma, en cuanto a los Gobernadores de Estado que habían sido electos en noviembre de 1998, debían permanecer en sus cargos hasta tanto se eligieran los nuevos Gobernadores conforme a la nueva Constitución.

En cuanto a los órganos del Poder Municipal, tanto los Alcaldes como los Concejales miembros de los Concejos Municipales, conforme a lo previsto en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 26-8-99¹⁶¹, cuyo período además, estaba vencido, debían permanecer en sus cargos, hasta tanto fueran electos los nuevos Concejales y Alcaldes conforme a las previsiones de la nueva Constitución.

El anterior debía ser, en un régimen democrático, en estricta lógica constitucional y en ausencia de previsiones expresas en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, el régimen de transición de los órganos del Poder Público. Este, por otra parte, fue el sentido de la regulación contenida, por ejemplo, en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de “Régimen de Transición del Poder Público”, dictado el 22-12-99¹⁶² pero referida sólo a la transición respecto de los órganos del Poder Ejecutivo (Nacional, Estatal y Municipal), así:

Artículo 16: El actual Presidente de la República, los actuales Gobernadores de los Estados y Alcaldes de los Municipios continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se produzca su elección mediante comicios populares.

Una regulación similar, en ausencia de Disposiciones Transitorias en la Constitución, era la que el principio democrático exigía respecto de todos los otros cargos electivos para regular la transición de los órganos del Poder Público.

Sin embargo, la Constitución de 1999, si bien había sido aprobada por el pueblo el 15-12-99, ello había sido sólo para que la Asamblea Nacional Constituyente se burlara de su propia obra, proceso que comenzó una semana después, con la sanción del Decreto mencionado de Régimen de Transición del Poder Público de 20-12-99; lo que luego harían sucesivamente los diversos órganos de los nuevos Poderes Públicos, cuyos titulares fueron designados por la propia Asamblea Nacional Constituyente, al margen de la propia Constitución, y aún antes de que entrara en funcionamiento.

(161) *Gaceta Oficial* N° 36.776 de 31-08-99.

(162) Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99.

IX. LA RUPTURA DEL HILO CONSTITUCIONAL POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE AL DICTAR UNAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES TRANSITORIAS NO APROBADAS POR EL PUEBLO MEDIANTE REFERENDO APROBATORIO

1. Los intentos fallidos de sancionar un régimen constitucional de transición del Poder Público

El 19 de noviembre de 1999, el mismo día de la firma del Proyecto de Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente había aprobado un Decreto convocando a un “referendo consultivo” que debía realizarse el mismo día fijado para el referendo aprobatorio de la Constitución (15-12-99), el cual tenía por objeto que:

...el pueblo venezolano se pronuncie sobre la permanencia o no, de la Presidencia de la República y a las gobernaciones de cada una de las 23 entidades, sujetas a elección popular en ejercicio de sus funciones¹⁶³.

Como se trataba de convertir el referendo destinado a la aprobación de la Constitución en una especie de plebiscito que no se ajustaba al texto de la Constitución que había sido difundido para su aprobación refrendaria, en una forma por demás confusa la Asamblea, el 9 de diciembre de 1999, a escasos días antes de la realización del referendo aprobatorio, revocó sin motivación alguna la parte plebiscitaria del referendo convocado, supuestamente por decisión de “una plenaria” anterior, lo cual era falso¹⁶⁴.

En todo caso, el primer intento de modificar las Disposiciones Transitorias de la Constitución sancionada, y cuyo texto había sido difundido para el referendo aprobatorio, que no tenía disposición alguna sobre terminación del mandato de los titulares de los órganos del poder público, había quedado frustrado, pero sólo por poco tiempo¹⁶⁵. En efecto, en la sesión ordinaria siguiente de la Asamblea, celebrada el 20 de diciembre de 1999, luego de la aprobación por el referendo del 15 de diciembre de la Constitución e incluso de su proclamación, la Asamblea Nacional Constituyente que ya para ese momento técnicamente había concluido su misión con ese acto de proclamación¹⁶⁶, proce-

(163) *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión 19-11-99, N° 46, p. 3.

(164) *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión 09-12-99, N° 48, p. 5.

(165) Debe destacarse que el constituyente Hermán Escarrá Malavé, en la sesión de la Asamblea de 15-11-99, distinguía entre las Disposiciones Transitorias y un supuesto “Régimen Transitorio” que debía ser aprobado por referendo y sobre el cual dijo que no se le preguntara. Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 15-11-99, N° 45, p. 9.

(166) Por eso a partir de esa Sesión no acudimos a ninguna otra Sesión de la Asamblea salvo la realizada para ejecutar la Disposición Transitoria Primera de la Constitución consistente en la aprobación de la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas. Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 25-04-00, N° 58, pp. 8 y ss.

dió a dictar un Decreto en el cual, al constatar que el lapso máximo de funcionamiento de la Asamblea fijado por la base comicial del referendo consultivo del 25 de abril de 1999, había sido de 180 días, resolvió extenderlo y convocar para el 30 de enero de 2000 la sesión de clausura de la Asamblea¹⁶⁷.

En los “Considerandos” del Decreto, sin embargo, se puso en evidencia la intención de la Asamblea, que no era otra que seguir ejerciendo el poder constituyente “originario” que se había auto atribuido, al margen incluso del texto de la nueva Constitución, con lo que se institucionalizó el golpe de Estado, ahora contra la nueva Constitución¹⁶⁸. En dichos “Considerandos” para fijar la sesión de clausura de la Asamblea para el 30-1-00, la Asamblea declaró que:

Los poderes otorgados a la Asamblea Nacional Constituyente han sido reconocidos por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia, como *originario y supraconstitucional*.

En esta forma, se recurría nuevamente a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, supuestamente contenida en la sentencia de 14 de octubre de 1999 (caso: *Decreto de regulación de funcionamiento del Poder Legislativo*), alegando la Asamblea que sus “poderes” no sólo eran “originarios” sino “supraconstitucionales”, es decir, por encima de la propia Constitución recién aprobada y promulgada. Precisamente con base en ese “Considerando”, a renglón seguido la Asamblea Nacional Constituyente anunció su plan de violación constitucional, al constatar que:

Se requiere decretar los actos constitucionales necesarios para la transición hacía el nuevo Estado previsto en la Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela. Si ello era necesario, debió haberse previsto en el texto de la Constitución y haberlo someterlo a referendo aprobatorio, pues a partir de su realización, lo que contenía la “Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela” era lo único válido y vigente constitucionalmente hablando, sobre el régimen para “la transición hacía el nuevo Estado”; sin embargo, en las Disposiciones Transitorias de la Constitución sometida a referendo por la propia Asamblea Nacional Constituyente, como se ha dicho, nada se dispuso sobre ello.

La Asamblea, en cierta forma, había cometido un fraude y había engañado al pueblo: sancionó una Constitución y la sometió a aprobación popular y el mismo día en que la proclamó, decretó su violación mediante el anuncio la extensión de su permanencia para ejercer poderes “supraconstitucionales” (por encima de la Constitución) por algo más de un mes, para dictar “actos constitucionales” que no estaban autorizados en las Disposiciones Transitorias de la Constitución que recién el pueblo había aprobado y que contrariaron sus normas.

(167) *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 20-12-99, N° 49, p. 6.

(168) Por ello, Lolymer Hernández Camargo señaló que la Constitución de 1999 era de “ob-servancia dudosa”, preguntándose “si en Venezuela existe válidamente la Constitución y el Estado de Derecho”, en *La Teoría del Poder Constituyente*, cit., p. 76.

2. El inconstitucional régimen de transición del Poder Público dictado después de aprobada la nueva Constitución por el pueblo

La primera burla a la Constitución de 1999, por tanto, fue realizada por la propia Asamblea Nacional Constituyente en los días posteriores a su aprobación popular que había ocurrido en medio de la conmoción nacional que había provocado el dramático y masivo deslave ocurrido el mismo 15 de diciembre de 1999 en el Litoral Central del país (Estado Vargas); y ello se hizo mediante la emisión de un nuevo Decreto no autorizado por el pueblo, el de “Régimen de Transición del Poder Público”, el 22 de diciembre de 1999¹⁶⁹, dos días después de la “proclamación” de la Constitución pero antes de su entrada en vigencia, pues la publicación de la Constitución en *Gaceta Oficial* había sido deliberadamente demorada hasta el 30 de diciembre de 1999¹⁷⁰.

En efecto, ante la ausencia de alguna regulación en las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución que se refiriera a cesación en sus cargos de los titulares de los órganos del Poder Público y al nombramiento de nuevos funcionarios para ello, y ante el afán sobrevenido en el nuevo poder de sustituir a todos los titulares de los órganos del Estado sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional; la Asamblea Nacional Constituyente, antes de la publicación de la nueva Constitución, con fecha 22-12-99, sin tener competencia constitucional alguna para ello y, por tanto, en forma ilegítima, dictó el Decreto de “Régimen de Transición del Poder Público” disponiendo así lo que el pueblo el 15-12-99 no había querido resolver de esa forma.

Para hacerlo, de nuevo, la Asamblea se fundamentó en los supuestos poderes que se había auto atribuido en el artículo 1° de su Estatuto de Funcionamiento, respecto de la potestad de decidir la cesación de las autoridades de los órganos del Poder Público; supuestos poderes que también consideró como derivados del referendo del 25 de abril de 1999 “para hacer efectivo el proceso de transición hacia el régimen establecido en la Constitución de 1999”, lo que no estaba escrito en norma alguna; y, finalmente, en el “carácter presupuesto y supra constitucional” de las normas que aprobase la Asamblea, para lo cual de nuevo invocó la sentencia del 06-10-99 (publicada el 14-10-99) de la Corte Suprema de Justicia, que había resuelto el recurso de nulidad intentado contra el Decreto de la Regulación del Poder Legislativo, en la cual sólo se le había atribuido rango supra constitucional a las previsiones de las bases comiciales del *referendo* del 25-4-99, pero no a los actos de la Asamblea Nacional Constituyente.

Dicho “Régimen de Transición del Poder Público”, como se precisó en el Capítulo I del Decreto, tenía por objeto establecer un régimen de transición para “permitir la vigencia inmediata de la Constitución” (art. 1). La verdad es que nada impedía dicha vigencia inmediata y habían sido las Disposiciones Transitorias de la Constitución aprobada por el pueblo, las que habían dispuesto los aspectos concernientes a los efectos inmediatos o mediatos, según los casos, de las normas de la Constitución.

(169) Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99. Véase el texto en la Segunda parte de esta obra (§ 26.a)

(170) Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 22-12-9, N° 51, pp. 2 y ss. Véase *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99; y *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-99.

La Asamblea, sin autoridad alguna, resolvió dictar el mencionado régimen de transición cuyas previsiones, como se señaló en su texto, supuestamente “desarrollan y complementan las Disposiciones Transitorias” (art. 2) de la nueva Constitución. Nada de esto había sido autorizado en el nuevo texto constitucional, aprobado por el pueblo, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente no tenía competencia alguna para ello.

Es decir, la Asamblea, sin ningún poder derivado del pueblo, ilegítimamente, decidió dictar por sí misma y al margen de la nueva Constitución que ella misma había redactado, sancionado y proclamado dos días antes (20-12-99) un régimen constitucional transitorio no establecido en el texto de la nueva Constitución y sin someterlo a aprobación popular por la vía de referendo.

Supuestamente, para suplir los vacíos que la misma Asamblea había originado al no prever, el régimen de transición del Poder en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, la Asamblea, en lugar de aplicar, en general, el mencionado principio de continuidad del Poder que se reflejó en el artículo 16 del Decreto, incurrió en usurpación de autoridad, la del poder constituyente originario del pueblo, quien era el que podía aprobar ese régimen transitorio en el referendo del 15-12-99, y lo estableció una semana después (22-12-99), en el antes mencionado Decreto, y violó, además, las bases comiciales del referendo del 25 de abril de 1999. La Asamblea Nacional Constituyente había continuado con su táctica del golpe de Estado.

En este Decreto, fundamentalmente, la Asamblea Nacional Constituyente tomó el siguiente conjunto de decisiones en cuanto a los órganos del Poder Público.

A. *La eliminación del Congreso y el nombramiento de una Comisión Legislativa Nacional*

La Asamblea, en primer lugar, decidió la definitiva disolución del Congreso y acordó la cesación en sus funciones de los senadores y diputados (art. 4) que habían sido electos un año antes. Esta decisión, violatoria del principio democrático, indudablemente que fue la que creó un vacío constitucional, pues implicaba que hasta que se produjera la elección de los nuevos miembros de la nueva Asamblea Nacional, la República podía carecer de órgano legislativo nacional.

Por ello, para “suplir” el vacío que la misma Asamblea Nacional Constituyente creaba, tomó otra decisión, que fue la de “crear” un nuevo órgano no previsto en la nueva Constitución aprobada por el pueblo, ni en la de 1961, para lo cual no tenía poder ni autoridad alguna, siendo en consecuencia, totalmente ilegítimo. Se trató de una “Comisión Legislativa Nacional” (denominada “Congresillo”), a la cual le asignó el Poder Legislativo Nacional “hasta tanto se elijan y tomen posesión los diputados integrantes de la Asamblea Nacional” (art. 5), y cuyos miembros también fueron designados por la Asamblea (art. 5), a dedo, con integrantes afectos al nuevo poder y a los partidos de gobierno. Posteriormente, mediante otro acto constituyente de 28-01-00, la Asamblea

Nacional Constituyente también “en ejercicio del poder constituyente originario” que se había arrogado, nombró a otro miembro de la referida Comisión Legislativa Nacional¹⁷¹.

Esta Comisión Legislativa Nacional debía funcionar “en forma permanente” desde su instalación el día 1º de febrero de 2000 (art. 7), hasta la fecha de “la reunión efectiva de la Asamblea Nacional” (art. 8); y debía asumir todos “los derechos y obligaciones” del Congreso de la República (art. 9).

Por supuesto, estas decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente violaban las bases comiciales establecidas en el referendo del 25-4-99, pues la decisión de dar por terminado un mandato popular resultado de una elección democrática, y nombrar para integrar un órgano legislativo, así fuera temporalmente, a un conjunto de personas que no había sido electas popularmente para que legislasen y controlasen sin tener la representación popular, violaba el principio democrático representativo (la garantía democrática), el principio de progresividad del derecho político a la participación y elección, y los tratados internacionales que obligan a la República a asegurar el ejercicio efectivo de la democracia representativa (Carta de la OEA y Convención Americana de Derechos Humanos, art. 23¹⁷²).

En consecuencia, esta “Comisión Legislativa Nacional”, creada por la Asamblea, con “representantes” no electos popularmente, era absolutamente ilegítima, y constituyó una grotesca burla a la nueva Constitución.

Con posterioridad, la Asamblea Nacional Constituyente, en fecha 30-01-2000, dictó un Decreto de Ampliación de las Competencias de la Comisión Legislativa Nacional¹⁷³, en el cual asignó a dicha Comisión una serie de competencias especiales para considerar diversas materias y dictar legislación al respecto. La Asamblea dictó el Decreto nuevamente “en ejercicio del poder soberano constituyente originario”, con lo cual ya no era posible asignarle ningún otro calificativo al poder que se había otorgado a la Asamblea; habiendo sido calificado dicho Decreto por sentencia N° 1454 de fecha 18-2-01 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, (caso: *C.A. Good Year de Venezuela*) como de “rango constitucional”.

En efecto, las inconstitucionalidades de la Asamblea y la burla a la Constitución fueron sucesiva y lamentablemente “lavadas” por el nuevo Tribunal Supremo, que había sido precisamente designado a dedo para ello, conforme al referido régimen transitorio. En consecuencia, con ocasión de la impugnación del “Acuerdo mediante el cual se recomienda la reincorporación a sus puestos de trabajo de los dirigentes sindicales y trabajadores injusta e inconstitucionalmente despedidos en las diferentes regiones del país”, que había dictado por la Comisión Legislativa Nacional en fecha 19-5-00¹⁷⁴ en ejercicio

(171) *Gaceta Oficial* N° 36.903 de 01-03-00.

(172) Véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, tomo I, *op. cit.*, p.76 a 81.

(173) *Gaceta Oficial* N° 36.884 de 03-02-00.

(174) *Gaceta Oficial* N° 36.965 de 05-06-00.

de las atribuciones que le otorgó la Asamblea Nacional Constituyente mediante el antes referido Decreto de Ampliación de Competencias, la Sala Constitucional señaló:

Siendo en fecha 14 de octubre de 1999 la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno, dictaminó que las bases comiciales consultadas mediante Referendo de 25 de abril del mismo año, ostentaban *rango supra constitucional* respecto a la Constitución de 1961, es por lo que se ha concluido que los actos normativos u organizativos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente, en ejecución de dichas bases comiciales, tienen *rango constitucional*. Visto que en el encabezamiento del “Decreto de Ampliación de las competencias de la Comisión Legislativa Nacional”, dicha Asamblea hace referencia implícita a las referidas bases comiciales, al fundar sus potestades en el “*referendo aprobado democráticamente el veinticinco de abril de mil novecientos noventa y nueve*”, es por lo que el mencionado Decreto de ampliación tendría, en rigor, *rango constitucional*.

Por último, debe mencionarse que la Junta Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente, mediante Resolución del 19-01-00¹⁷⁵, también había resuelto la reestructuración de los servicios administrativos del Poder Legislativo Nacional, y había creado al efecto una Comisión de Reestructuración del Poder Legislativo Nacional.

B. La disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados y el nombramiento de Comisiones Legislativas Estadales

La Asamblea Nacional Constituyente, en el Decreto del 22-12-99, también se burló de la nueva Constitución, cuando declaró la “disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados” (art. 11), para lo cual no tenía autoridad alguna de carácter constitucional, al no haberse resuelto ello en esa forma en las Disposiciones Transitorias de la Constitución; pues ni siquiera ello estaba establecido en su Estatuto de Funcionamiento. Además, la Asamblea decidió la cesación en sus funciones, de los diputados que integraban las Asambleas (art. 11).

Pero la Asamblea Nacional Constituyente, al igual que lo que ocurrió con el Poder Legislativo Nacional, a nivel estatal también creó, sin competencia alguna, sendas “Comisiones Legislativas Estadales”, atribuyendo el nombramiento de sus miembros, incluso, a la “Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente” (art. 12). Ello no sólo era ilegítimo, al no estar prevista esa facultad en norma alguna, sino que también era violatorio de las bases comiciales aprobadas en el referendo del 25-04-99, así como de la antes mencionada garantía democrática, que era uno de sus límites supra constitucionales.

La Constitución de 1999 sigue el principio democrático representativo, y no admitía ni admite que se pueda atribuir el poder de legislar en representación del pueblo a unos

(175) *Gaceta Oficial* N° 36.880 de 28-01-00.

órganos integrados por personas no electas popularmente, en esos casos, designadas por la propia Asamblea Nacional Constituyente, sin poder constitucional alguno para ello.

Posteriormente, la Comisión de Coordinación de la Asamblea Nacional Constituyente, supuestamente “de conformidad con las facultades otorgadas por dicha Asamblea en sesión del 22-12-99”, las cuales no se identificaban, resolvió el 04-01-00 dictar un “Régimen para la integración de las Comisiones Legislativas de los Estados”¹⁷⁶, para lo cual creó una “Comisión Receptora Nacional” para la selección de los candidatos a dichas Comisiones Legislativas, atribuyéndoles competencias a las Comisiones Legislativas de los Estados, lo que no había hecho el Régimen Transitorio del Poder Público, “usurpando”, además, en consecuencia, dicha Comisión Coordinadora, las “potestades” de regulación constitucional que se había “autoatribuido” la Asamblea Nacional Constituyente.

C. *El control de Alcaldías y Concejos Municipales*

En cuanto a los órganos del Poder Municipal, el artículo 15 del Decreto de la Asamblea de fecha 22-12-99¹⁷⁷ estableció que los Concejos Municipales y los Alcaldes “actuales”, ejercerían sus funciones “bajo la supervisión y control de la Asamblea Nacional Constituyente o de la Comisión Legislativa Nacional” hasta tanto se eligieran popularmente sus nuevos integrantes; atribuyendo a la Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente o la Comisión Legislativa Nacional la potestad de sustituir parcial o totalmente la integración de los Concejos Municipales, así como sustituir a los Alcaldes, en los casos de graves irregularidades administrativas.

Esta norma también constituyó una burla a la nueva Constitución, pues violaba en su totalidad la garantía de la autonomía municipal prevista en la Constitución, así como el principio democrático respecto de las autoridades municipales que impone que las mismas sólo pueden ser electas popularmente.

D. *La eliminación de la Corte Suprema de Justicia, la creación del Tribunal Supremo y de sus Salas, la designación de los Magistrados y la creación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial*

El artículo 17 del Decreto dispuso, además, que la Corte Suprema de Justicia, sus Salas y dependencias desaparecían y pasaban a conformar el nuevo Tribunal Supremo de Justicia, por lo que, además de las Salas Político Administrativa, de Casación Penal y de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, cuya extinción se decretó, la Asamblea creó las Salas Constitucional, Social y Electoral que preveía la nueva Constitución y que aún no había entrado en vigencia.

(176) *Gaceta Oficial* N° 36.865 de 07-01-00.

(177) Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 22-12-99, N° 51, p. 5.

En el artículo 19 del Decreto, la Asamblea, además, designó los Magistrados que pasaban a integrar el Tribunal Supremo de Justicia, sin sujetarse a las condiciones establecidas en la nueva Constitución para dichos cargos, entre los cuales estaba quien en los dos últimos meses había sido el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Sus servicios habían sido reconocidos.

En materia de funcionamiento del Poder Judicial, por otra parte, era patente la ausencia de Disposiciones Transitorias en la nueva Constitución, pero esa había sido la voluntad de la Asamblea y del pueblo al aprobar la Constitución mediante el referendo del 15-12-99. Dichas Disposiciones Transitorias, en efecto, sólo contenían una mención en la *Disposición Transitoria Cuarta*, en relación con una “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” únicamente a los efectos de que desarrollase transitoriamente el “sistema de defensa pública” hasta que se dictase la ley respectiva. Y nada más. Incluso, dicha Comisión prevista en dicha Disposición Transitoria, no existía al redactarse y someterse a referendo la Constitución el 15-12-99 y sólo fue posteriormente, en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente del 22-12-99, que se creó “la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” (art. 27). Ese órgano, sin embargo, constitucionalmente sólo tenía la competencia prevista en la mencionada Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de 1999, de desarrollar el sistema de defensa pública.

Ahora bien, en esta materia, la Asamblea Nacional Constituyente tomó diversas decisiones totalmente incongruentes. Como se ha dicho, comenzó en el Decreto, antes de entrar en vigencia la nueva Constitución, nombrando provisionalmente (art. 20) a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 19) y de las nuevas Salas (art. 17) que para ese momento ni siquiera existían por no estar en vigencia el nuevo texto constitucional, y “creó”, incluso, las Salas, (art. 17), para lo cual no tenía competencia constitucional alguna.

Por otra parte, la Asamblea adoptó diversas normas transitorias no previstas en la nueva Constitución para asegurar la “vigencia inmediata” de la misma que aún no estaba en vigencia, y dispuso que el Consejo de la Judicatura pasaría a conformar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución que aún no estaba en vigencia, a cuyo fin dispuso la cesación en sus funciones de los consejeros del Consejo de la Judicatura (art. 26).

A renglón seguido, dispuso otro nuevo régimen transitorio, en relación al anterior, también transitorio, sin competencia alguna para ello, al señalar que mientras el Tribunal Supremo no organizase la referida Dirección Ejecutiva, el gobierno y administración, la inspección y vigilancia de los Tribunales, y todas las competencias que la legislación para ese momento vigente atribuían al Consejo de la Judicatura, serían ejercidas por la “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” (art. 21).

La Asamblea Nacional Constituyente así, incluso para después de que la nueva Constitución entrara en vigencia, pretendió confiscarle una de sus nuevas funciones al Tribunal Supremo de Justicia, cuyos miembros designó, y atribuírsela a una “Comisión” creada y designada por la propia Asamblea y ni siquiera por el nuevo Tribunal Supremo; situa-

ción irregular que el propio Tribunal Supremo de Justicia aceptó resignadamente durante más de un año.

Por otra parte, la disposición del artículo 23 del Decreto del 22-12-99 constituía una verdadera Disposición Transitoria que debió haber sido incorporada en las de la Constitución, y que dictó la Asamblea, en evidente usurpación de autoridad, la del pueblo, disponiendo que la competencia disciplinaria judicial que correspondía a los tribunales disciplinarios de conformidad con el artículo 267 de la Constitución aprobada, sería ejercida por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial:

De acuerdo con el presente régimen de *transición y hasta* que la Asamblea Nacional *apruebe la legislación* que determine los *procesos y tribunales* disciplinarios.

Conforme a la nueva Constitución sólo los jueces pueden ejercer la función judicial (art. 253), por lo que era totalmente ilegítimo y contrario a la garantía del debido proceso (art. 49), el atribuir funciones judiciales a una Comisión como la mencionada, que no era un Tribunal. Si se trataba de establecer, así fuera arbitrariamente, un régimen transitorio para la jurisdicción disciplinaria, las funciones judiciales que implica debieron atribuirse a tribunales o jueces preexistentes, y no a una “Comisión” *ad hoc*, pues ello, además, violaba la garantía del debido proceso y del juez natural que la nueva Constitución regulaba expresamente (art. 49).

Con posterioridad la Asamblea Nacional Constituyente dictó otros dos Decretos el 18-01-00, en relación con el Poder Judicial, también, “en ejercicio del poder soberano constituyente originario”, que fueron el relativo a la designación del Inspector de Tribunales¹⁷⁸; y el relativo a la designación de los miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial¹⁷⁹.

E. La designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano

La Asamblea Nacional Constituyente, en el Decreto sobre Régimen de Transición de Poder Público de 22-12-99, no sólo nombró al Defensor del Pueblo (art. 34), que era para lo único que tenía competencia constitucional en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, sino también al Contralor General de la República (art. 36) y al Fiscal General de la República (art. 35), en forma provisional mientras la Asamblea Nacional, una vez que se eligiese, designara a los nuevos titulares.

Incluso, en el Decreto le asignó al Contralor General de la República una competencia no prevista en norma alguna del ordenamiento, que era la posibilidad de *intervenir* las Contralorías Estadales y Municipales y designar con carácter provisional a los titulares de esas entidades (art. 37), con lo cual violaba la autonomía de los Estados y Municipios garantizada en la nueva Constitución.

(178) *Gaceta Oficial* N° 36.878 de 26-01-00.

(179) *Gaceta Oficial* N° 36.878 de 26-01-00.

F. *La designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral*

En cuanto al Poder Electoral, por último, la Asamblea Nacional Constituyente, careciendo totalmente de competencia para ello, y en forma ilegítima, en el Decreto del 22-12-99 se autoatribuyó competencia para designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 40), designaciones que realizó días después, con carácter provisorio, al nombrar a personas, todas vinculadas al nuevo poder y a los partidos que apoyaban al gobierno, lo que incluso no garantizaba la imparcialidad electoral necesaria, burlándose del artículo 296 de la nueva Constitución.

Además, la Asamblea se autoatribuyó competencia para fijar la oportunidad de las primeras elecciones para los cargos representativos previstos en la Constitución (art. 39), y se autoatribuyó competencia para dictar el Estatuto Electoral que debería regir en los primeros comicios para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del Poder Público.

G. *La asignación por el Tribunal Supremo de Justicia de rango constitucional al “Régimen de transición del Poder Público” que lo había creado*

El Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público fue impugnado ante la Sala Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia en fecha 29 de diciembre de 1999, respecto a los nombramientos del Fiscal General de la República, Contralor General de la República, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Defensora del Pueblo, Directivos del Consejo Nacional Electoral y miembros de la Comisión Legislativa Nacional (“Congresillo”).

Luego de la remisión del expediente a la Sala Constitucional del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, ésta, mediante sentencia N° 4 de fecha 26 de enero de 2000 (caso: *Eduardo García*, consideró que el Decreto era “un acto de rango y naturaleza constitucional” y, además “de naturaleza organizativa, por el cual se produjo la designación de altos funcionarios del Poder Público Nacional, el cual se fundamenta en los propósitos de reorganización del Estado, conferidos a la Asamblea Nacional Constituyente.

El Tribunal Supremo, además, concluyó señalando que:

Tomando en cuenta lo antes señalado, estima la Sala que, dado el carácter *originario del poder conferido por el pueblo* de Venezuela a la Asamblea Nacional Constituyente, mediante la pregunta N° 1 y la Base Comicial Octava del referendo consultivo nacional, aprobado el 25 de abril de 1999, y por tanto *la no sujeción de este poder al texto constitucional vigente para la época*, la demanda propuesta, al fundamentar las presuntas transgresiones en la referida Constitución y no en los parámetros y principios consagrados en las bases fijadas en el citado referendo, conduce forzosamente a su improcedencia¹⁸⁰.

(180) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 93 y ss.

De igual manera, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció sobre el Decreto del “Régimen de Transición del Poder Público”, al ser éste impugnado en fecha 17 de enero de 2000. En efecto, mediante sentencia N° 6 de fecha 27 de enero de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia declaró improcedente la acción de nulidad interpuesta contra el referido Decreto con base en los siguientes argumentos:

En tal sentido, entiende la Sala que hasta la fecha de la publicación de la nueva Constitución, la que le precedió (1961) estuvo vigente, lo cual se desprende de la Disposición Derogatoria Única; y como *los actos de la Asamblea Nacional Constituyente no estaban sujetos a la Constitución derogada*, los mismos sólo podrían estar regulados -como fuera señalado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno antes referida- por normas supra constitucionales. Así, por argumento en contrario, sólo los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución estarían sujetos a ésta.

De todo lo anterior emerge que el acto de la Asamblea Nacional Constituyente impugnado en esta oportunidad publicado en la *Gaceta Oficial* número 36.859 del 29 de diciembre de 1999, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, *no esta sujeto ni a ésta, ni a la Constitución de 1961*¹⁸¹.

En esta forma, el Tribunal Supremo de Justicia, atribuyó rango constitucional al régimen transitorio que había inventado por la Asamblea Nacional Constituyente, desligándolo tanto de la Constitución de 1961 como de la propia Constitución de 1999; régimen transitorio que, además, contenía el acto de designación de los propios Magistrados. Lo menos que podían haber hecho era inhibirse, pero no fue así; y esa y otras sentencias que juzgaron dicho régimen constituyeron violación del principio elemental del Estado de derecho conforme al cual nadie puede ser juez en su propia causa.

El Tribunal Supremo de Justicia creado, precisamente, en el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, fue el que se encargó entonces de avalarlo, incluso en otra sentencia N° 180 de 28 de marzo de 2000 (caso: *Allan R. Brewer-Carías y otros*)¹⁸², con motivo de declarar sin lugar la demanda de nulidad intentada contra el Estatuto Electoral del Poder Público dictado por la Asamblea el 30 de enero de 2000¹⁸³.

De todas esas decisiones, resultó la siguiente situación irregular:

1. La Asamblea Nacional Constituyente aprobó el 17 de noviembre de 1999 una Constitución con un régimen transitorio previsto en sus Disposiciones Transitorias, que implicaban la permanencia de los titulares de los órganos de los Poderes Públicos, hasta que fueran electos los nuevos titulares. En fue expresión de la voluntad popular (referen-

(181) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 125 y ss.

(182) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 86 y ss.

(183) Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.884 de 03-02-00.

do del 15-12-99) y de la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente que sancionó y proclamó la Constitución, por tanto, no quedó vacío legal alguno respecto de la transición constitucional.

2. Dicha Constitución de 1999, con dicho régimen transitorio, fue sometida a referendo aprobatorio, y así fue aprobada por el pueblo el 15-12-99, siendo proclamada formalmente por la Asamblea Nacional Constituyente el 20-12-99.

3. Con posterioridad, dos días después, la Asamblea Nacional Constituyente cambió de opinión y resolvió alterar el régimen transitorio que estaba previsto en la Constitución de 1999 que ya había sido aprobada en referendo, y antes de que se publicara, el 22-12-99 dictó el Régimen de Transición del Poder Público, que sustituyó a todos los titulares de los órganos del Poder Público y modificó su estructura. Dicho régimen originó, entonces, un supuesto “vacío legal” que la propia Asamblea pretendió llenar con normas de rango constitucional no aprobadas por el pueblo.

4. El Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia del 28-3-2000, le atribuyó a dicho Régimen de Transición del Poder Público, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente sin aprobación popular, rango y valor constitucional, contrariando así la base comicial novena del referendo del 25-4-99, que se configuraba como el conjunto normativo supra constitucional que constituía el límite de la actuación de la Asamblea.

5. En el país, entonces, y como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo, existieron dos regímenes constitucionales paralelos: uno contenido en la Constitución de 1999, aprobada por el pueblo; y otro, dictado con posterioridad a dicha aprobación por la Asamblea Nacional Constituyente, no aprobado por el pueblo y de vigencia imprecisa hasta que se apruebe toda la legislación que prevé la propia Constitución de 1999, lo cual puede durar décadas.

El Tribunal Supremo de Justicia, lamentablemente, en lugar de cumplir su deber como contralor de la constitucionalidad, quiso resolver el vacío creado por la Asamblea después de aprobada la Constitución de 1999 por referendo popular, violentó el ordenamiento constitucional y frustró la esperanza de que apuntalara el Estado de Derecho, precisamente cuando comenzaba a entrar en aplicación la nueva Constitución.

Todo este sistema de doble régimen constitucional paralelo y yuxtapuesto lo confirmó la Sala Constitucional, posteriormente, en la sentencia N° 1562 del 12 de diciembre de 2000 con motivo de resolver sobre la pretensión de amparo que había acumulado la Defensora del Pueblo a la acción de nulidad por inconstitucionalidad que intentó contra la Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el Primer Período Constitucional de 14-11-00¹⁸⁴, en el cual señaló:

A partir de la aprobación de las bases comiciales y la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente surge una situación inédita en el constitucionalismo nacional. En una primera fase, hasta la promulgación de la actual Constitución, sin ruptura constitucional de ninguna especie, siguió vigente la Constitución de la República de Venezuela

(184) *Gaceta Oficial* N° 37.077 de 14-11-00.

de 1961, coexistiendo con los actos que dictó la Asamblea Nacional Constituyente, en lo que contraríen a dicha Constitución, adquirieron la categoría de actos constitucionales, ya que es el pueblo soberano, por medio de sus representantes, quien deroga puntualmente disposiciones constitucionales, creando así un doble régimen, donde como ya lo ha señalado esta Sala, coexistía la Constitución de 1961 con los actos constituyentes. Una segunda etapa, de este sistema constitucional, surge a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual crea una serie de instituciones no previstas en las cartas fundamentales anteriores, pero cuyas pautas de funcionamiento no fueron consagradas en el texto constitucional, quedando sujetas a una regulación posterior mediante leyes que dictare la Asamblea Nacional.

Para evitar el vacío institucional mientras se promulguen las leyes, la Asamblea Nacional Constituyente decretó el Régimen de Transición del Poder Público (*Gaceta Oficial* N° 36.920 de 28 de marzo de 2000), de manera que las instituciones delineadas en la Constitución de 1999, aun no desarrolladas por las leyes, pudieran funcionar, evitándose así que las normas constitucionales quedaran sin contenido. Este régimen de transición, que se fue complementando con otras normativas emanadas del poder constituyente, necesariamente tiene naturaleza constitucional, ya que integra la Constitución, vigente mientras las instituciones se normalicen, por lo que no puede considerarse que los poderes actuales sean ilegítimos o inconstitucionales, si se fundan en el Régimen de Transición del Poder Público. Basta leer el *artículo 2 del Régimen de Transición del Poder Público*, para constatar que dicho régimen desarrolla y complementa las disposiciones transitorias de la Constitución de 1999. La normalización total de instituciones nuevas como el Poder Ciudadano y el Tribunal Supremo de Justicia, requieren de leyes orgánicas que desarrollen el texto constitucional, y mientras ellas no se dicten, las mismas se rigen por dos cuerpos legales coexistentes e integrativos: Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo que se complementan.

Por ello, en fallo de esta Sala, de fecha 30 de junio de 2000 (caso: *Defensoría del Pueblo*), la Sala enfatizó, que cuando las leyes orgánicas respectivas se dictaren, cesaría definitivamente el régimen provisorio que gobierna a las instituciones, actualmente carentes de dichas leyes especiales, pero mientras tanto, conformaban un solo bloque constitucional el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal como lo ha apuntado esta Sala en fallos de fechas 14 de marzo y 28 de marzo de 2000¹⁸⁵.

(185) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 108 y ss.

3. Las secuelas del régimen transitorio y las sucesivas actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente al margen de la Constitución

La Asamblea Nacional Constituyente, al haber dispuesto en el Régimen de Transición del Poder Público, en una forma que no estaba prevista en la Constitución aprobada por el pueblo, la cesación en sus cargos de los representantes electos un año antes, no tuvo otra alternativa que pretender llenar el vacío que ella misma había creado, con el establecimiento de un régimen electoral para las primeras elecciones de 2000, sobre lo cual nada se había regulado en las Disposiciones Transitorias de la Constitución. Y así, con fecha 30 de enero del 2000 en el día de su propia cesación, dictó un Estatuto Electoral del Poder Público¹⁸⁶, mediante el cual derogó parcialmente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política; y además, mediante Decreto de igual fecha, 30 de enero del 2000, fijó para el día 28 de mayo del 2000 la realización de las primeras elecciones nacionales, estatales y municipales y para representantes ante el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano, las cuales por el fracaso del Consejo Nacional Electoral nombrado por la propia Asamblea, tuvieron que ser suspendidas y realizadas varios meses después.

Dichos actos, en virtud de la vigencia inmediata y el poder derogatorio de la Constitución (de sus artículos y de sus Disposiciones Transitorias) estaban sujetos y tenían que ajustarse a lo dispuesto en la Constitución de 1999. Sin embargo, de nuevo, no fue así como lo interpretó el Tribunal Supremo de Justicia, al decidir la impugnación de dicho Decreto sobre el Estatuto Electoral¹⁸⁷, en particular en la sentencia N° 179 (caso: *Gonzalo Pérez Hernández*) del 28 de marzo de 2000, en la cual se señaló que:

...Es claro que si la vigente Constitución prevé la legislación electoral como competencia de la Asamblea Nacional, ésta no puede, por razones lógicas, ejercer dicha competencia antes de ser instituida. Por eso, la Disposición Transitoria Octava de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé la atribución del Consejo Nacional Electoral para convocar, organizar y supervisar los procesos electorales, mientras se promulgan las leyes electorales previstas en la Constitución vigente, pero no para dictar las normas conforme deba discurrir dicho proceso. La prescripción de la Base Transitoria Octava responde a este carácter inmanente y necesario de la transición al prever la competencia del Consejo Nacional Electoral y el propio régimen electoral que, al no poder ser sancionado por la Asamblea Nacional, y no estar explicitado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sólo puede ser sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente, pues la Disposición Transitoria Octava carecería de sentido

(186) Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.884 de 03-02-00.

(187) Véase en general Carlos Luis Carrillo Artilles, "El desplazamiento del principio de supremacía constitucional por la vigencia de los interregnos temporales", *Revista de Derecho Constitucional*, N° 3, Caracas 2000, pp. 77 y ss.

si las previsiones de la vigente Constitución, incluido el artículo 298 *eiusdem*, pudieran ser aplicadas en el período de transición¹⁸⁸.

La Sala Constitucional al decidir esto, sin duda, se había olvidado de consultar el artículo 293, ordinal 1° de la nueva Constitución que le atribuía competencia al Consejo Nacional Electoral, como una de las ramas del Poder Público Nacional, para “resolver las dudas y vacíos” que las leyes electorales “susciten y contengan” y, por tanto, así poder adaptar la normativa electoral que estaba vigente a la nueva Constitución para la realización de las mencionadas primeras elecciones. En todo caso, el Tribunal Supremo de Justicia tenía el poder para interpretar la ley y adaptarla a la nueva Constitución como ya lo había hecho en la materia electoral, en la sentencia N° 17 de la Sala Electoral de 14-03-2000 al resolver que la Asamblea Nacional no tenía “diputados adicionales”.

En todo caso, el Tribunal Supremo de Justicia, continuó señalando en su sentencia que:

El Estatuto Electoral del Poder Público ha integrado el régimen constitucional nacido del proceso constituyente, en orden a hacer efectivo el proceso de transición hacia la plena vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de acuerdo con la pregunta 1° del Referendo del 25 de abril de 1999. Esta Sala considera que sólo por una ficción jurídica podría distinguirse la naturaleza de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las otras normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente, aunque estas últimas normas tengan una vigencia determinada diferente a la vigencia indefinida de la Carta Magna. La Sala considera, asimismo, que todas las normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente, incluida la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, constituyen un sistema normativo constitucional, cuya teleología tiende a “la transformación del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico”, mediante un proceso que garantice la continuidad institucional, el Estado de Derecho y la “implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada.

En esta forma, el Tribunal Supremo continuó otorgándole rango constitucional a todas las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, incluso las dictadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, burlándose de sus disposiciones y contrariando la misma doctrina de la Sala, expresada en la sentencia N° 6 dictada el 17-01-00 conforme a la cual:

Los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución estarían sujetos a ésta¹⁸⁹.

En la misma fecha 28-3-00, la Sala Constitucional dictó otra sentencia (N° 180) con motivo de otra impugnación del Estatuto Electoral (caso: *Allan R. Brewer-Carías* y

(188) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 82 y ss.

(189) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 95 y ss.

otros), en la cual, con razonamientos totalmente alejados de lo que es el control de constitucionalidad, contradictorios, y partiendo de premisas falsas, esta vez no fue que declaró improcedente el recurso intentado, sino que lo declaró sin lugar, basándose en la consideración de las consecuencias que originaría la declaratoria con lugar de la acción de inconstitucionalidad propuesta, con razonamientos de mérito, es decir, de oportunidad o conveniencia, muy alejados del control de constitucionalidad que debía ejercer un Tribunal Constitucional, sobre todo si los argumentos de mérito eran falsos, como el afirmar que “si tal pedimento fuese declarado con lugar, no se podría elegir la Asamblea Nacional, desapareciendo así uno de los poderes en que se divide el Estado, y dejando sin efecto el sistema democrático” (...); que de ser nulo el Estatuto Electoral del Poder Público, “dejaría en un limbo jurídico la elección de la Asamblea Nacional, hasta el punto que no podría realizarse su elección”, que entonces “Venezuela dejaría de ser un Estado Democrático, ya que uno de sus poderes, la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) no podría instalarse, y aceptar tal situación es violar flagrantemente no sólo la Constitución vigente, sino los principios de organización política que la informan”; y que “declarar una nulidad del Estatuto que regula las únicas elecciones posibles para normalizar el funcionamiento del Estado es una irresponsabilidad que conduce a la negación del sistema democrático, al dejar indefinida la instalación de la Asamblea Nacional, con sus deberes esenciales para la vida del Estado”¹⁹⁰.

La visión apocalíptica y desconsolada de esta sentencia produjo que la acción se declarara contraria “al orden público constitucional”, la que se hubiera disipado suavemente si sólo se hubiera considerado la acción intentada desde el punto de vista jurídico-constitucional, no de mérito, y se hubiera percatado de que la nueva Constitución había creado no una división tripartita del Poder Público Nacional, sino una división pentapartita (no sólo Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino también el Ciudadano y el Electoral), que originaba el Poder Electoral, con todas las características del Poder Público Nacional y con las competencias que le asignaba el artículo 292 de la Constitución, precisamente para resolver todos los “cataclismos” institucionales que se imaginó. Sólo bastaba que la Sala hubiera tenido en cuenta un artículo de la Constitución, el art. 292, y ello hubiera evitado que condujera a la Sala Constitucional a pronunciar tan alucinada y apocalíptica sentencia. Todos los problemas, inconvenientes o incomodidades que significaban ejercer el control de constitucionalidad en ese caso, se hubieran disipado si la Sala hubiera “descubierto” que la misma Constitución preveía la salida institucional a la inconstitucionalidad cometida por la Asamblea Nacional Constituyente, consistente en que el Poder Electoral ejerciera sus competencias de adaptar la legislación electoral que estaba vigente a la nueva Constitución, precisamente con las orientaciones de interpretación constitucional que debía darle la Sala Constitucional. Toda la imaginación que la Sala Constitucional ya había desplegado en la “interpretación” constitucional, al punto de crear todo un cuerpo normativo sobre el procedimiento de amparo, modificando incluso la Ley Orgánica de Amparo, en la sentencia N° 7 de fecha 01-02-00 (caso: *José A. Mejía y otros*)¹⁹¹ pudo haberse ejercido en este caso del Estatuto Electoral. Pero aquí, el nuevo

(190) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 86 y ss.

(191) Véase los comentarios a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Caracas 2000, pp. 49 y ss.

poder, al cual los Magistrados le debían su nombramiento, podía reaccionar “inconvenientemente”; en cambio, en materia de amparo, nadie protestaría. Cuando la justicia constitucional es moldeable según la presencia o presión del poder y se pone a su servicio, la mejor construcción jurídico-formal sobre control de constitucionalidad como la que contiene la Constitución de 1999, lamentablemente queda diluida y no sirve de mucho, salvo para consolidar la arbitrariedad.

En todo caso, para justificar la “constitucionalidad” del Estatuto Electoral, la Sala Constitucional no analizó los alegatos de inconstitucionalidad formulados, sino que de nuevo se basó en la consideración del rango constitucional del Régimen Transitorio creado por la Asamblea Nacional Constituyente, a la cual le asignó incluso después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución de 1999, el carácter de “poder constituyente originario” y, por tanto, por encima de la propia Constitución¹⁹².

No tuvo en cuenta la Sala Constitucional que si esas normas no se incorporaron a la Constitución y a sus Disposiciones Transitorias fue porque esa fue la voluntad popular expresada en el referendo del 15-12-99, y nadie tenía el poder de sustituirse al pueblo, ni la Asamblea Nacional Constituyente ni su producto primario, el Tribunal Supremo de Justicia. Con esta sentencia, ambos órganos incurrieron en usurpación de la voluntad popular. Ninguna razón constitucional podía invocar la Sala Constitucional para decir que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, con las adaptaciones que el Poder Electoral debía establecer conforme a su competencia de “reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que susciten o contengan (art. 293,1), no podía regir las primeras elecciones de órganos del Poder Público, y menos cuando el Constituyente en la Disposición Transitoria Octava había dispuesto que “mientras no se promulguen las nuevas leyes electorales previstas en esta Constitución los procesos electorales serán convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral”.

Esta decisión, sin duda, violó la soberanía popular expresada en el referendo del 25 de abril de 1999, ya que, de acuerdo con la base comicial novena que si tenía rango supra constitucional como lo consideró la antigua Corte Suprema de Justicia, y cuyo contenido no consideró el Tribunal Supremo, las nuevas normas constitucionales del proceso constituyente, para entrar en vigencia debían ser aprobadas por referendo popular.

De acuerdo con esta decisión, se consolidó el criterio de que podía haber un régimen constitucional transitorio no previsto en la Constitución de 1999 ni aprobado por el pueblo, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente. Como antes señalamos, se olvidó el Tribunal Supremo de consultar la base comicial novena (la sentencia sólo hizo referencia a las bases primera y octava) que al contrario impuso, con carácter supra constitucional, la exigencia de que la Constitución y toda norma de rango constitucional producido de la Asamblea Nacional Constituyente, tenía que ser aprobada por el pueblo mediante referendo, para poder considerarse aprobada definitivamente.

(192) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 86 y ss.

En la misma fecha 30-01-00, la Asamblea Nacional Constituyente dictó otro Decreto mediante el cual fijó para el día 28-05-2000 la elección de los nuevos órganos representativos del Estado¹⁹³. Este Decreto también fue impugnado junto con el Estatuto Electoral del Poder Público ante el Tribunal Supremo de Justicia. El Máximo Tribunal, en la antes señalada sentencia N° 180 de fecha 28 de marzo de 2000, al analizar los vicios imputados al Decreto de fijación de la fecha para las elecciones que violaba la nueva Constitución, señaló que la Constitución de 1999, a pesar de su vigencia, *no era aplicable* para la fijación de la fecha de las elecciones. Se dio inicio, así, a una serie de sentencias de la Sala Constitucional en las cuales este máximo interprete de la Constitución, al cual le correspondía y le corresponde velar por su integridad (art. 334) y garantizar su supremacía y efectividad (art. 335), se atribuyó la facultad de indicar cuándo la Constitución era o no era aplicable en diversos casos concretos. En este caso, consideró que surgía “una aparente antinomia entre el numeral 17 del artículo 6 del Régimen de Transición del Poder Público y la fecha de fijación de las elecciones, pero considerando que ambas determinaciones emanan del poder constituyente dentro del régimen de transición”, la Sala pasó a resolverla, considerando que como “el Poder Constituyente contiene una suma de todos los poderes”, a pesar de que el Régimen Transitorio autorizó “a la Comisión Legislativa Nacional para fijar fecha de los comicios de elección popular, la propia Asamblea, se reservó la fijación de la fecha para la elección de la Asamblea Nacional, Consejos Legislativos de los Estados, Consejos Municipales, Presidente de la República, Gobernadores de Estado y Alcaldes de Municipios, lo que podía hacer por su especial naturaleza”¹⁹⁴.

En esta forma, la Sala Constitucional, para justificar que la Constitución de 1999, a pesar de su vigencia e imperatividad, *no se aplicaba* para fijar las primeras elecciones de 2000, llegó a atribuirle a la Asamblea Nacional Constituyente carácter soberano (“es soberana”, afirmó la Sala), por lo que supuestamente “no necesitaba ceñirse a las leyes u otras normas jurídicas”, olvidando que el único soberano es el pueblo y que una Asamblea de representantes nunca “es soberana”.

Con esta decisión se dio inicio a otras dictadas con posterioridad, en las cuales con base en la supuesta “transitoriedad”, la Sala Constitucional justificó la no vigencia o la inaplicabilidad de la Constitución. Por lo visto, el pueblo soberano aprobó una Constitución para que fuera burlada, siendo la Sala Constitucional, al concluir la Asamblea Nacional Constituyente sus funciones, la llamada a orquestar la burla.

En cuanto a las elecciones del 28-05-00, las mismas fueron “suspendidas” por imposibilidad de su realización, por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional mediante sentencia de 25-05-00, al declarar con lugar un amparo interpuesto por representantes de la sociedad civil (Liliana Ortega en representación de COFAVIC y Elías

(193) *Gaceta Oficial* N° 36.884 de 03-02-00.

(194) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 86 y ss.

Santana en representación de Queremos Elegir) alegando la representación de intereses colectivos o difusos¹⁹⁵.

Con posterioridad, la Asamblea nacional Constituyente continuó dictando Decretos y tomando decisiones sin ajustarse a la Constitución de 1999, ya vigente, como ocurrió con la sanción de la Ley de Presupuesto 2000¹⁹⁶ y de la Ley Especial de Crédito Público para atender a las calamidades públicas, consecuencia de la catástrofe nacional producida por las constantes precipitaciones de lluvia¹⁹⁷ de 24-1-00¹⁹⁸, ambas en el ejercicio “del poder soberano constituyente originario” que supuestamente tenía.

La Asamblea Nacional Constituyente, nuevamente “en ejercicio del poder soberano constituyente originario” que se había arrogado a sí misma ilegítimamente, dictó el Decreto de 28-01-00¹⁹⁹ mediante el cual dispuso la reincorporación a la Fuerza Armada del personal militar participante e involucrado en los fallidos levantamientos militares de 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, que calificó como “acciones cívico-militares”, y que habían sido objeto de separación de la Fuerza Armada Nacional como consecuencia directa de tales hechos (art. 1).

En ejercicio del mismo “poder soberano constituyente originario” y en los actos de la Asamblea antes indicados como fundamento de los Decretos anteriores, en fecha 27-01-00 la Asamblea Nacional Constituyente dictó un “Régimen Transitorio de Remuneración de los más altos funcionarios de los Estados y Municipios²⁰⁰, el cual derogó expresamente la Ley Orgánica sobre Emolumentos y Jubilaciones de Altos Funcionarios de las Entidades Federales y Municipales (art. 10).

Por otra parte, mediante Decreto de 30-01-00, la Asamblea Nacional Constituyente dictó supuestas medidas para “garantizar la libertad sindical”²⁰¹, creando una Comisión Nacional Electoral Sindical para garantizar la realización de elecciones libres, democráticas, universales, directas y secretas para elegir a los directivos de las organizaciones sindicales de trabajadores. Este Decreto lo dictó de nuevo, la Asamblea, con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, “en ejercicio del poder soberano constituyente” que supuestamente le había dado el pueblo mediante el referendo del 25-04-00, en concordancia con el Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea (art. 1) y el Decreto que había declarado la reorganización de todos los órganos del Poder Público. Este Decreto también fue considerado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como parte del régimen constituyente del país, al conocer de la acción de amparo inter-

(195) Véase *El Universal*, Caracas 26-05-00, p. 1-2. Véase la sentencia en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Caracas 2000, pp. 32 y ss.

(196) Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 21-12-99, N° 50, pp. 2 y ss.

(197) *Gaceta Oficial* N° 36.881 de 31-01-00.

(198) *Gaceta Oficial* N° 36.883 de 02-02-00.

(199) *Gaceta Oficial* N° 36.878 de 28-01-00.

(200) *Gaceta Oficial* N° 36.880 de 28-01-00.

(201) *Gaceta Oficial* N° 36.904 de 02-03-00.

puesta por varias organizaciones sindicales contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 1115-1979 de 15-11-00 convocando a un referendo aprobatorio sobre la renovación de la dirigencia sindical (referendo sindical)²⁰². En la sentencia respectiva N° 1447 de 28-11-2000 que declaró improcedente el amparo, la Sala Constitucional consideró a dicho Decreto como “parte integrante del sistema constitucional vigente, por ser un acto constituyente sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2000”²⁰³.

La Sala Constitucional formuló la misma consideración en la sentencia N° 1490 de 01-12-2000 mediante la cual declaró improcedente otro amparo intentado por otra organización sindical contra el referendo sindical. Ratificó, así, la Sala Constitucional la tesis que venía elaborando sobre la existencia a partir del 30-12-99, de dos Constituciones paralelas: una aprobada por el pueblo en el referendo de 15-12-00 y otra conformada por normas de rango constitucional sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente antes y después de que fuese publicada la Constitución de 1999.

En todo caso, la dificultad de aplicación del Decreto de intervención sindical dictado por la Asamblea Nacional Constituyente llevó a la nueva Asamblea Nacional, al poco tiempo de su elección, a dictar un Acuerdo de fecha 10-10-00²⁰⁴ mediante el cual exhortó a los trabajadores del país “a poner en marcha el proceso constituyente de las organizaciones sindicales, con el fin de democratizar el movimiento sindical”, convocando al efecto a un referendo nacional sobre la democratización y reorganización del movimiento laboral-sindical venezolano, y la convocatoria y elección de una Asamblea Constituyente de Trabajadores”, lo que vulneraba el principio constitucional que garantizaba la libertad sindical, razón por la cual la Asamblea Nacional modificó el texto de las preguntas que proponía para el referendo sindical, en un nuevo Acuerdo de fecha 13-11-00²⁰⁵, en el cual se buscaba consultar al pueblo sobre la renovación de la dirigencia sindical, suspendiéndose temporalmente en sus funciones los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país. El Consejo Nacional Electoral no analizó la constitucionalidad de la pregunta que propuso la Asamblea Nacional para el llamado referendo sindical, y dictó la Resolución N° 001115-1979 del 15-11-00²⁰⁶ mediante la cual convocó a todos los electores para que participaran en el proceso referendario sindical que debía realizarse el 3-12-00 conjuntamente con las elecciones municipales, como lo había dispuesto la Asamblea Nacional. El referendo sindical se realizó con una abstención electoral que constituyó récord histórico en el país²⁰⁷, resul-

(202) *Gaceta Oficial* N° 37.081 de 20-11-00.

(203) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 134 y ss.

(204) *Gaceta Oficial* N° 37.057 de 16-10-00.

(205) *Gaceta Oficial* N° 37.078 de 15-11-00.

(206) *Gaceta Oficial* N° 37.081 de 20-11-00.

(207) La abstención fue del 76,57%. Véase *El Universal*, Caracas 04-12-00, p. 1-1 y 1-2, y *El Universal*, Caracas 08-12-00, p. 1-1. Del 23% de los votantes que acudieron al referendo (2.632.523) el 64,49% votó “sí” (1.632.750) y el 26,60% votó “no” (719.771). Véase *El Universal*, Caracas 05-12-00, p. 1-2, y *El Universal*, Caracas 08-12-00, p. 1-1.

tando aprobado por una exigua votación. Así, por voluntad popular se había dispuesto la violación de la Constitución.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, decidió la acción de amparo, y como era de esperarse la declaró improcedente mediante sentencia N° 1490 de 01-12-00, y legitimó la intervención pública de los sindicatos, argumentando no consideraba “contrario a la libertad sindical el referendo destinado al cumplimiento de los derechos consagrados en dicho artículo, máxime cuando el referendo apunta a la renovación de la dirigencia sindical según los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 citado.

El referendo, según la pregunta que lo conforma, no implica, pues, suspensión o intervención administrativas, sino protección del Estado para hacer efectiva la democracia sindical, por lo que la inconstitucionalidad alegada está excluida en la medida en que la consulta al pueblo versa sobre la instrumentación del propio texto fundamental, exigido por su artículo 95”.

X. EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 COMO INSTRUMENTO DE CONCILIACIÓN POLÍTICA

El proceso constituyente de 1999, en contraste con todos los que ha habido en la historia política del país, tuvo una peculiaridad que lo diferencia de aquellos, e incluso de procesos similares ocurridos en otros países con anterioridad, y es que como sucedió en Colombia en 1991, no fue producto de la ruptura fáctica militar del hilo constitucional como consecuencia de una revolución, una guerra o un golpe de Estado, sino que dicho proceso, con todos sus problemas, se desarrolló en democracia. El golpe de Estado, en realidad, como antes se ha analizado, en Venezuela lo dio la propia Asamblea Nacional Constituyente electa en julio de 1999, al irrumpir contra la Constitución vigente en ese momento, que era la de 1961²⁰⁸.

Ahora bien, en medio de la crisis terminal del sistema político de democracia centralizada de partidos que venía funcionando²⁰⁹, y de los conflictos políticos originados por

(208) Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, México 2002.

(209) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de las instituciones: responsables y salidas*, Cátedra Pío Tamayo, Centro de Estudios de Historia Actual (mimeo) Facultad de Economía y Ciencias Sociales, 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. Véase también Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Vol. I (*Evolución histórica del Estado*), Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal-Caracas, 1996, pp. 523-541

la falta de evolución del sistema, el proceso constituyente de 1999 no podría ni debía tener otra motivación distinta que no fuera la necesidad de recomponer el sistema democrático y asegurar su gobernabilidad. Ello requería de un pacto político de todos los componentes de la sociedad que asegurara la participación de todos los sectores, para diseñar el funcionamiento de la democracia y la reforma del Estado. Para ello era que debía elegirse la Asamblea Constituyente, y por eso, en precisamente, en la convocatoria del referéndum consultivo sobre la misma decretada el 2 de febrero de 1999, se trataba de preguntarle al pueblo su opinión sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente: “con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa”²¹⁰. Esa y no otra debió ser la razón de ser del proceso constituyente en 1999 y salvo por posiciones circunstanciales de carácter político, era difícil que alguien en el país no estuviera de acuerdo con esos propósitos.

Sin embargo, la forma cómo se eligió la Asamblea impidió la participación de todos los sectores de la sociedad en la misma, de manera que la misma no fue un mecanismo para promover el diálogo y consolidar la paz, permitiendo la competitividad y convivencia, sino que sirvió para acentuar las diferencias fundamentales entre los sectores políticos y agravar la crisis política, profundizándose la fraccionalización del país²¹¹. Y una década después de realizado el proceso constituyente, la conclusión es que tampoco se lograron los propósitos que lo motivaron, pues no hubo efectiva reforma del Estado para asegurar la democracia social y participativa. Es decir, nada de lo que había que cambiar en el sistema político fue cambiado; y más bien el resultado constitucional del proceso constituyente, fue la acentuación de los aspectos más negativos del sistema

El proceso constituyente, en ese sentido, fue un fracaso²¹², y si bien en los últimos años han ocurrido cambios políticos de gran importancia, los mismos para lo que han servido es para permitir el apoderamiento de la totalidad del poder por un grupo que ha aplastado a todos los otros, abriendo heridas y rivalidades sociales y políticas, que no se habían presenciado en décadas, y acentuando los conflictos sociales y políticos del país. Ese nuevo liderazgo político se entronizó en todos los niveles del Poder, habiendo quedado desplazado el liderazgo partidista y no partidista anterior.

La Constitución, sin duda, introdujo importantes cambios y reformas, como, por ejemplo, la separación pentapartita del Poder Público, la eliminación del Senado como parte del Poder Legislativo Nacional, la consagración de la reelección presidencial, la

(210) Véase el texto en *Gaceta Oficial* N° 36.634 de 2 de febrero de 1999, y su modificación en *Gaceta Oficial* N° 36.658 de 10 de marzo de 1999. Véase la crítica a dicho decreto como un fraude constitucional en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999, pp. 229 y ss.

(211) Véase sobre la discusión política en 1998 sobre el necesario carácter inclusivo del proceso constituyente en *Idem*, pp. 38 y ss.

(212) Véase Allan R. Brewer-Carías, “El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela” en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001, pp. 25-48; y en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 243-253.

creación de la figura del Vicepresidente de la República, la creación del Defensor del Pueblo, y la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos con lo cual la regulación de los mismos fue perfeccionada y ampliada en muchos aspectos. Sin embargo, ninguna de esas reformas produjeron un cambio efectivo en el sistema político de Estado democrático centralizado representativo de partidos. A pesar del verbalismo constitucional, el Estado ha continuado montado sobre una democracia meramente representativa de partidos, solo que básicamente ha sido uno, el del gobierno; el Estado ha seguido siendo centralizado a pesar de que se lo haya denominado como “descentralizado”; y el presidencialismo se ha exacerbado, agregándose a los poderes del Estado, el poder militar, sin sujeción a la autoridad civil como nunca antes había ocurrido en nuestro constitucionalismo. En definitiva, hay un nuevo y acentuado centralismo y partidismo, con un acentuado presidencialismo y un nuevo militarismo constitucionalizado.

Esas reformas constitucionales que se introdujeron en el texto de la Constitución de 1999 para dejar todo igual o peor desde el punto de vista democratizador; pueden agruparse en relación con los mismos aspectos respecto de los cuales se requería y continúa requiriéndose una reforma política para perfeccionar la democracia.

1. La pervivencia de la democracia representativa de partidos

La partidocracia o democracia monopolizada en forma exclusiva por los partidos políticos, sistema en la cual los partidos políticos monopolizan la representatividad, controlan la participación política y todas las manifestaciones del poder, ha continuado en Venezuela a pesar del proceso constituyente de 1999 o quizás, como consecuencia de la forma hegemónica como aquél se desarrolló.

En efecto, como hemos señalado anteriormente, la Asamblea Nacional Constituyente electa el 25 de julio de 1999, se constituyó con 141 miembros de los cuales 135 fueron electos de las listas de candidatos apoyados abiertamente por el Presidente de la República que había sido electo meses antes, en diciembre de 1998, y de su partido de gobierno. La Asamblea, por tanto, fue un instrumento de imposición y exclusión y lejos estuvo de ser un instrumento constitucional para establecer un pacto político de la sociedad venezolana que se plasmara en una nueva Constitución. Al contrario, la Constitución de 1999 puede considerarse como un texto impuesto por la mayoría partidista y partidaria del Presidente de la República en la Asamblea Nacional Constituyente, que estuvo sometida a sus designios.

Como consecuencia del proceso constituyente, es cierto, los partidos políticos tradicionales casi desaparecieron, habiéndose trastocado el sistema multipartidista tradicional por un sistema de partido hegemónico, cuyo Presidente es el propio Presidente de la República y cuyos coordinadores y directores son los Ministros del gabinete. La Constitución dispone que los funcionarios públicos no pueden estar al servicio de parcialidad alguna, sino al servicio del Estado (art. 145), pero ello no se ha aplicado durante su vigencia desde 1999. Además, el sistema electoral no ha sido cambiado ni en la nueva Constitución ni en la práctica legislativa posterior, conservándose el sistema de representación proporcional personificado, que es un instrumento de dominio partidista.

La nueva Constitución, sin embargo, formalmente estableció un conjunto de regulaciones que evidenciaron lo que puede denominarse una reacción contra los partidos políticos, pero las cuales en la práctica también han constituido letra muerta. Entre estas se destacan las siguientes: primero, la eliminación del léxico constitucional de la misma expresión “partidos políticos” y su sustitución por el de organizaciones con fines políticos (art. 67); segundo, la imposición constitucional a los diputados de representar al pueblo en su conjunto y del voto a conciencia, sin estar sujetos a mandatos ni instrucciones, ni a ataduras partidistas (art. 201) lo cual no se ha cumplido; tercero, la pretendida eliminación de las fracciones parlamentarias en la Asamblea Nacional, existiendo en su lugar “bloques de opinión”, los cuales han controlado los votos en forma más férrea; cuarto, la obligación de los representantes de rendir cuenta pública de su gestión (art. 197) y de acompañar su candidatura con un programa (art. 66), lo cual no se ha cumplido; quinto, la obligación de los partidos políticos de escoger sus directivos y candidatos mediante procesos de votación internos (art. 67), lo cual tampoco se ha cumplido; sexto, la atribución al Consejo Nacional Electoral de la organización de las elecciones internas de los partidos políticos (art. 293,6), lo cual si bien constituye una intolerable ingerencia estatal en la sociedad política, tampoco se ha cumplido; y séptimo, la prohibición constitucional del financiamiento público a los partidos políticos (art. 67) lo cual lamentablemente ha provocado no sólo al financiamiento privado ilegítimo (narcotráfico, comisiones para el partidos), sino al financiamiento público irregular y corrupto, difícil de identificar en un sistema donde no existe control fiscal ni parlamentario del ejercicio del poder, precisamente por su control hegemónico partidista que el gobierno ejerce en todos los niveles.

Pero a pesar de todas estas normas “reactivas” contra los partidos políticos, sin embargo, estos siguen siendo el eje del proceso político, aún cuando desde 1999 se trate de nuevos partidos, entre ellos el del Presidente de la República. Se trata de su instrumento electoral y político, que en 2006 desde el propio Estado, y como una operación y política estatal conducida por los altos funcionarios del mismo, se comenzó a crear un partido socialista único, al cual, sin embargo, algunos partidos de la alianza gubernamental se negaron a integrarse como fue el caso del partido Comunista de Venezuela.

La democracia venezolana, por tanto, sigue siendo esencialmente representativa de los partidos políticos, los cuales la controlan totalmente. Nada ha cambiado en el sistema, salvo que desde 2000 hay un nuevo partido, con nuevos nombres y nuevos líderes, y un Presidente de la República que impunemente ha actuado como Presidente del partido de gobierno. Además, el sistema se ha configurado con nuevas e intolerables ingerencias en la sociedad civil, al atribuirse por ejemplo al Consejo Nacional Electoral, la potestad de organizar todas las elecciones sindicales y de gremios profesionales (art. 293,6). Ello ha originado un permanente conflicto irresoluble, entre las organizaciones sindicales y el gobierno, con la frecuente intervención de la OIT en defensa de los sindicatos.

Pero por otra parte, es cierto que la Constitución de 1999 es quizás el texto constitucional que más emplea la palabra “participación”, regulando el derecho constitucional a la participación política (art. 62) y calificando al sistema de gobierno como democracia participativa, sentando incluso las bases para un municipalismo que concrete la participación (art. 184). Sin embargo, nada de ello ha ocurrido y con un régimen con tendencia a la centralización y concentración del poder, donde la participación se confunde con la

movilización social –que si la ha habido- no habrá efectiva descentralización política a pesar de que, incluso, la Constitución califica como una política nacional (art. 158).

Sin embargo, debe destacarse que en un aspecto la Constitución de 1999 materializó directamente el espíritu de participación que la verbaliza, estableciendo directamente un mecanismo para la participación “de los diversos sectores de la sociedad civil” en la designación de los titulares de los Poderes Públicos no electos por vía de sufragio universal, es decir, de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (Poder Judicial), del Contralor General de la República, del Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo (Poder Ciudadano) y de los miembros del Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral). En todos estos casos, y como una reacción contra los partidos políticos que tradicionalmente habían escogido y se repartían esas posiciones mediante el control de los votos de diputados en el antiguo Congreso Nacional; la Constitución de 1999 le quitó expresamente a la Asamblea Nacional el poder discrecional para hacer tales designaciones, y estableció un complejo sistema conforme al cual las postulaciones para esos cargos sólo la pueden hacer sendos Comités de Postulaciones integrados “por representantes de los diversos sectores de la sociedad” (arts. 264, 279, 295). En esta forma, la Asamblea Nacional no puede recibir directamente postulaciones para esos cargos y no puede designar a nadie que no haya sido postulado por los Comités de Postulaciones.

Por supuesto, este sistema de participación política previsto en la Constitución, fue concebido como reacción contra el tradicional control de los partidos políticos en el parlamento y en los referidos nombramientos; pero como el partido de gobierno ejercía una hegemonía partidista en la Asamblea Nacional, no renunció a ella y simplemente, ya en el año 2000, dictó una Ley Especial mediante la cual no sólo no se desarrolló la Constitución, sino que más bien se la violó, atribuyéndose, a sí misma, como Asamblea Nacional, mediante una Comisión parlamentaria, tales designaciones²¹³. Ello, lamentablemente fue amparado por la supuesta e indefinida transitoriedad constitucional, convalidada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a pesar, incluso, de la acción de nulidad y amparo que ejerció contra dicha Ley, la entonces Defensora del Pueblo. Con posterioridad, la Asamblea Nacional, consolidó la desnaturalización de los Comités de Postulaciones trastocándolos en Comisiones parlamentarias ampliadas, con la sanción de las Leyes Orgánicas del Poder Electoral, del Poder Ciudadano y del Tribunal Supremo de Justicia. La consecuencia ha sido que en todos los casos de designación de los titulares de estos Poderes públicos, se ha irrespetado la voluntad del constituyente de que los Comités de Postulaciones estuvieran integrados sólo por representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, y no por diputados, quienes como funcionarios públicos, por esencia son representantes de la “sociedad política”. Lo más grave en esta materia ocurrió en 2007 con la designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, cuya integración ni siquiera fue regulada en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano de 2001, lo que llevó a la configuración fáctica de una Comisión Parlamentaria

(213) 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.

ampliado, integrada básicamente por diputados. Sobre ello, la Fiscal General de la República nombrada inconstitucionalmente por dicha Comisión llegó a afirmar, en contra del principio más elemental sobre la competencia de los órganos del Estado que siempre requiere texto expreso que “Lo que no está expresamente prohibido, está legalmente permitido. Ninguna norma señala de manera expresa la prohibición de que el comité esté constituido por diputados de la Asamblea Nacional o de los Consejos Legislativos”²¹⁴.

Aparte de lo anterior, sin embargo, no puede dejar de mencionarse que la Constitución de 1999 incorporó al constitucionalismo todos los mecanismos imaginables de democracia directa, regulando todos los referendos imaginables (arts. 71 a 74). Sin embargo, en casi una década de vigencia de la Constitución, sólo se efectuó en 2004 un referendo revocatorio presidencial, que terminó siendo trastocado por el Consejo Supremo Electoral en un referendo “ratificatorio” del Presidente luego de un interminable proceso para reducir y encasillar la participación popular²¹⁵.

Pero en relación con la forma de gobierno democrático, el aspecto de las reformas constitucionales de 1999 que podía considerarse como parte de la reforma del Estado, era el de la atribución a los representantes de los diversos sectores de la sociedad civil la potestad exclusiva de postular a los candidatos para ocupar las altas posiciones en los órganos del Poder Público no electos popularmente. Sin embargo, como hemos señalado, se trató de una reforma fallida, por burlada, por la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

2. La pervivencia de la Federación centralizada con el nombre de Federación descentralizada

La gran reforma política del Estado que debió haber signado los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, era la concerniente al reforzamiento del federalismo mediante la descentralización política de la Federación. Se trataba de avanzar en las reformas que se habían iniciado en 1989, con la elección directa de los gobernadores de Estado y con el inicio de transferencias de competencias nacionales a los Estados mediante la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de competencias del Poder Público (1998). Era necesario prever una más precisa distribución de competencias exclusivas entre el nivel nacional, el de los Estados y el de los Municipios, así como la identificación, también más precisa, de las competencias concurrentes entre las diversas entidades político-territoriales. Por lo demás, el aspecto más importante en el cual se debió avanzar para hacer realidad la descentralización política de la Federación, era la previsión expresa de competencias tribu-

(214) Véase las declaraciones de la Sra. Luisa Ortega Díaz en *El Universal*, Caracas 21-12-2007.

(215) Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Sala Constitucional vs. el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos populares: de cómo un referendo revocatorio fue inconstitucionalmente convertido en un “referendo ratificatorio”, *Crónica sobre la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, N° 2, Caracas 2007, pp. 349-378;

tarias propias para los Estados. En esta materia, sin embargo, nada se avanzó respecto de lo que ya había ocurrido con las reformas iniciadas en 1989.²¹⁶

Más bien hubo notables retrocesos: primero, se eliminó el Senado y el bicameralismo en el Parlamento nacional, eliminándose, en consecuencia, toda posibilidad de igualdad entre los Estados (art. 159), pues la única instancia en la cual podrían ser iguales es cuando tienen un mismo voto, con igual valor, en una Cámara Federal; segundo, la competencia tradicionalmente residual de los Estados de la Federación fue trastocada, estableciéndose además, una competencia residual a favor del Poder Nacional en toda materia tributaria no atribuida expresamente a los Estados y Municipios (art. 156,12); tercero, ninguna competencia tributaria fue asignada expresamente a los Estados, por lo que incluso la competencia tradicional en materia de impuestos al consumo que tenían como competencia originaria, fue eliminada totalmente (art. 156,12); cuarto, se estableció que los Estados sólo podrán tener competencias tributarias en las materias que le sean asignadas expresamente por ley nacional (art. 167,5); quinto, las competencias que se identifican como exclusivas de los Estados de orden sustantivo, sólo pueden ejercerse de conformidad con la legislación nacional que se dicte (art. 164); sexto, la autonomía de los Estados fue duramente lesionada, al prescribirse que la regulación de las materias de competencia concurrente sólo pueden dictarla los Consejos Legislativos, cuando en el nivel nacional se dicten leyes de base y sólo conforme a ellas (art. 165); y séptimo, la autonomía estatal fue seriamente limitada al atribuirse a la ley nacional (art. 162) la regulación del régimen y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados que son parte de sus poderes públicos, y respecto de los cuales debía corresponder a los Estados regularlos en su propia Constitución (art. 164,1).

La Federación, en la Constitución de 1999, por tanto, sólo es formalmente “descentralizada” en el calificativo inserto en el artículo 4 de la Constitución; pues en la práctica, está tanto o más centralizada que en la Constitución de 1961. En esta materia, la reforma política que se realizó fue regresiva, acentuándose el centralismo.

3. La concentración del Poder Público, el presidencialismo y el militarismo

El tercer aspecto en el cual resultaban necesarias reformas políticas y constitucionales para perfeccionar la democracia, es el que concierne a la separación orgánica de poderes, para el establecimiento de sus autonomías, balances, contrapesos y controles. En esta materia, en la Constitución de 1999 se introdujo una reforma constitucional de importancia, consistente en la sustitución de la clásica división tripartita del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) por una división pentapartita, al agregarse al Poder Ciudadano y al Poder Electoral como parte de la separación orgánica de Poderes.

Sin embargo, es de la esencia de todo sistema de separación orgánica de poderes la consagración efectiva de la autonomía e independencia entre los poderes, lo que implica, fundamentalmente, que la permanencia de los titulares de los Poderes Públicos no puede

(216) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999*, Caracas 2001.

estar sujeta a decisiones de los otros poderes del Estado, salvo por lo que respecta a las competencias del Tribunal Supremo de enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. Pero salvo estos supuestos de enjuiciamiento, los funcionarios públicos designados como titulares de los órganos del Poder Público, sólo deberían cesar cuando se les revoque su mandato mediante referendo; por lo que los titulares de los Poderes Públicos no electos, tendrían derecho a permanecer en sus cargos durante todo el período de tiempo de su mandato. Esta era la tradición del constitucionalismo venezolano.

Ahora, sin embargo, en la Constitución de 1999, esta autonomía entre los poderes del Estado quedó trastocada, distorsionándose la propia esencia de la separación de poderes al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de remover tanto a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), como a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, es decir, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 279) y a los Miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296). Es decir, los titulares de los órganos del Poder Electoral, del Poder Judicial y del Poder Ciudadano han quedado a la merced de la Asamblea Nacional, la cual, como órgano político, puede disponer la remoción de aquellos. Esto es la negación de la separación de poderes, y más bien es un signo de concentración del Poder en una Asamblea que, además, está controlada por el partido de gobierno y por tanto, directamente por el Presidente de la República, quien es el Presidente en ejercicio de dicho partido. Esto ha sido la negación a la separación de poderes y, más bien, es el signo más evidente de su concentración en una sola Magistratura, con grave riesgo para la libertad.

Pero en otro aspecto de la separación de poderes, entre el Legislativo y el Ejecutivo que concierne al sistema de gobierno, tampoco se introdujeron reformas esenciales, salvo las que han provocado la exacerbación del presidencialismo, abandonándose así el sistema tradicional del presidencialismo moderado o con sujeción parlamentaria que con todos sus problemas operativos, era la tradición de nuestro constitucionalismo reciente. Esta exacerbación del presidencialismo, en efecto, resulta de los siguientes elementos: primero, la elección presidencial por mayoría relativa (art. 228), abandonándose la propuesta de la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, para buscar una mayor legitimidad que se había propuesto durante el proceso constituyente; segundo, la extensión del período presidencial de 5 a 6 años (art. 230); tercero, la previsión por primera vez en más de un siglo, de la reelección presidencial inmediata (art. 230); cuarto, la atribución al Presidente de la República de la potestad de legislar, cuando sea habilitado mediante ley, sin que haya límites en cuanto a las materias que pueden ser objeto de la delegación legislativa (arts. 203 y 236,8); y quinto, la posibilidad que tiene el Presidente de la República para disolver las Cámaras Legislativas en el caso de que se produzcan tres votos de censura contra el Vicepresidente de la República (art. 236,21)²¹⁷.

Por último, debe señalarse en relación con la separación de poderes, que en la Constitución de 1999 lamentablemente se trastocó la tradicional concepción constitucional de la sujeción del poder militar al poder civil, estableciéndose, al contrario, un régimen específico sobre la “seguridad de la Nación” y de la Fuerza Armada (arts. 322 y sgts.),

(217) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000.

cuyo único vínculo con el poder civil, materialmente, es la coincidencia de la figura del Presidente de la República con el de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional (art. 236,5). Además, se atribuyó al Presidente de la República la potestad de ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, la de promover sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío (arts. 236, 5 y 6), correspondiendo a la propia Fuerza Armada Nacional las otras promociones.

La Constitución de 1999, por tanto, está imbuida de un militarismo nunca conocido en el constitucionalismo venezolano anterior, el cual se concretiza, entre otros, en las siguientes regulaciones que apuntan a la eliminación de la tradicional subordinación de la autoridad militar a la civil: primero, la eliminación de la prohibición que establecían las Constituciones anteriores del ejercicio simultáneo de autoridad civil y autoridad militar; segundo, la eliminación del control por parte del Parlamento de los ascensos militares; tercero, el abandono de la previsión constitucional del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar; cuarto, la eliminación de la obligación constitucional de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que preveía la Constitución de 1961; quinto, la atribución a los militares del derecho al sufragio activo (art. 330); sexto, el establecimiento del privilegio del antejuicio de mérito ante el Tribunal Supremo de Justicia para el enjuiciamiento de altos oficiales (art. 266,3); séptimo, la atribución a la Fuerza Armada del control sobre todas las armas, incluso las civiles (art. 324); octavo, la atribución a la Fuerza Armada Nacional de competencias generales la materia de policía administrativa (art. 329); y por último, la introducción a la Constitución de principios relativos a la doctrina de la seguridad nacional, globalizante y omnicompreensiva, abandonada en el constitucionalismo latinoamericano de las últimas décadas (art. 322 y sigts)²¹⁸.

Lamentablemente, las reformas constitucionales antes referidas relativas a aspectos de concentración del poder y debilitamiento de la autonomía e independencia entre los poderes públicos; al presidencialismo exacerbado, y al militarismo; han configurado un marco constitucional abierto al autoritarismo “democrático” o de presidencialismo plebiscitario, que puede llegar a impedir toda idea de democracia basada en la participación política, y pretender centrar las relaciones de poder en una supuesta relación directa entre un líder y el pueblo, sin siquiera la intermediación de partidos, y sólo con un “partido militar” que, con el apoyo de la fuerza, apuntale un sistema político populista.

Todas esas reformas constitucionales, por supuesto, en nada han contribuido a la democratización del Estado y del país.

4. La inacabada crisis política

Del panorama anterior resulta, por tanto, que la reforma política para el perfeccionamiento de la democracia, a pesar de la reforma constitucional de 1999, continuó siendo una tarea pendiente en Venezuela, pues las reformas constitucionales efectuadas no llegan a configurarse como el proceso que exigía la democracia venezolana para sustituir el

(218) *Idem*.

Estado democrático centralizado de partidos por un Estado, igualmente democrático, pero descentralizado y participativo. La Constitución de 1999, por tanto, no condujo a una mayor democratización del país y, al contrario, para lo que fue usada fue para constitucionalizar el autoritarismo, el cual, en definitiva, ha demostrado ser un instrumento profundamente antidemocrático, caracterizado por un partidismo a ultranza; un centralismo avasallante; la ausencia de efectivo control del poder; la sumisión del Poder Legislativo al Ejecutivo; el avasallamiento del Tribunal Supremo de Justicia; la inexistencia del Poder Ciudadano; e la impunidad y corrupción rampantes. El propio Presidente de la República resumió la situación en 2001, al decir públicamente: “la ley soy yo. El Estado soy yo”²¹⁹.

Por ello, puede decirse que el régimen constitucional de 1999, no fue un régimen constitucional definitivo y consolidado; pues ni siquiera logró ser el producto de un consenso político, habiendo sido, al contrario, el resultado de la imposición de un grupo político sobre el resto de la población. Su duración, por tanto, es previsible que sea corta, tanta como dure en el control del poder, el grupo que lo asaltó en 1999. La Constitución de 1999, por tanto, puede considerarse como una Constitución de transición, dictada en medio de la crisis de un sistema político, pero que produjo su solución, razón por la cual, posteriormente ha continuado pendiente la realización de la reforma del sistema político para su democratización. La excepcional oportunidad histórica que tuvo el Presidente Hugo Chávez Frías en sus manos para realizar los cambios que la democracia requería, puede decirse que se perdió, y ya es claro que el objetivo de su gobierno es su eliminación.

Por ello, lo que pudo haber sido un gobierno de cambio para profundizar la democracia que permitiera iniciar, con el propio Siglo XXI, un nuevo ciclo histórico político de democracia descentralizada y participativa, no ha resultado otra cosa que una deformación y caricatura de todos los vicios del ciclo iniciado en 1945, el cual, por tanto, no ha concluido, por lo que puede decirse que la crisis política que estalló en 1989, continúa agravada. Y no hay que extrañarse pues históricamente estas crisis políticas han durado siempre en promedio dos décadas. No debe dejarse de recordar, por ejemplo, que la crisis y cambio político entre el primero (1811-1864) y el segundo período (1864-1901) de nuestra historia republicana duró aproximadamente 26 años, desde 1848, el día del fusilamiento del Congreso con las Revoluciones de Marzo, la Azul y la de Abril y las guerras federales incluidas, hasta 1874 cuando Guzmán Blanco se consolidó en el Poder; que el tránsito entre el segundo (1864-1901) y tercer período (1901-1945) de nuestra historia política, duro aproximadamente 20 años, iniciándose en 1888, al dejar Guzmán Blanco el vacío de poder, con las Revoluciones Legalistas, Liberal Restauradora y Libertadora incluidas, hasta la consolidación de Juan Vicente Gómez en el Poder, en 1908; y el tránsito del tercero (1901-1945) al cuarto período político (1945-1998) de nuestra historia, duro 23 años, iniciándose con la muerte de Gómez en 1935, con la Revolución de Octubre y la década militar incluidas, hasta la consolidación de la democracia, consecuencia del Pacto de Punto Fijo, en 1958.

(219) Véase en El Universal, Caracas 4-12-01, pp. 1-1 y 2-1.

La crisis política que está marcando al fin del cuarto período de nuestra historia (1945-1998), como antes indicamos, puede decirse que afloró con el Caracazo en 1989, incluyendo, de paso, los intentos de golpes militares de 1992, (uno de ellos precisamente comandado por Hugo Chávez Frías); el enjuiciamiento del Presidente de la República en 1993; la instalación de un gobierno de transición en 1993-1994; el proceso constituyente de 1999; el régimen de transitoriedad constitucional imperante desde entonces; la renuncia del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, en abril de 2002 y la crisis política que de ello derivó; el referendo revocatorio presidencial de 2004 y sus secuelas políticas; el total apoderamiento de la Asamblea Nacional por el partido de gobierno en 2005, por la renuncia de los partidos de oposición a convalidar lo que consideraban un fraude electoral; la reelección presidencial en 2006; y la rechazada reforma constitucional de 2007. Todo ello ha hecho que la crisis de gobernabilidad haya continuado en medio de un proceso de destrucción institucional nunca antes experimentado.

En todo caso, por lo que respecta al período de estos años de crisis que ha transcurrido desde la sanción de la Constitución de 1999, se destacan los mencionados sucesos de abril de 2002, que condujeron al Presidente de la República, Hugo Chávez, a abandonar su cargo, o como lo informó públicamente al país el Jefe de su propio Alto Mando Militar, General en Jefe Lucas Rincón, que se le hubiera solicitado “al señor Presidente de la República la renuncia a su cargo, la cual aceptó”. Tal hecho produjo en Venezuela una crisis de gobierno, por ausencia de titulares del Poder Ejecutivo, en medio de un proceso de desobediencia militar a la autoridad del propio Presidente de la República y de los altos mandos militares; la cual rápida y lamentablemente se trastocó en una ruptura del hilo constitucional por la proclamación de un denominado “gobierno de transición” que rompió el principio democrático representativo, al pretender eliminar la Asamblea Nacional.

Séptima Parte

LA PROLONGACIÓN DE LA CRISIS Y LAS VICISITUDES POLÍTICO CONSTITUCIONALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999:

LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO ESTABLECIDO EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN Y A LA PROPIA DEMOCRACIA

Los nueve años de vigencia de la Constitución de 1999 (1999-2008) han estado signados por el conflicto entre la democracia como régimen político consagrado en la Constitución y arraigada en la cultura popular luego de 40 años de su aplicación (1958-1998), y el autoritarismo que se ha venido construyendo en esos mismos años en fraude a la Constitución y a la propia democracia. El conflicto, además, ha sido entre la supremacía constitucional y el voluntarismo gubernamental por imponer su voluntad autoritaria mediante interpretaciones torcidas de las normas constitucionales.

Esta Parte está destinada, precisamente, a analizar las vicisitudes político constitucionales que se han sucedido en el país durante esta ya larga primera década del Siglo XXI, durante la cual se ha venido progresivamente minando el régimen democrático y demoliendo el Estado Constitucional.

En efecto, el patrimonio histórico-político-cultural más importante que Venezuela tenía en los comienzos del Siglo XXI, sin duda, era el de la democracia como régimen político y como forma de vida, lo que debería implicar tanto la garantía de los derechos y libertades públicas como el funcionamiento del Estado de Derecho. Las cuatro décadas de democracia que tuvo el país (1958-1999) antes de que Hugo Chávez Frías asumiera el poder, sin duda, surtieron todos sus efectos, y estos se produjeron precisamente en un país que, para cuando se inició el período democrático, era el que menor tradición democrática tenía entre todos los países de América Latina. A comienzos del Siglo XX, en cambio, con todos sus defectos y problemas, Venezuela seguía siendo el país de América Latina con la democracia contemporánea más vieja y experimentada, incluso a pesar de los esfuerzos internos por destruirla.

La verdad es que los venezolanos nos habíamos habituado a la democracia. Ese fue el gran legado que dejaron los partidos políticos tradicionales que dominaron la vida política durante la segunda mitad del siglo pasado; y el hecho de que al final del Siglo no hubieran comprendido las exigencias que planteaba su propia obra democrática, lo que los hizo colapsar, no significa en absoluto que la democracia no se hubiera arraigado

hasta la médula en el pueblo y en las instituciones. Ello habitó al venezolano, también, a vivir en libertad; y en esta situación, el pueblo no acepta ni tolera el autoritarismo, y rechaza la violencia. Incluso el rechazo de la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, mediante referendo popular del 2 de diciembre de 2007, es una muestra de ello.

Por otra parte, si la crisis del sistema de Estado de Partidos produjo el vacío político que caracterizó el sistema político desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, lo que originó el marcado deseo y esperanza de cambio político democrático por la cual votó la mayoría en 1998; ello no fue para acabar con la democracia y las libertades públicas, sino para perfeccionar la propia democracia, para hacerla más representativa y más participativa. Por ello, la reacción no fue contra la democracia representativa en sí misma, como muchos lo intentaron interpretar, sino contra la autocracia partidista y la ausencia de participación ciudadana. De allí que incluso, en 1999 se hubiera sancionado una Constitución que estableció una serie de principios inspirados en una marcada reacción contra el predominio de los partidos políticos, que podían haber conducido al establecimiento efectivo de esa democracia más representativa y más participativa por la que tanto se había clamado. En la Constitución, sin embargo, también se incorporaron normas que podían afectar el Estado de Derecho¹.

En todo caso, a veces parece no entenderse que lo que el pueblo quería era, precisamente, más representación y no sólo de partidos, y más participación política y presencia de la sociedad civil conformada por organizaciones contrapuestas al Estado, y menos Estado, para lo cual era indispensable la efectiva descentralización territorial del Poder Público. No se ha entendido que, en definitiva, en un pueblo con una cultura democrática arraigada, el cambio que se quería era para perfeccionar la democracia, no para destruirla.

(1) Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus Observaciones Preliminares N° 23/02 de fecha 10-05-02 con motivo de la visita *in loco* efectuada a Venezuela después de los acontecimientos de abril de 2002, señaló lo siguiente: “22. Sin perjuicio de estos significativos avances constitucionales, la Comisión nota que el texto constitucional también incluye diversos elementos que pueden dificultar la vigencia efectiva del Estado de Derecho. Entre esas disposiciones figuran el requisito de un antejercicio de mérito para altos oficiales de la Fuerza Armada (artículo 266, inciso 3) previo a la investigación de delito; y la estipulación de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional sin clarificación de su relación con la Contraloría General de la República (artículo 291) y la participación del Consejo Nacional Electoral en elecciones sindicales. El artículo 58, que estipula el derecho a la información oportuna, veraz e imparcial ha sido objeto de críticas, incluidas la de esta Comisión. Por otra parte, el artículo 203 incluye el concepto de leyes habilitantes y permite la posibilidad de la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, sin establecerse límites al contenido de la delegación. Con ello, como ya ha sucedido, puede permitirse la creación de figuras penales a través de normas del Ejecutivo y no de leyes de la Asamblea Nacional, en contradicción con lo que exige la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, la Constitución ha suprimido algunas disposiciones constitucionales importantes para el Estado de Derecho, como son el control parlamentario de los ascensos militares, la disposición que establecía el carácter no deliberante y apolítico de la Fuerza Armada y la prohibición de que la autoridad militar y la civil puedan ejercerse simultáneamente.”

Para ello había que arraigar uno de los componentes esenciales de la democracia que es el control del poder y, por tanto, el rechazo a su ejercicio concentrado y autoritario.

Sin embargo, como consecuencia de la práctica política y constitucional constante, después de 1999 la democracia venezolana ha caído en una profunda crisis, en todos sus elementos esenciales y componentes fundamentales, en los términos como se definieron en la Carta Democrática Interamericana adoptada en el marco de la Organización de Estados Americanos en Lima, en septiembre de 2001².

I. ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI (1999-2002)

Durante los primeros años del gobierno del Presidente Chávez, en efecto, puede decirse que la crisis de la democracia se agudizó y con ello los problemas de gobernabilidad, provocando incluso la renuncia del propio Presidente de la República el 12 de abril de 2002, como consecuencia de la desobediencia militar que derivó de la violenta reacción gubernamental contra una multitudinaria manifestación popular, que exigía dicha renuncia.

La crisis de la democracia se había agudizado en los tres años precedentes. En ese período, el año 1999 se había agotado básicamente en el desarrollo del proceso constituyente, en el cual, la Asamblea Constituyente que dio un golpe de Estado contra la Constitución de 1961, fue el instrumento utilizado para el asalto al poder. En 2000 fue cuando en realidad comenzó a estructurarse el nuevo gobierno, con nuevas autoridades conformadas de acuerdo con la transitoriedad constitucional que había legado la Asamblea Constituyente, con la cual las instituciones del Estado comenzaron a funcionar al margen de la Constitución, y lamentablemente con la anuencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Durante ese año, además, se efectuaron las primeras elecciones generales de acuerdo con la nueva Constitución, reeligiéndose al Presidente de la República, y eligiéndose a los diputados de la nueva Asamblea Nacional, la cual comenzó a funcionar en agosto de ese mismo año. También se efectuaron las elecciones de Gobernadores y Alcaldes.

Debe recordarse que la Asamblea Nacional Constituyente al dictar el Decreto del Régimen Transitorio de 22 de diciembre de 1999, se había auto atribuido competencia tanto para fijar la oportunidad de dichas primeras elecciones generales (art. 39), como para dictar un Estatuto Electoral del Poder Público que debía regir en dichos primeros comicios para la elección de los órganos ejecutivos del Poder Público, que sancionó el 30 de enero de 2000³, derogando parcialmente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. En la misma fecha, la misma Asamblea Nacional Constituyente, sin autoridad alguna para ello, mediante otro Decreto, fijó para el día 28 de mayo del 2000 la

(2) Adoptada en la Asamblea general realizada en Lima el 11 de septiembre de 2001. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. la Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002, 263 pp.

(3) Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.884 de 03-02-00.

realización de las primeras elecciones nacionales, estatales y municipales y para representantes ante el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano. En el Estatuto Electoral, a fin de controlar sus decisiones, se dispuso que las relativas a “la organización de los comicios previstos en el presente Estatuto Electoral (los primeros procesos comiciales de 2000) requerirán del voto de una mayoría calificada de por lo menos cuatro (4) de sus integrantes” (art. 29).

Ante el rotundo fracaso del Consejo Nacional Electoral nombrado por la propia Asamblea Constituyente para organizar dichas elecciones, las mismas tuvieron que ser suspendidas con la intervención de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (a la cual el Estatuto Electoral otorgaba la competencia exclusiva en materia de amparo contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral, art. 30, Parágrafo Primero), mediante sentencia N° 483 de 29 de mayo de 2000 (Caso: *Queremos Elegir y otros*) en la cual se declaró con lugar un amparo constitucional con efectos *erga omnes*⁴, debiendo entonces realizarse dichas elecciones varios meses después, en agosto de 2000. Ese fracaso el Consejo Nacional Electoral obligó a la destitución-renuncia de sus integrantes, razón por la cual la Comisión Legislativa Nacional, órgano legislativo también transitorio no regulado en la Constitución y, por tanto ilegítimo, que había sido también nombrado a dedo por la misma Asamblea Nacional Constituyente el mismo 22 de diciembre de 1999, entonces designó un nuevo Consejo Nacional Electoral. Si bien para ello no respetó la estricta normativa constitucional sobre el Comité de Postulaciones y la participación de la sociedad civil, la Comisión parlamentaria respectiva oyó a diversos sectores de la misma, resultando el nombramiento de un grupo de personas la mayoría independientes⁵. Ese Consejo Nacional Electoral fue entonces el que organizó las elecciones de agosto de 2000, y dada su composición, para fines del año 2002 aparecía con una mayoría de miembros independientes del poder político.

En todo caso, el aparato del Estado comenzó realmente a funcionar durante 2001, año en el cual, sin embargo, la Asamblea Nacional efectuó la primera delegación legislativa, autorizando al Presidente de la República, mediante Ley Habilitante para legislar en materialmente todos los aspectos fundamentales del orden jurídico, lo que efectivamente hizo a finales de 2001. Para comienzos de 2002, la democracia venezolana ya se encontraba en aguda crisis, en sus elementos esenciales, tal como los mismos habían sido definidos septiembre de 2001 en la Carta Democrática Interamericana. Esos elementos en crisis, en cierta forma, fueron la antesala a la crisis de abril de 2002 que derivó en la renuncia del Presidente de la república a su cargo.

1. La situación de la democracia representativa y sus deformaciones

En efecto, la Carta Democrática Interamericana comenzó señalando que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y del régimen constitucional (art. 2); declaración con la cual en América Latina puede decirse que se revalorizó a la democracia representativa, a pesar de todos los esfuerzos y sugerencias

(4) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Caracas 2000, pp.332 y ss.

(5) Véase el Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.965 de 05-06-2000.

que se habían formulado para sustituir el calificativo de “representativa” que identifica la democracia, por el de “democracia participativa”⁶.

Esa democracia representativa, como base del Estado de derecho y del régimen constitucional, era la que desde hacía varios lustros necesitaba ser perfeccionada para que efectivamente fuera representativa del pueblo, de sus organizaciones, regiones, comunidades y vecindades; y no sólo de unos cuantos partidos políticos que la acapararon. Ese era el gran cambio político que los venezolanos habían reclamado en 1998; lo que no sólo se manifestó en la elección del Presidente Chávez como candidato anti partido, sino en el voto en “contra” de los partidos tradicionales, y en una gran abstención electoral⁷.

La democracia representativa, en todo caso, en la práctica política posterior a 1999, lamentablemente se siguió distorsionando, pues la misma comenzó a entenderse como instrumento para “representar” exclusivamente a los partidos de gobierno, sin admitir otra posible representatividad. Ello incluso, se pretendió constitucionalizar años después con la rechazada reforma constitucional de 2007, que buscaba establecer una doctrina oficial de Estado, única y socialista, discriminatoria políticamente de cualquier otra ideología o partidos que no la compartieran.

En el país, de una democracia de representación exclusivamente partidista pero pluralista de las décadas anteriores, se pasó a una democracia de representación de un solo partido mayoritario, el de gobierno, el cual comenzó a acaparar la mayoría en los cuerpos representativos. Ello condujo a la formación de una nueva autocracia partidista como no se había visto en Venezuela en las décadas anteriores, la cual comenzó a ejercer el partido de gobierno después de 1999, que no sólo no admitió disidencia, sino que no admitió que la mayoría que detentaba, por ejemplo, en la Asamblea Nacional, pudiera ser cambiada democráticamente ni siquiera por la disidencia de antiguos adeptos. En tal sentido, deben recordarse la iniciales manifestaciones formales de diputados del partido de gobierno en la Asamblea Nacional en 2001, ante la posible pérdida de la mayoría que habían detentado, considerando que si ello ocurría, simplemente era el fin de la democracia como sustento del régimen político⁸.

(6) Ello ocurrió en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas (Tercera Cumbre de las Américas) celebrada en Québec en 2001 y en la Asamblea General de la OEA, celebrada en San José, Costa Rica, en 2001.

(7) En las elecciones presidenciales de diciembre de 1988, la proporción de votos que obtuvieron los partidos Acción Democrática (AD) (Social Demócrata) y COPEI (Socialcristiano) fue del 92,75% (AD 52,75% y COPEI 40,08%); en cambio, 10 años después, en 1998, obtuvieron 11,3% (AD 9,1% y COPEI 2,2%). La abstención en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1998 fue del 46%. Véase José E. Molina V. y Carmen Pérez Baralt “Procesos Electorales. Venezuela Abril/Diciembre 1999”, en *Boletín Electoral Latinoamericano IIDH/CAPEL*, Vol. XXII, San José Julio-Dic. 1999, pp. 58. La abstención en las elecciones municipales y el referendo sindical del 03-12-00, fue del 77%. Véase, *El Universal*, Caracas, 04-12-00, p.1-1; 05-12-00, p. 1-1; 08-12-00, p. 1-1.

(8) El diputado Francisco Ameliach, Secretario de Organización del partido de gobierno, dijo públicamente que “si se pierde la mayoría en el Parlamento, por una traición, se cierra la vía democrática para llegar al fin del proceso”. Ello, dijo, no significaba el cierre del Parlamento sino lo siguiente: “A través de la mayoría, el Parlamento puede revocar las leyes, revocar ministros, acusar al Presidente. Si eso se cierra, ¿Estaremos dispuestas algunas personas a echar atrás lo que

Es decir, se comenzó a conformar una “democracia” que no admitía cambio alguno de mayorías; en otras palabras, una democracia “representativa” que sólo se concebía y aceptaba cuando representaba exclusivamente al mayoritario partido de gobierno, pero no cuando pudiera llegar a representar a otras fuerzas y organizaciones políticas. Por ello, la democracia representativa en Venezuela como base del Estado de derecho y del régimen constitucional, tal y como se anunció formalmente, sólo se ha concebía si ella sólo servía para representar única o mayoritaria el partido de gobierno⁹.

El clamor por el cambio en democracia basado en la reacción contra la exclusiva representatividad de los partidos políticos tradicionales, la verdad es que fue marginada por la exclusiva representatividad de un solo partido político, el de gobierno. Además, desde el inicio se produjeron violaciones respecto de todas las normas constitucionales que regulaban a los partidos, entre las cuales se destacan las siguientes:

Primero, la que regula la necesidad de que las elecciones internas de las autoridades de los mismos fueran organizadas por el Consejo Nacional Electoral (art. 297,6), la que fue ignorada pues dicha elección nunca ocurrió conforme a esa norma.

Segundo, la que buscaba garantizar la renovación interna de los partidos, lo que nunca se pudo realizar en el partido de gobierno, pues su Presidente ha sido el Presidente de la República y la directiva ha estado compuesta por los altos funcionarios del Estado que éste ha designado¹⁰.

Tercero, la que regulaba la prohibición constitucional de que los funcionarios públicos estuvieran exclusivamente al servicio del Estado y no de parcialidad alguna (art. 145), norma que nunca se ha cumplido, pues Venezuela ha tenido un Presidente que ha actuado más como jefe de un partido político, que como jefe de gobierno y del Estado.

se ha avanzado en este proceso? ¿El pueblo lo perdonaría? Les digo a esos diputados que tengan mucho cuidado con lo que hacen porque el pueblo se va a manifestar”. *El Universal*, Caracas 28-12-01, p. 1-2. Por su parte, la diputada Cilia Flores de la fracción parlamentaria del partido de gobierno, ante la posibilidad de la pérdida de mayoría en la Asamblea Nacional, señaló “El pueblo que decida. Si esto llegara a pasar hay que preguntarle al pueblo qué quiere, porque él ya tomó una decisión con el voto. Ahora, si algunos diputados, por voluntad individual, deciden otra cosa, nosotros responsablemente tenemos que ir a preguntarle al pueblo qué quiere”; Véase *El Universal*, Caracas, 29-12-01, p. 1-4.

(9) La diputada Cilia Flores, de la fracción parlamentaria del partido de gobierno, señaló claramente que “El pueblo eligió este Parlamento en una proporción determinada. Decidió que una minoría importante estuviera compuesta por diputados del MVR que representamos el proyecto de cambio, revolucionario, liderado por Chávez. El diputado que en ese momento se aparte de esa línea estaría traicionando, no al Presidente, sino al pueblo que lo trajo aquí a representarlos a ellos y al proyecto revolucionario”; Véase *El Universal*, Caracas, 29-12-01, p. 1-4. En otro periódico declaraba: “Quien se aparte es un traidor ... Que el pueblo diga si quiere cerrar o no a la Asamblea; si avala las actitudes de algunos colegas que parecieran proteger intereses subalternos y no al pueblo”; Véase *El Nacional*, Caracas, 29-12-01, p. D-2.

(10) Véase sobre el control y participación del Presidente de la República en el comando técnico del partido de gobierno (Movimiento Quinta República) en *El Universal*, Caracas, 11-03-01, p.1-6 y 27-08-01, p. 1-8; Véase *El Nacional*, Caracas, 27-08-01, pp. A-1 y D-1; 25-09-01, p. D-1; y 01-10-01, p. D-1.

Cuarto, la norma que establecía la prohibición del financiamiento público a los partidos políticos (art. 67), la cual por la progresiva imbricación del partido de gobierno al Estado, no ha encontrado vigencia absoluta.

Por otra parte, la regulación constitucional que eliminó las fracciones parlamentarias en la Asamblea Nacional, lo que originó fue su cambio de denominación por el de “grupos de opinión”, pero no significó la finalización de la otrora tímida práctica de instrucción de voto a los diputados. Al contrario, a partir de 2000, el partido de gobierno contó en la Asamblea Nacional con una fracción parlamentaria férrea con férrea sujeción a la línea partidista, como antes nunca se conocía¹¹. El voto a conciencia del que habla la Constitución respecto de los diputados (art. 201), por tanto, había quedado convertido en letra muerta, y la disposición que dispone que los diputados son sólo representantes del pueblo y no están sujetos a instrucciones ni directrices, también se había convertido en letra muerta.

Ello explica que cuando unos diputados del partido de gobierno a finales de 2001 y comienzos de 2002 decidieron pensar por sí mismos, y creyeron que podían tener conciencia propia para disentir, a la cual no podían traicionar, lo menos que se les dijo fue que eran traidores, siendo depurados, atropellados y perseguidos¹². Lo mismo ha seguido ocurriendo en los años posteriores, y en particular volvió a ocurrir en 2007, cuando los representantes del Partido Podemos que había sido aliado incondicional del partido de gobierno, manifestaron su oposición a la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en 2007, por lo que también fueron calificados de “traidores” por el propio Presidente de la República y sus antiguos aliados.

En Venezuela, por tanto, la democracia representativa no se montó sobre el pluralismo, la tolerancia, la disidencia, la discusión, el diálogo y el consenso, y lo que se construyó desde 1999 fue una deformación de la democracia representativa, que siguió siendo exclusiva de partidos políticos, pero reducidos a los del gobierno, que fue lo que los venezolanos quisieron cambiar en 1998. Esa democracia para 2002 ya estaba lejos de las previsiones de la Carta Democrática Interamericana.

2. La situación de la democracia participativa y la marginalización del derecho a la participación ciudadana

Pero la Carta Democrática Interamericana no sólo reafirmó la necesidad de un ejercicio efectivo de la democracia representativa como base del Estado de derecho y del ré-

(11) La diputada Cilia Flores, quien habló como vocera de la fracción parlamentaria del partido de gobierno, ante la disidencia expresada por algunos diputados del mismo, fue clara al expresar que “los diputados emerrevistas no son independientes y se deben a una disciplina. El que se asuma como independiente que ponga el cargo a la orden y se lance como candidato independiente”, en *El Nacional*, Caracas, 27-12-01, p. D-2.

(12) Véase las declaraciones de Ernesto Alvarenga, (*El Nacional*, Caracas, 04-01-02, p. D-1, *El Universal*, Caracas, 04-01-02, p. 1-3, 14-01-02, p. 1-4). Además, el diputado Jordán Hernández, del partido de gobierno, quien aceptó la candidatura a la presidencia de la Asamblea Nacional apoyado por la oposición confrontando la línea oficialista, fue expulsado del partido como lo anunció el propio Presidente de la República, en *El Nacional*, Caracas, 07-01-01, p. D-1.

gimen constitucional, sino que postuló, con razón, que esa democracia representativa se debía reforzar y profundizar con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad, conforme al respectivo orden constitucional (art. 2). Agregó la Carta, además, que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad y, además, condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Por ello, afirma que la promoción y fomento de las diversas formas de participación, fortalece la democracia (art. 6).

El perfeccionamiento de la democracia que había venido clamando el pueblo de Venezuela, consistía y consiste, por tanto, en hacerla realmente participativa, de manera que la ciudadanía, con base en el derecho a la participación política, pueda participar en la gestión de los asuntos públicos en forma permanente y no sólo y exclusivamente a través de los partidos políticos, como ha sucedido en las últimas décadas.

La Constitución de 1999, en su letra, sin duda está imbuida totalmente del concepto de participación, de manera que no sólo declara al gobierno de la República y de todas las entidades políticas como participativo (art. 6), sino que consagra formalmente el derecho a la participación política (art. 62) e, incluso, enumera, los diferentes medios de participación en lo político, más allá de la elección de cargos públicos: mediante el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones, incluso, dice la Constitución, que serán de carácter vinculante (art. 70).

Además, la Constitución reguló directamente algunos medios específicos de participación en la gestión pública, como son:

Primero, en el ejercicio de la función legislativa mediante la imposición a la Asamblea Nacional de la obligación de consultar a los órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada, para oír su opinión sobre los proyectos de leyes (art. 211); y de la obligación de consultar a los Estados, a través de sus Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los mismos (art. 206). Esta obligación, sin la menor duda, se traslada al Presidente de la República en los casos de delegación legislativa mediante leyes habilitantes (art. 203), pues de lo contrario, se cometería un fraude a la Constitución.

Segundo, en el proceso de designación por la Asamblea Nacional de los titulares de los órganos del llamado Poder Ciudadano (Fiscal General de la República, Contralor General de la República, y Defensor del Pueblo), del Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral) y del Poder Judicial (Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia), al disponerse expresamente que la postulación de los candidatos a dichos cargos corresponde exclusivamente a sendos Comités de Postulaciones que deben estar integrados sólo “por representantes de los diferentes sectores de la sociedad” (arts. 270, 279, 295)¹³.

Sin embargo, ese carácter participativo del régimen democrático en Venezuela, que deriva de esas precisas y terminantes normas constitucionales, desde 2000 fue marginado. Ello ocurrió, en primer lugar, con el retroceso que se imprimió a la acción de go-

(13) La Constitución de Honduras, en la reforma de 2002, estableció un Comité de Nominaciones para la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el cual fue regulado por Ley especial.

bierno en materia de descentralización política, ahogándose progresivamente a los Estados y Municipios, y todo signo de autonomía política local sin la cual no puede haber participación. Para ello, a partir de 2000 se comenzaron a estructurar al margen de la organización del Estado, otros mecanismos, básicamente de movilización popular, como fueron los iniciales Círculos Bolivarianos organizados desde la Presidencia de la República, y a partir de 2006, los Consejos Comunales, también controlados desde la Presidencia de la República.

En segundo lugar, en cuanto al derecho a la participación en el proceso de formación de las leyes, el mismo desde el inicio fue sistemáticamente burlado. Ello ocurrió, particularmente en 2001, con motivo de la ejecución de la Ley Habilitante, que llevó al Presidente de la República en noviembre de ese año a dictar 48 Decretos-Leyes sobre materias delegadas de primera importancia en el país, sin haber sometido los proyectos a la consulta pública como lo exigía la Constitución. Ello incluso, en violación de la Ley Orgánica de la Administración Pública de octubre de 2001, la cual sanciona de nulidad absoluta (art. 137) los textos legales y reglamentarios que emanen del Ejecutivo Nacional sin seguir el procedimiento de consulta pública establecido¹⁴. Lo mismo ha ocurrido en 2007 con los decretos leyes dictados en ejecución de la ley habilitante de enero de ese año.

En tercer lugar, lo mismo ocurrió en relación con el derecho a la participación ciudadana en la designación de los órganos de los Poderes Públicos Ciudadano, Electoral y Judicial, a través de representantes de los diversos sectores de la sociedad, lo cual se ha vulnerado sistemáticamente por la Asamblea Nacional, desde cuando dictó la “Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional” de noviembre de 2000, y luego, al sancionar las Leyes orgánicas del Poder Electoral (2002), del Poder Ciudadano (2001) y del Tribunal Supremo de Justicia (2004).

Mediante estas leyes lo que se regularon fueron sendas Comisiones Parlamentarias integradas con mayoría de diputados para escoger a los referidos funcionarios, con lo cual se sustituyó a los Comités de Postulaciones regulados en la Constitución, que debían estar exclusivamente integrados “por representantes de los diversos sectores de la sociedad”. La sociedad civil fue así marginada, y los titulares de los órganos de los Poderes Ciudadano (Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo y Contralor General de la República), Electoral y Judicial han sido nombrados con la más absoluta discrecionalidad. Incluso en el caso de los Magistrados del Tribunal Supremo se designaron sin atender algunos de los criterios objetivos que la Constitución estableció como condi-

(14) Véase Allan R. Brewer-Carías, “Apreciación general sobre los vicios de inconstitucionalidad que afectan los Decretos Leyes Habilitados” en *Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus Decretos Leyes*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos N° 17, Caracas 2002, pp. 63 a 103.

ción para ocupar dichos cargos. A través de toda esta legislación, se consolidó el control político del Ejecutivo al controlar la Asamblea Nacional¹⁵.

Debe destacarse, en relación con estas violaciones al derecho a la participación político que en 2000, la Defensora del Pueblo incluso impugnó la antes mencionada Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Altos Funcionarios de los Poderes Ciudadano y Judicial por inconstitucional¹⁶; acción respecto de la cual el Tribunal Supremo nunca se pronunció, y más bien lo que hizo la sala Constitucional fue decidir en sentencia de 12 de diciembre de 2000, que la Constitución de 1999 simplemente no se aplicaba, en cuanto a los requisitos para ser Magistrado, a los propios Magistrados que aspiraban ser “ratificados”, que eran los mismos que estaban sentenciando¹⁷. El principio más elemental en la historia del derecho según el cual nadie puede ser a la vez juez y parte en un proceso, es decir, nadie puede decidir en causa propia, fue vulnerado por el órgano judicial que estaba llamado, precisamente, a velar por la integridad de la Consti-

(15) El tema ya en 2001 lo destacó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el comunicado de prensa N° 23/02 que emitió el 10-05-02, y en las Observaciones Preliminares que formuló el 10-05-02, indicando en definitiva que “28. La Comisión se encuentra preocupada por la posible falta de independencia y autonomía de los otros poderes respecto al Poder Ejecutivo, pues indicarían que el equilibrio de poderes y la posibilidad de controlar los abusos de poder que debe caracterizar un Estado de Derecho estaría seriamente debilitado. Al respecto, la CIDH debe señalar que la separación e independencia de los poderes es un elemento esencial de la democracia, de conformidad con el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. 29. La Comisión considera perentorio que se adopten las leyes orgánicas de manera de establecer los mecanismos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para la selección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como del Defensor del Pueblo, del Fiscal General de la República y del Contralor General de la República”. Véase la referencia en Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002.

(16) Véase en *El Universal*, Caracas, 15-12-00, p.1-4. La Defensora del Pueblo Dilia Parra había señalado en relación con la Ley que “se estaría cometiendo una falta al sistema democrático, ya que fue secuestrado el derecho a la participación ciudadana y no hay posibilidad de ser plural”, en el *El Universal*, Caracas, 21-11-00, p. 1-4. El Fiscal General de la República Javier Elechiguerra, también impugnó la ley ante el Tribunal Supremo, (*El Nacional*, Caracas, 09-11-00, p. D-2; *El Universal*, Caracas, 13-12-00, p.1-2). Dichos funcionarios, ejercieron esos recursos pensando que como titulares de órganos del Poder Público, gozaban de autonomía. Por ello, fueron relevados de sus cargos por la propia Asamblea, cuando aplicó la inconstitucional Ley. La verdad es que el Ministro del Interior, Luis Miqulena, había anunciado que la Asamblea Nacional designaría “a dedo” a los órganos del Poder Ciudadano, (*El Nacional*, Caracas, 29-08-00, p. D-1); y antes, el Presidente de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, Manuel Quijada, había señalado que la Constitución de 1999 en cuanto a la elección de los órganos del Poder Público era “letra muerta” y que la Asamblea Nacional debía hacer la elección “como lo hacía el extinto Congreso”; (*El Universal*, Caracas, 28-01-00, p. 1-2). En todo caso, también, la elección irregular de los titulares de los Poderes Públicos mediante la Ley de Designaciones fue justificada por el entonces Vicepresidente Ejecutivo Isaías Rodríguez, luego electo Fiscal General de la República conforme a dicha Ley inconstitucional, (*El Nacional*, Caracas, 01-09-00, p. D-3).

(17) El Director General de la Defensoría del Pueblo Juan Navarrete, había señalado que ello se debía a que “muchos de los Magistrados no responden a los requisitos necesarios para ser ratificados”, (*El Universal*, Caracas, 14-12-00, p.1-2).

tución (art. 335)¹⁸. Sin embargo, el Tribunal decidió con fundamento en la transitoriedad constitucional que había avalado por el propio Tribunal Supremo, con lo cual se justificaron normas que se apartaban del texto constitucional.

Con todo ello, ya para 2002 la democracia participativa, en sus previsiones constitucionales directas, puede decirse que había sido marginada por los propios órganos del Estado, los cuales, al contrario, deberían ser los llamados a asegurar su ejercicio efectivo.

3. La situación de los derechos humanos y los efectos de su irrespeto

Pero la Carta Democrática Interamericana, además de consagrar el derecho a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla; y definir a la democracia mediante sus contenidos representativos y participativos; para que no hubiera dudas, enumeró los *elementos esenciales* de la democracia representativa (art. 3).

El primero de dichos elementos esenciales es el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; y tan importante es la relación entre la democracia y los derechos constitucionales, que la propia Carta Democrática precisó que aquella es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en la Constitución y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos (art. 7).

Pero para 2002, en Venezuela, por la concentración del poder que se había producido y la ausencia de controles efectivos del poder y de contrapesos políticos, ya los derechos humanos habían sufrido reveses en su ejercicio y protección, con una acumulación como antes no había ocurrido.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos nunca antes había recibido tantas denuncias de violaciones de derechos humanos, como las que le han llegado partir de 2000 en relación con actos de terrorismo derivados de secuestros vinculados a la guerrilla colombiana; irrespeto a libertad sindical; atentados a la libertad de reunión y de asociación; violaciones a las garantías del debido proceso; injerencia del Poder Ejecutivo en los otros Poderes del Estado; sujeción del Poder Judicial; irrespeto al derecho a la vida y seguridad personal por ejecuciones extrajudiciales y creación de grupos parapoliciales; ataques a la libertad de expresión, restricciones al derecho a informar y violaciones al derecho a la privacidad de las comunicaciones.

Por otra parte, la violencia física ejercida por grupos de personas que habían manifestado actuar en nombre del partido de gobierno o de agrupaciones patrocinadas por el gobierno, contra manifestantes, contra medios de comunicación y contra la libre actuación de los diputados a la Asamblea Nacional y de los Consejos Legislativos, constituyeron prácticas de amedrentamiento, amenaza y destrucción no sólo contra el ejercicio de los derechos constitucionales sino contra la oposición y contra la propia democracia¹⁹. A

(18) Incluso, la Defensora del Pueblo, Dilia Parra, había pedido la inhibición de los Magistrados, (*El Universal*, Caracas, 16-12-00, p. 1-4).

(19) Desde comienzos de 2002, la táctica del partido de gobierno de amedrentar con turbas callejeras a los opositores y disidentes ya se había multiplicado alarmantemente, con asaltos a las universidades (*El Universal*, Caracas, 27-04-01, p. 4-1; *El Nacional*, Caracas, 27-04-01, p. C-2);

ello se debe agregar la discriminación política que se desató en el país, precisamente a raíz de los sucesos de abril de 2002, como “política de Estado”, nunca visto en la historia política del país, contra toda disidencia política de oposición, a la que se acusó de “golpista”; y luego, contra los tres millones y medio de personas que firmaron la petición de la realización del referendo revocatorio presidencial de 2004, y contra los empleados despedidos de la empresa petrolera estatal en 2002-2003, después del paro petrolero de ese año.

4. La situación del Estado de derecho y el acceso al poder

El *segundo elemento* esencial de la democracia conforme a la Carta Democrática Interamericana es el acceso al poder y su ejercicio, con sujeción al Estado de derecho. Esto implica que para que haya democracia, el acceso al poder sólo puede realizarse con apoyo a los métodos constitucionales y, además, que el ejercicio del poder se debe hacer con sujeción al Estado de derecho, es decir, de nuevo, respetándose la Constitución y el orden jurídico. No hay democracia, por tanto, donde no hay respeto a la Constitución.

Es evidente que en materia de elección de cargos representativos este principio se ha respetado en Venezuela y en tal sentido, en los últimos años, se han realizado numerosas elecciones. En cambio, se vulneró abiertamente, como antes se destacó, en cuanto al acceso al poder respecto de los órganos de los Poderes Públicos cuyos titulares no son electos popularmente, como los órganos del Poder Ciudadano, del Poder Electoral y del Poder Judicial. Sobre ello, incluso, se refirió en 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al destacar la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho, al señalar en el Comunicado de Prensa del 10-05-02, y en sus Observaciones Preliminares de la misma fecha, entre otros aspectos, que “la poca credibilidad de las instituciones de control debido a la incertidumbre sobre la constitucionalidad de su designación y la parcialidad de sus actuaciones”, representan una clara debilidad de los pilares fundamentales para la existencia del Estado de Derecho en un sistema democrático en los términos de la Convención Americana y de la Carta Democrática Interamericana”, urgiendo “al fortalecimiento del Estado de Derecho en Venezuela a la mayor brevedad posible”²⁰.

ataques a periodistas, reporteros (*El Nacional*, Caracas, 18-01-02, p. D-1) y camarógrafos de Globovisión y de Radio Caracas Televisión (*El Nacional*, Caracas, 21-01-02, p. D-2), que dieron lugar a medidas cautelares por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; contra las manifestaciones de grupos de protesta de la sociedad civil y de la oposición (*El Universal*, Caracas, 09-01-02, 1-4); contra los diputados de oposición y los disidentes del partido de gobierno (*El Nacional*, Caracas, 06-01-02, p. D-2; *El Nacional*, Caracas, 09-01-02, p. D-3; *El Nacional*, Caracas, 08-01-02, p. 1-2); contra el diario *El Nacional* (*El Nacional*, Caracas, 08-01-02, p. A-1; 09-01-02, p. D-1; *El Nacional*, Caracas, 10-01-02, p. D-1). Jorge Olavarría denunció estas tácticas, como fascistas, las cuales comenzaron a aparecer desde el 31-01-99, cuando se instalaron las Cámaras Legislativas del anterior Congreso, negándole su carácter de expresión del pueblo, *El Nacional*, Caracas, 21-01-02, p. D-5.

(20) Véase la cita en Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002.

5. La situación de la democracia fracturada por la dependencia del Poder Electoral

En *tercer lugar*, otro elemento esencial de la democracia conforme a la Carta Democrática Interamericana, es la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo. El régimen electivo, por tanto, es esencial en la democracia representativa para lo cual el órgano de control electoral es también esencial para asegurar su efectividad y el carácter justo de las elecciones.

La Constitución de 1999 erigió al Poder Electoral como un componente del Poder Público con independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria; despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral; transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinio (art. 294). Sin embargo, todos estos principios con los que se podrían asegurar elecciones libres y justas, hasta 2002 no se habían desarrollado legislativamente, por lo que los miembros del Consejo Nacional Electoral encargados de implementar la democracia representativa, comenzaron a ser designados “transitoriamente” por un órgano legislativo también transitorio llamado Comisión Legislativa Nacional, sin que se hubiera constituido el Comité de Postulaciones Electorales “integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad” que establecía el artículo 295 de la Constitución. Con la transitoriedad constitucional creada por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de diciembre de 1999, puede decirse que comenzó la lesión a la autonomía del Poder Electoral²¹.

Todo ello sirvió para debilitar progresivamente la democracia representativa en Venezuela, pues las elecciones las dirigió y ha seguido dirigiendo un órgano en el cual la sociedad civil y la mayoría de los partidos políticos no han confiado²². La esperada Ley Orgánica del Poder Electoral, sólo fue sancionada en octubre de 2002, y si bien en apli-

(21) El Consejo Nacional Electoral a través de su Vicepresidente Alfredo Avella, ante el requerimiento del Presidente de la República en enero de 2001 de que anulará las elecciones del Presidente y Directorio de la CTV, a los cuales desconoció como autoridades legítimas del movimiento sindical, (*El Nacional*, Caracas, 08-01-2002, p. D-1), le indicó al Presidente su desacuerdo con la intromisión del Ejecutivo en el Poder Electoral, indicando “La majestad y la autonomía del Poder Electoral fueron maltratados, porque cualquier opinión o sugerencia, aunque sea general, puede anticipar la decisión y eso es sumamente inconveniente, pues ya es sabido que si la decisión que tomemos se parece al pronóstico, eso se presta a suspicacias”, (*El Nacional*, Caracas, 09-01-02, p. D-3).

(22) Al problema de la composición del Consejo Nacional Electoral, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus Observaciones Preliminares del día 10-05-02, le dedicó las siguientes consideraciones: “50. Durante su visita in loco, la Comisión recibió numerosas observaciones referentes a la composición del Consejo Nacional Electoral, titular del poder electoral en los términos de la Constitución. Sus integrantes no han sido seleccionados de conformidad con el procedimiento pautado por la propia Constitución. La mayoría de sus miembros, incluido su Presidente, habrían renunciado sin que se haya abierto el procedimiento de selección para escoger al nuevo Consejo como lo pauta la Constitución. Ello implicaría que, en la práctica, el Consejo se ve impedido de adoptar decisiones en todos los asuntos de importancia para los procesos electorales de todo tipo bajo su jurisdicción”.

cación de sus disposiciones se efectuó una primera designación de los miembros del Consejo, luego por imposibilidad de lograrse la mayoría calificada que se requería para ello en la Asamblea Nacional, la Sala Constitucional resolvió la omisión legislativa, designando directamente a los miembros del Consejo Nacional Electoral, todos afectos al gobierno, sin ajustarse a lo que exigía la Ley Orgánica, secuestrándose así al Poder Electoral, como se explica detalladamente más adelante.

6. La situación de la democracia y las limitaciones al pluralismo

El *cuarto* de los elementos esenciales de la democracia representativa, es el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, a lo cual la Carta Democrática destina otra norma postulando que el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia (art. 5). En definitiva, se trata del principio del pluralismo político, el cual se opone a toda idea de concentración del poder y de organización política de la sociedad promovida por el Estado o desde el Estado.

El régimen democrático plural, en esta forma, siempre se contrapone al superpoder del Estado, buscando que los partidos y organizaciones políticas estén siempre fuera de la esfera del Estado y de su influencia, de manera que los individuos y grupos sociales desarrollen libremente su personalidad. El pluralismo, además, es el que puede asegurar elecciones libres, la alternabilidad gubernamental y la participación política y, a través de esta, la descentralización del poder. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas, en definitiva, es el antídoto contra el totalitarismo que se caracteriza por la existencia de una fuente de autoridad única que incluso pretende apropiarse de la soberanía.

El pluralismo político, por tanto, implica la existencia democrática de una multiplicidad de grupos políticos, partidos y organizaciones, que articulen la sociedad fuera del alcance del Estado. Por eso, incluso, la Constitución se refiere en muchas normas a las asociaciones u organizaciones con fines políticos (art. 67), a las organizaciones de la sociedad civil (art. 293,6; 296) y a la sociedad organizada (art. 211). Pero en contraste, la Constitución confiere al Poder Electoral, que es un órgano del Estado, una inadmisibles injerencia en las organizaciones de la sociedad civil, al atribuirle el poder de organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos (art. 293,6). Esto, por sí mismo, es un atentado al pluralismo político y una estatificación inconveniente de las organizaciones sociales. Ello es más grave si el Poder Electoral no goza de efectiva independencia respecto del Poder Ejecutivo, como ha sucedido con el Consejo Nacional Electoral.

En todo caso, los grupos de la sociedad fuera del ámbito del poder del Estado y de su alcance, son los que garantizan el pluralismo político como elemento esencial de la democracia. Por eso, incluso, la Constitución, como se ha dicho, impone a los funcionarios públicos la obligación de estar “al servicio del Estado y no de parcialidad alguna” (art. 145) para deslindar con claridad la organización política de la sociedad (el Estado) de los grupos organizados de la sociedad (partidos y organizaciones de la sociedad civil), prohibiéndose, incluso, en la Constitución, aún cuando inconvenientemente y contrario a lo establecido en la Carta Democrática (art. 5), el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado (art. 67).

Pero en contraste, en la práctica política desde 2000, el pluralismo político fue lesionado, por una parte, al integrarse el partido de gobierno al Estado en una forma nunca antes conocida en la historia política venezolana. Como se dijo, el Presidente de la República ha sido el Presidente del partido de gobierno y sus Ministros más cercanos han sido los directivos del mismo.

Ello incluso condujo, años después, a que durante el año 2007, se hubiera desarrollado una política de Estado, dirigida por los altos funcionarios del mismo, a la creación del Partido Socialista Único.

El Estado en muchos aspectos, por tanto, parece haber estado al servicio del partido de gobierno y éste al servicio del Estado. Las otras organizaciones políticas y partidos distintos al partido de gobierno, han tendido a ser marginados por el Poder.

Por otra parte, la integración del partido de gobierno al Estado, ha hecho recordar la aplicación de la vieja técnica del “botín” respecto de la Administración Pública, que ha provocado la conformación de una “nueva” función pública integrada casi exclusivamente por militantes del partido de gobierno²³.

Por otra parte, el pluralismo ha sido olvidado por la concentración del poder en el Ejecutivo, cuyo jefe ha sido a la vez Presidente del partido de gobierno que ha controlado todas las instancias del poder, y a través de éstas, ha intentado controlar a las organizaciones de la sociedad civil como los sindicatos y gremios profesionales, cuyas elecciones las controla un órgano del Estado sometido políticamente, como lo ha sido el Poder Electoral.

Incluso, en este aspecto de lesión al pluralismo, desde 2000, desde el poder del Estado, se desarrolló una sistemática política de amedrentamiento e injerencia del Estado en los asuntos de la Iglesia, acompañada de ataques personales a sus jerarcas²⁴, hasta con intentos de división de la propia Iglesia, para intentar debilitar su liderazgo espiritual²⁵.

(23) Quizás por ello, el jefe del Directorio del denominado “Comando Político de la Revolución”, Guillermo García Ponce, anunció formalmente, la “depuración” de la Administración Pública, para cerrar “la brecha por la cual se han colado trepadores y oportunistas no identificados políticamente con el proceso”, en *El Nacional*, Caracas, 22-01-02, p. D-1.

(24) Los ataques del Presidente Chávez contra la Iglesia Católica han sido constantes durante su gobierno, muchos de ellos personalizados en el Presidente de la Conferencia Episcopal, Monseñor Baltasar Porras, y el Nuncio Apostólico (*El Nacional*, Caracas, 25-01-02, p. A-2; *El Nacional*, Caracas, 26-01-02, p. A-2).

(25) El Padre Luis Ugalde S.J., Rector de la Universidad Católica Andrés Bello señalaba, sin embargo, que “Chávez no podrá dividir la Iglesia”, *El Universal*, Caracas, 31-01-02, p. 1-1. Véase por ejemplo, en sentido disidente, lo expuesto por el Padre Jesús Gazo, *El Universal*, Caracas, 16-10-00, p. 1-12. Sin embargo, ya para finales de 2000 y principios de 2002, la Iglesia aparecía en las encuestas de opinión, en el primer lugar de aceptación de los venezolanos.

7. La situación de la democracia por la ausencia de efectiva separación y control del poder y su distorsión

El *quinto* elemento esencial de la democracia representativa conforme a la Carta Democrática Interamericana, es la separación e independencia de los poderes públicos. Se trata, en definitiva, de la necesaria existencia de instrumentos de control y limitación del poder mediante su distribución y separación, para que puedan servir de contrapeso y balance.

Sin control institucional del poder no puede haber democracia, pues, en definitiva, todos los elementos esenciales de la misma antes analizados dependen de este último: sólo controlando al poder es que puede haber respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; sólo controlando al poder es que puede alcanzarse la sujeción al Estado de derecho; sólo controlando el poder es como puede haber elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; y sólo controlando al poder es que puede existir un régimen plural de partidos y organizaciones políticas²⁶. Por tanto, sin separación e independencia de los poderes públicos, tanto vertical como horizontal, no hay ni puede haber democracia.

La Constitución de 1999, por ello, establece una doble distribución (separación e independencia) de los poderes públicos: por una parte, la distribución vertical al asignar el Poder Público al Poder Municipal, al Poder Estatal y al Poder Nacional, cada uno con autonomía política; y por la otra, la distribución horizontal al dividir al Poder Nacional, en cinco poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, cada uno con independencia y autonomía (art. 136).

La distribución vertical del Poder es consecuencia de la forma de Estado de Federación descentralizada (art. 4) que consagra la Constitución, cuyo texto erige a la descentralización en una política nacional para, precisamente, profundizar la democracia, acercando al poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (art. 158). Como antes se dijo, la descentralización política es esencial para la democracia participativa, pues la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos sólo es posible acercando el poder al ciudadano y, en consecuencia, multiplicando la organización política primaria que es la municipal.

Lamentablemente, después de años de esfuerzos por implementar una política descentralizadora a partir de 1989, con todos los altos, bajos y retrocesos, a partir de 1998 el país sufrió un progresivo proceso de centralización y concentración de recursos y competencias públicas en el Poder Nacional, en perjuicio de la autonomía de Estados y Municipios. La propia Constitución de 1999, en esta materia, es contradictoria, pues paralelamente a la exaltación de la descentralización, redujo la autonomía de Estados y Municipios y llegó, incluso, a nacionalizar la organización del órgano legislativo esta-

(26) Véase sobre el tema y las críticas al Proyecto inicial de Carta Democrática Interamericana, antes de su aprobación, en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*, Caracas, 2001, pp. 44 y ss.; y 130 y ss.

dal (los Consejos Legislativos), los cuales pasaron a ser regulados por una Ley nacional dictada en 2001. El proceso de centralismo, además, ha ahogado financieramente a los Estados y, consecuentemente, a los Municipios, nacionalizándose definitivamente el manejo de los Fondos de financiamiento vinculados al IVA (FIDES) y a los hidrocarburos (Asignaciones Especiales), los cuales han pasado a ser controlados y distribuidos al antojo por los órganos nacionales. La democracia, por tanto, como régimen político, comenzó a retroceder a partir de 2000 por los embates del centralismo.

A ello se agregó, con posterioridad, el proceso de desmunicipalización del país iniciado formalmente en 2006 mediante la creación de los Consejos Comunales, sin autonomía ni origen electoral algunos, dependientes del Poder central, que se analizan más adelante

Pero en el funcionamiento del Estado, el principal y más esencial de los elementos de la democracia, es el principio de separación de poderes, de manera de que el poder controle al poder y exista un balance y contrapeso entre los poderes del Estado, como antídoto a la concentración del poder y al autoritarismo. No existe democracia cuando el ejercicio del Poder Público está concentrado en unas solas manos. En este aspecto, en contraste, también a partir de 2000, la democracia en Venezuela ha sufrido un descalabro por la concentración del Poder Público en las solas manos del Poder Ejecutivo.

Como se ha dicho, la Asamblea Nacional ha estado dominada y totalmente controlada por el partido de gobierno, actuando el Presidente de la República como Presidente de dicho partido. La Asamblea Nacional ha actuado conforme a las instrucciones del Presidente y ha legislado lo que el Presidente de la República le ha propuesto, como ocurrió con las Leyes Habilitantes de 2001 y 2007, sin mayor debate.

Al haber el Poder Ejecutivo controlado a su antojo al Poder Legislativo, mediante este control también ha controlado a su antojo a los otros poderes del Estado, cuyos titulares han sido designados irregularmente por una Asamblea Nacional sometida. Por ello, desde 2000, los otros poderes nacionales no han sido capaces de dar signos reales de autonomía e independencia, y ello ha sido particularmente grave en relación con el Poder Judicial.

Como se ha señalado, en cuanto al Tribunal Supremo de Justicia, la designación inicial de sus Magistrados se hizo el 22 de diciembre de 1999 por la Asamblea Nacional Constituyente con base en el antes indicado Régimen de Transición del Poder Público que no fue sometido a referendo aprobatorio, y al cual, el mismo Tribunal Supremo le reconoció rango constitucional, con la cual los Magistrados así nombrados decidieron en causa propia.

Posteriormente, cuando la Asamblea Nacional, en 2000, ya en vigencia la Constitución, debió nombrar a los Magistrados del Tribunal Supremo, muchos de ellos aspiraban a ser ratificados y, como antes se dijo, de nuevo juzgaron en causa propia y resolvieron que los requisitos que la Constitución establecía para ser Magistrado, no se les aplicaba. Luego, con la sanción de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, el control del máximo tribunal de la República por el Poder Ejecutivo, se consolidó.

Por otra parte, el propio Tribunal Supremo de Justicia en múltiples decisiones de 2000 convalidó la ilegítima transitoriedad constitucional y decidió en coincidencia con las actuaciones ejecutivas. El control por excelencia que corresponde al Poder Judicial respecto de las actuaciones del Poder Ejecutivo, por tanto, y muy lamentablemente, en muchos casos quedó en entredicho.

Adicionalmente, la intervención del Poder Judicial decretada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999 continuó, incluso al margen del Tribunal Supremo y con su anuencia, de manera que las normas constitucionales que establecen incluso una jurisdicción disciplinaria (art. 267) nunca se han puesto en vigencia. La provisionalidad de los jueces ha sido la regla y con ello, lamentablemente, la quiebra de su autonomía e independencia, por la dependencia respecto del poder²⁷. Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2002 ya señalaba 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 judicatura”, indicando 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”²⁸.

En el Poder Ciudadano la situación no ha sido menos dramática. Desde 2000 la Contraloría General de la República no ha actuado como órgano contralor e, incluso, el Contralor General pareció querer convertirse en una especie de juez, alegando que nada había resuelto en los casos más conocidos y publicitados de corrupción pública y administrativa, porque no se le habían presentado pruebas, cuando en realidad, dirige un órgano de control fiscal que es un órgano de investigación y averiguación administrativa²⁹.

En cuanto al Defensor del Pueblo, muy poca actuación ha tenido en los casos más sonados de violación de derechos constitucionales, como el referido a los grupos de exterminio policiales, la violación al derecho a la participación, o en los atentados contra la libertad de expresión que, incluso, han originado la adopción de medidas cautelares por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lamentablemente, los órganos de control internacional habían tenido que actuar ante la carencia de la actuación del Defensor del Pueblo, a pesar de la amplísima gama de competencias que tiene en la Constitución (art. 281).

En todo caso, la sujeción de los órganos del Poder Público al Poder Ejecutivo a través de la Asamblea Nacional que los designó en forma excluyente y conforme a los

(27) Desde mayo de 2001 el Tribunal Supremo de Justicia comenzó a reconocer el fracaso de la emergencia judicial, y el hecho de que no habían desaparecido las causas que habían justificado el decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de intervención del Poder Judicial, *El Universal*, Caracas, 30-05-01, p. 1-4. En agosto de 2001, se anunciaba que el 90% de los jueces eran provisionales, *El Universal*, Caracas, 15-08-01, p. 1-1; y al mes siguiente el Director Ejecutivo de la Magistratura reconocía que sólo en 6 años el Poder Judicial podía llegar a ser independiente, *El Nacional*, Caracas, 02-09-01, p. D-1.

(28) Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002.

(29) Véase en *El Nacional*, Caracas, 08-01-02, p. D-2; 17-01-02, p. D-4

dictados que provenían del Poder Ejecutivo, ya para 2000 había provocado una concentración del poder en Venezuela que, como antes se ha señalado, minaba el elemento esencial de la democracia consistente en la separación e independencia de los poderes públicos.

8. La situación de la democracia y los problemas de la transparencia gubernamental

La Carta Democrática Interamericana también estableció como componentes fundamentales de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (art. 4).

Lamentablemente, estos componentes también han presentado en Venezuela, un saldo negativo desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1999.

Entre los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, en efecto, está la transparencia de las actividades gubernamentales, lo que significa que las mismas deben ser realizadas en forma abierta, franca y con confianza, sometidas al escrutinio de los ciudadanos. En cambio, son contrarias a la exigencia de la transparencia las actividades gubernamentales ocultas, que se realizan de espaldas a la ciudadanía, desconfiando de la misma y que niegan la participación.

En tal sentido, el gobierno que se inició en 2000 no fue un gobierno transparente; y al contrario, la transparencia se sustituyó por el trabajo secreto, oculto y escondido, como por ejemplo sucedió con la elaboración de los Decretos Leyes delegados en 2001, cuyo texto, incluso, sólo fue conocido por los propios órganos públicos encargados de su ejecución, después de que se publicaron en la *Gaceta Oficial*. Las organizaciones políticas y de la sociedad civil fueron las grandes marginadas en ese proceso, en el cual, como se dijo, no se respetó la exigencia constitucional de la consulta pública.

9. La situación de la democracia y las limitaciones a la libertad de expresión

La libertad de expresión y de prensa, por otra parte, desde los primeros años del gobierno del Presidente Chávez sufrió atentados severos de parte del Presidente de la República o bajo su incitación; e, incluso, el propio Tribunal Supremo con la sentencia 1.013 de 12-06-2001, la limitó contrariando de la Constitución³⁰.

(30) Véase en *El Nacional*, Caracas, 29-06-01, p. D-2 y 02-01-02, p. D-1; *El Universal*, Caracas, 23-07-01, p. 1-4. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictó la sentencia 1.013 de 12-06-01 mediante la cual inconstitucionalmente restringió la libertad de expresión, resucitando las leyes de desacato. (Véase los comentarios en *El Universal*, Caracas, 15-06-01, p.1-4; *El Nacional*, Caracas, 15-06-01, p. D-1; 16-06-01, p. D-4; 24-06-01, p. H-1; 23-06-01, P. D-1. Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, Héctor Faúndez Ledesma, Pedro Nikken, Carlos M. Ayala Corao, Rafael Chavero Gazdik, Gustavo Linares Benzo y Jorge Olavarría, *La Libertad de Expresión Amenazada. Sentencia 1.013*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001. Véase la reseña de presentación de dicho libro en *2001*, Caracas, 06-10-01, p. 10). Véase la reacción del Relator sobre Libertad de Expresión de la Comisión

Dichos ataques también se han realizado mediante la amenaza y el amedrentamiento gubernamental a los medios de comunicación y a sus directivos³¹, así como a periodistas y reporteros³², y además, ya para 2000 se había consolidado una abierta violación al derecho ciudadano a la información, por el abuso incontrolado de las llamadas “cadenas” presidenciales, con las cuales la Secretaría de la Presidencia de la República obligó a todos los medios de comunicación a transmitir mensajes políticos del Presidente de la República, como jefe de partido y no del Estado o de Gobierno, incluso impidiendo que se informase a la ciudadanía sobre otros acontecimientos a los cuales tenía derecho³³.

10. La situación de la democracia y los problemas de sujeción de los militares al poder civil

La Carta Democrática Interamericana precisó, además, que la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida

Interamericana de Derechos Humanos, Santiago Canton, (*El Nacional*, Caracas, 21-06-01, p. D-1); y además los comentarios de Pedro Nikken, (*El Nacional*, Caracas, 23-06-01, p. D-1; Carlos Ayala Corao, *El Universal*, Caracas, 24-06-01, p. 1-12; Alberto Quiroz Corradi, *El Nacional*, Caracas, 24-06-01, p-E-8; y Héctor Faúndez, *El Nacional*, Caracas, 24-06-01, p. D-2, y Allan R. Brewer-Carías, *El Nacional*, Caracas, 26-06-01, p. D-2). Véase también la opinión de Hermann Escarrá contra la sentencia, (*El Nacional*, Caracas, 05-08-01, p. D-1), la cual lo condujo a renunciar a su cargo de agente de Venezuela ante los organismos interamericanos de derechos humanos, presionado entre otros por el Tribunal Supremo, (*El Nacional*, Caracas, 27-07-01, p. D-7; *El Universal*, Caracas, 07-08-01, p. 1-6). Véase en general la condena de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con las denominadas “leyes de desacato” que revive la sentencia 1013, (*El Universal*, Caracas, 20-01-01, p. 1-4). El Secretario Ejecutivo de la Comisión Santiago Canton, condenó además dichas leyes, con ocasión de su visita a Caracas, (*El Universal*, Caracas, 07-02-02, p. 1-6).

(31) Aparte de los ataques y agresiones contra periodistas y reporteros por turbas organizadas por el partido de gobierno, que fue objeto de debate ante la Asamblea Nacional, (*El Nacional*, Caracas, 18-01-02, p. D-1), también el gobierno ha coaccionado a los medios de comunicación.

(32) El 07-01-02, *El Nacional*, fue sitiado por una turba dirigida por el partido de gobierno, (*El Nacional*, Caracas, 08-01-02, p. A-1); hecho grave defendido por el propio Presidente de la República, lo que originó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hubiera intervenido y adoptado medidas cautelares, ordenando al gobierno la adopción de protección, las cuales incluso han sido desacatadas. (Véase los comentarios de Carlos Ayala Corao, *El Nacional*, Caracas, 11-01-02, p. D-2; y Pedro Nikken, *El Universal*, Caracas, 15-01-02, p. 1-5). Santiago Canton, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó que “los actos de hostigamiento y desprestigio en contra de periodistas y medios de comunicación tienen un grave efecto multiplicador sobre las violaciones a los derechos humanos de toda la población venezolana”, (*El Universal*, Caracas, 09-02-02, p. 1-6).

(33) Un caso destacado de esta limitación se produjo el 23-01-02 con motivo de la multitudinaria marcha organizada por la oposición en la ciudad de Caracas. La más importante y multitudinaria marcha política que se haya producido jamás en el país, (*El Nacional*, Caracas, 24-01-02, p. A-1; *El Universal*, Caracas, 25-01-02, p. 1-C). Las “cadenas” del Presidente de la República para transmitir sus actos políticos durante las mismas horas, lesionaron el derecho a informar de los medios y el derecho a ser informados de los ciudadanos. Por ello, los diputados de oposición se solicitaron al Tribunal Supremo de Justicia la nulidad del artículo 209 de la Ley de Telecomunicaciones, que permite las referidas cadenas “por contrarias al derecho a la información”, (*El Nacional*, Caracas, 08-02-02, p. D-6).

es fundamental para la democracia (art. 4). Esto apunta, ante todo, a la subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil.

Sin embargo, en contraste, en Venezuela, la militarización progresiva del Estado a partir de 2000, como política gubernamental, rompió dicha subordinación³⁴; e incluso, comenzó a vislumbrarse el peligro de surgimiento de un partido militar al servicio del Presidente de la República³⁵. Basta recordar cómo mediante el llamado “Plan Bolívar 2000” los recursos públicos que debían ser manejados para actividades de carácter social por los Gobernadores de Estado, pasaron a ser manejados por los Comandantes de Guarnición, con el catastrófico resultado administrativo denunciado en todos los niveles, con grave perjuicio a la propia institución militar. La militarización del gobierno por otra parte, incluso se reflejó en la extensión ilegítima del ámbito de la justicia militar para juzgar delitos o faltas civiles³⁶. También se manifestó en las designaciones que se efectuaron para muchos altos cargos de la Administración Pública, de ex militares del entorno personal del Presidente de la República, o de militares activos³⁷.

La militarización, en todo caso, para 2000 ya había comenzado a producir efectos negativos dentro de la propia Fuerza Armada, cuyos generales activos comenzaron a mostrar preocupación por la politización de la Fuerza Armada³⁸.

(34) El militarismo ha sido denunciado incluso por quienes han estado cerca del Presidente en años anteriores. Pablo Medina, por ejemplo, Secretario General del Partido Patria para Todos, que fue partido de la coalición de gobierno, insistió en que el Presidente pretendía imponer un militarismo autoritario, (*El Universal*, Caracas, 23-03-00, p. 1-7); en la militarización del régimen de Chávez, (*El Nacional*, Caracas, 12-01-02, p. D-3), en que Chávez busca militarizar el gobierno (*El Nacional*, Caracas, 15-01-02, p. D-6). Véase el Informe de Consultores 21 para Veneconomía sobre militarización del gobierno, (*El Universal*, Caracas, 23-12-01, p.1-10).

(35) Los militares, incluso, como Fuerza Armada hicieron público un comunicado de adhesión al Jefe de Gobierno y a la revolución. (*El Nacional*, Caracas, 09-11-01, p. D-1; 08-11-01, p. D-1). Norberto Ceresole lo consideró como un comunicado “legítimo” del “partido militar”, (*El Nacional*, Caracas, 11-11-01, p. D-4). El Ministro de la Secretaría de la Presidencia afirmó, por la insistencia del Presidente de que su “revolución” es armada, que “las armas que apoyan a Chávez son las de la Fuerza Armada Nacional”, (*El Nacional*, Caracas, 19-12-01, p. D-2.)

(36) Véase, por ejemplo, en el caso del enjuiciamiento de Pablo Aure la opinión de Carlos Ayala Corao, *El Universal*, Caracas, 14-01-01, p. 1-4.

(37) En enero de 2002, así sucedía por ejemplo, con el Vicepresidente Ejecutivo de la República; el Secretario del Presidente; el Ministro, Viceministro y Director de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministro del Interior, el Viceministro de Seguridad Ciudadana, el Director de la Dirección de Inteligencia y el Director de la Dirección de Extranjería, los Directores del Fondo Único Social, de Fontur y del Setra; los Presidentes de Petróleos de Venezuela, de la Corporación Venezolana de Guayana, de Avensa, de Conatel, del Instituto Aeropuerto Internacional Simón Bolívar, de Cadafe. (Véase *El Nacional*, Caracas, 25-01-02, p. D-1 y 27-01-02, p. D-4). Entre tanto más de 100 oficiales no afectos al Presidente están en disponibilidad o en cargos en el exterior, (*El Nacional*, Caracas, 27-01-02, p. H-1).

(38) Así, en un documento considerado por los generales de la Fuerza Armada, al contrario se indicó: “Tenemos que buscar una proyección y participación apartidista del Ejército en el desarrollo del país... así como evitar el empleo de la imagen de la organización para fortalecer y proyectar una forma o modelo político partidista e ideología personal en particular o como elemento de intimidación o amenaza hacia masas oponentes o a la sociedad civil en general”. (Véase *Tal Cual*, Caracas, 22-01-02, p. 16 y 23-01-02, p. 16). El documento fue elaborado por el General Néstor

Debe señalarse, por último, que la politización en la Fuerza Armada fue alentada desde el inicio por el propio Presidente de la República, al justificar la eliminación de la Constitución de la prohibición que existía de ser “deliberantes”. Ello contribuyó a justificar las manifestaciones de Generales, en actos públicos, en respaldo del Presidente de la República como jefe de partido más que como Comandante en Jefe de la Fuerza Armada, y de su proyecto político. Ello motivó, también, manifestaciones públicas de oficiales de la Fuerza Armada, en rechazo al Presidente de la República y sus políticas³⁹. Por ello, con razón, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2002 ya advertía que “La realidad en la región demuestra que la deliberación de las Fuerzas Armadas suele ser la antesala para fracturas constitucionales que en todos los casos conducen a graves violaciones a los derechos humanos”, precisando que era responsabilidad “de todos los sectores, pero prioritariamente del Gobierno, [de] asegurar que las Fuerzas Armadas cumplan exclusivamente los roles de defensa de la soberanía nacional para la que han sido creadas y entrenadas.”

11. La situación de la democracia y el precario funcionamiento del Estado de Derecho

Por último, la Carta Democrática Interamericana también precisó que el respeto al Estado de derecho por todas las entidades y sectores de la sociedad, era igualmente fundamental para la democracia. Esta, en definitiva, sólo puede existir en un Estado de derecho. Pero cuando las instituciones públicas y el control sobre las mismas no funcionan por la concentración del Poder en unas manos, es difícil dibujar bien un Estado de derecho⁴⁰. Lo lamentable es que ello provocó que la violencia se hubiera comenzado a institucionalizar⁴¹.

González, Comandante de las Escuelas del Ejército, quien posteriormente fue relevado de su cargo. (El texto completo puede leerse en *El Nacional*, Caracas, 25-01-02, p. D-6). Posteriormente salió publicado otro documento atribuido a la firma de 3.400 oficiales de la Fuerza Armada, en el cual se cuestionaba la política gubernamental del Presidente H. Chávez, exigiendo su enjuiciamiento por desviación de fondos, *El Nacional*, Caracas, 02-02-02, p. D-4.

(39) El hecho inicial más notorio fue el discurso del Coronel de la Aviación Pedro Vicente Soto, pronunciado en un acto público sobre libertad de expresión y democracia el 07-02-02, en el cual solicitó la renuncia del Presidente Chávez. (*El Universal*, Caracas, 08-02-02, pp. 1-1 y 1-2). Los intentos de detención del oficial por efectivos de la Policía Militar fueron obstruidos por grupos de ciudadanos que espontáneamente reaccionaron, lo que provocó una concentración popular con marcha hasta la residencia presidencial, (*El Nacional*, 09-02-02, p. D-1). Las manifestaciones públicas de militares activos contra el gobierno del Presidente H. Chávez, se acrecentaron enormemente en octubre de 2002.

(40) La expresión del Presidente de la República de que “El Estado soy yo.. La ley soy yo”, (*El Universal*, Caracas, 04-12-00, p. 1-1; 2-1), no se le había oído a ningún otro jefe de gobierno en la historia, desde que Luis XIV lo señaló en el Siglo XVII. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Caracas 1992, p. 136.

(41) El Presidente de la República, en el acto de juramentación del Ministro de Educación, en enero de 2002, justificó la violencia para defender su “revolución”. Antes había dicho que tenía “su fúsil a la mano para defender la “revolución”, (*El Nacional*, Caracas, 19-11-01, p. D-1). El Secretario de la organización del partido de gobierno Francisco Amiliach, luego señaló que “estoy

Un ejemplo del mal funcionamiento del control y balance entre los poderes del Estado fue la emisión de 48 leyes de primera importancia para el país, en 2001, mediante decretos con fuerza de ley, dictados por el Presidente de la República en ejecución de una Ley Habilitante, violándose abiertamente la Constitución⁴².

El Presidente de la República, en efecto, al dictar el conjunto de decretos leyes delegados, violó el derecho constitucional a la participación ciudadana que garantizan los artículos 62, 70, 206 y 211 de la Constitución, al no haber sometido a consulta pública los proyectos legislativos como lo exigían dichas normas y; además, con buena parte de los mencionados decretos leyes se violó la garantía constitucional de la reserva legal que consagra la Constitución y la Convención Americana de Derecho Humanos, que reserva al órgano legislativo compuesto por diputados o representantes electos, la regulación y limitación de los derechos humanos, como el derecho de propiedad o la libertad económica, cuyo régimen es indelegable. Además, muchos de esos decretos leyes estaban viciados de usurpación de funciones y eran constitucionalmente nulos (art. 138), por haber sido dictados por el Presidente de la República sin haber sido habilitado o sin que hubiera delegación legislativa, violando además el artículo 203 de la Constitución que exige que los decretos leyes delegados se deben someter a las directrices, propósitos y marco de las materias establecidas en la Ley Habilitante, y violando también el artículo 218, que sólo permite que las leyes sean derogadas por otras leyes y nunca por decretos sin habilitación.

Adicionalmente, muchos de los decretos leyes tenían vicios intrínsecos y singulares de inconstitucionalidad, por ejemplo, por ser confiscatorios así fuera de propiedades públicas municipales y estatales, además de privadas, como sucede con la Ley de Zonas Costeras; o de los atributos de la propiedad rural, como el uso, goce y disfrute que la Constitución garantiza, y que fueron violados por la Ley de Tierras y Desarrollo Rural⁴³.

En una sociedad democrática regida por un Estado de Derecho, la posibilidad de controlar la constitucionalidad de esos actos de rango legal, si las instituciones funcionaran, estaría garantizada: *primero*, por el Defensor del Pueblo, actuando en defensa de los derechos constitucionales vulnerados; *segundo*, por el Tribunal Supremo, conociendo diligentemente de las acciones de inconstitucionalidad; *tercero*, por el Fiscal General de la República, iniciando acciones para determinar las responsabilidades de los funcionarios que hubieran podido dictar o ejecutar actos violatorios de derechos humanos; y

dispuesto a defender este proceso revolucionario en el escenario que sea, como sea y contra quien sea. El pueblo organizado unido saldrá en defensa de la Patria, el pensamiento del Libertador y la revolución, (*El Nacional*, Caracas, 21-11-01, p. D-4). Guillermo García Ponce, desde la cúpula del MBR-200, ya afirmaba que “si nos toca, defenderemos la revolución con las armas”, (*El Universal*, Caracas, 13-05-01, p. 1-4). Luego fue nombrado Jefe del llamado “Comando Político de la Revolución”.

(42) Véase lo expuesto por Allan R. Brewer-Carías, en *El Universal*, Caracas, 25-11-01, p. 1-2 y en la *Revista Primicia*, N° 206, Caracas, 11-12-01, “Informe Especial”, 8 pp.

(43) Véase Allan R. Brewer-Carías, “Apreciación general sobre los vicios de inconstitucionalidad que afectan los Decretos Leyes Habilitados” en *Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus Decretos Leyes*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos N° 17, Caracas 2002, pp. 63 a 103.

cuarto, por la Asamblea Nacional iniciando una discusión abierta para la revisión de las leyes. Sin embargo, ya para 2002 ninguno de dichos sistemas de control tenían vigencia efectiva.

Por otra parte, en la Asamblea Nacional, en diciembre 2001, se expulsó del partido de gobierno a los diputados que se atrevieron a instalar una Comisión Especial para el estudio y revisión de los decretos leyes habilitados, considerando que la Asamblea nunca podía revisar los decretos leyes y que la Comisión, a lo sumo, para lo que podía servir, era para justificarlos⁴⁴. La reacción de la opinión pública, en todo caso, provocó que el Ejecutivo Nacional procediera a reformar algunas de las leyes dictadas mediante Decretos-Leyes, pero por la vía irregular de la reimpresión en *Gaceta Oficial* “por error material”⁴⁵.

De lo anteriormente expuesto puede decirse que en 2002, a la luz de la Carta Democrática Interamericana, la democracia estaba en peligro o al menos, en estado precariedad, lo que ponía en riesgo las propias libertades públicas y ameritaba la cercana atención y la solidaridad de la comunidad internacional, en especial, dentro del Sistema Interamericano, para evitar un descalabro al compromiso democrático de las naciones americanas y a la vocación democrática del pueblo de Venezuela.

II. LOS SUCESOS DE ABRIL DE 2002 Y LA RENUNCIA DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ FRÍAS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En medio de la crisis del régimen democrático en el país, evidenciado por la situación en la cual se encontraba su funcionamiento tal como se ha resumido anteriormente, se produjo la renuncia del Presidente de la República a su cargo, originándose una falta absoluta en el mismo que sin embargo, no pudo ser cubierta por el Vice Presidente, como lo indicaba el artículo 233 de la Constitución, lo que originó una situación constitucional inédita de ausencia de titulares del Poder Ejecutivo⁴⁶.

(44) Aun cuando el Presidente de la República había declarado que las leyes dictadas mediante los decretos leyes en 2001 no estaban sujetas a modificación alguna, en especial, las Leyes de Tierras y de Hidrocarburos, (*El Nacional*, Caracas, 21-12-01, p. D-1 y *El Globo*, Caracas 16-12-01, p. 2); luego, en su mensaje anual ante la Asamblea Nacional, aceptó que esta podía reformar dichas leyes, (*El Nacional*, Caracas, 16-01-02, pp. A-1 y D-1). Dijo el Presidente “Señores diputados, es importante que si a ustedes les llega la solicitud de algún diputado venezolano o algún sector que decide modificar algunas de las leyes habilitantes, ustedes tienen la legitimidad y potestad para hacerlo”, (*El Nacional*, Caracas, 16-01-02, p. D-21).

(45) Sobre la reimpresión de la Ley de Zonas Costeras, (Véase *El Nacional*, Caracas, 21-12-01, p. D-1 y 22-12-01, p. D-2; *El Universal*, Caracas, 21-12-01, p. 2-1); y sobre la reimpresión de la Ley del Estatuto de la Función Pública, (*El Universal*, Caracas, 01-12-01, p. 2-4).

(46) Véase sobre el tema tratado en esta sección; Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002.

1. Los antecedentes políticos de la renuncia del Presidente de la República a su cargo el 12 de abril de 2002

En efecto, en la madrugada del 12 de abril de 2002, el Alto Mando Militar del Presidente Hugo Chávez anunció públicamente al país que se le había pedido la renuncia al Presidente de la República y que éste la había aceptado. Ello fue, sin duda, una secuela de la crisis política de la democracia que se había agravado entre 1999 y 2002; habiendo tenido entre sus causas inmediatas, la directa ingerencia política que el Ejecutivo Nacional había desplegado por primera vez desde 1975, en el manejo gerencial de la industria petrolera nacionalizada.

Dicha industria, desde su creación, había estado tradicionalmente fuera del botín funcional que había caracterizado históricamente en general a la Administración Pública⁴⁷, sobre lo cual había un pacto político tácito para preservarla. Sin embargo, en los primeros meses de 2002, la industria estatal comenzó a sentirse amenazada de politización, originándose un conflicto que involucró a la Alta Gerencia de la empresa petrolera estatal y se extendió por un largo período de seis semanas, con paros que, incluso, afectaron la producción y el suministro de petróleo, de la que en ese momento era la principal y más importante industria de Venezuela e, incluso, de toda América Latina⁴⁸.

(47) Véase sobre los principios de organización de la industria petrolera al momento de la nacionalización, entre otros documentos, véase *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III, 1972-1979, Instituto de Derecho Público, UCV, Caracas, 1981, Tomo 2

(48) El conflicto en Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) se inició con el anuncio de la designación de Gastón Parra Luzardo como Presidente de la empresa en sustitución del General Guacaipuro Lameda (*El Universal*, 10-02-02, p. 2-1). A pesar de las protestas, que originó el anuncio, Parra fue juramentado el 13 de febrero (*El Nacional*, 14-02-02, p. E-1). Luego de la postposición de la designación de la nueva Junta Directiva, el 25-02-02, un grupo de altos gerentes publicaron un remitido rechazando la politización de PDVSA. Paralelamente, sin embargo, apareció publicado en la *Gaceta Oficial* la designación de los nuevos miembros de la Junta, para lo cual no se respetaron los criterios que por convención no escrita habían privado durante 27 años para reconocer los méritos en el ascenso de los altos gerentes. En Asamblea Pública sin precedentes, los altos gerentes de la industria rechazaron tales nombramientos (*El Universal*, 27-02-02, p. 2-1; *El Nacional*, 27-02-02, p. E-1). Días después, el personal (empleados) de la industria se encontraba protestando en la calle contra las violaciones a la meritocracia en la industria (*El Nacional*, 01-03-02, p. E-1; 05-03-02, p. E-1). La Procuraduría General de la República calificó de ilegal dicha protesta, iniciándose amenazas de despidos del personal gerencial (*El Nacional*, 09-03-02, p. E-1). La amenaza de un paro petrolero por los empleados fue cuestionada por la Ministra del Trabajo (*El Universal*, 09-03-02, p. 2-1) y el Ministro del Interior y de Justicia advirtió que debían responder ante la Inspectoría del Trabajo por el abandono de sus cargos (*El Universal*, 11-03-02, p. 2-1). El 11-03-02, el Presidente de la República anunciaba que impediría en toda forma que la industria petrolera se paralizara, pero a la vez en la industria se iniciaba una “operación morrocoy” en algunas instalaciones (*El Nacional*, 12-03-02, p. E-1; *El Universal*, 12-03-02, p. 2-1). La Ministra del Trabajo calificó el conflicto como abandono del trabajo (*El Nacional*, 12-04-02, p. E-1). La respuesta a ello fue la lentitud en la operación de un despacho de petróleo a una embarcación fletada por Cuba (*El Nacional*, 13-03-02, p. E-1). Paralelamente el llamado “Comando Político de la Revolución” consideraba la idea de la militarizar a PDVSA (*El Nacional*, 13-03-02, p. D-4), y la Procuraduría General de la República rechazaba la constitución de un Sindicato de Ejecutivos de la Industria (*El Nacional*, 15-03-02, p. E-1). El Presidente de la República, ratificó públicamente a la directiva cuestionada de PDVSA, y amenazó con militarizar la industria, cuestionando a la alta

El propio Presidente de la República llegó a intervenir directa y personalmente en el conflicto, anunciando públicamente el día 7 de abril de 2002, el despido de siete altos directivos de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), en tono altamente degradante y denigrante⁴⁹, lo que fue el detonante para que el mismo domingo 7 de abril se produjera una concentración espontánea de personas en una de las principales sedes de la empresa, en Caracas⁵⁰.

El conflicto desembocó rápidamente la decisión que al día siguiente adoptó la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), de convocar a un Paro Nacional por 24 horas, prorrogable, para el día martes 9 de abril de 2002, en apoyo a las peticiones de la industria petrolera. Dicho paro fue respaldado por la Federación Nacional de Cámaras y Asociaciones de Producción (Fedecámaras)⁵¹.

Los presidentes de ambas instituciones, Carlos Ortega y Pedro Carmona, respectivamente, anunciaron dicha convocatoria, la cual fue respaldada por diversas organizaciones y asociaciones no gubernamentales representativas de sectores de la sociedad, y por los partidos políticos de oposición. Incluso, el Bloque de Prensa que agrupaba a los dia-

gerencia (*El Nacional*, 18-03-02, p. D-2). Las protestas se generalizaron, y el 20 de marzo hubo una inasistencia masiva en la industria (*El Nacional*, 21-03-02, p. E-1; *El Nacional*, 22-03-02, p. E-1). El conflicto se había generalizado y para el 25 de marzo ya había reuniones entre la alta gerencia de la industria y representantes de las ONG de la sociedad civil para apoyar sus reclamos (*El Nacional*, 26-03-02, p. D-1). Para comienzos de abril el conflicto estaba totalmente declarado (*El Nacional*, 02-04-02, p. 1-2; *El Nacional* 04-02-02, p. E-1), iniciándose un proceso de paro petrolero (*El Universal*, 05-04-02, p. 1-2) que llegó a paralizar totalmente algunas refinerías (*El Nacional*, 06-04-02, p. E-1) y a situaciones conflictivas de calle en diversas instalaciones petroleras, anunciándose la creación de un sindicato de la nómina mayor de la industria (*El Universal*, 06-04-02, p. 1-2). El conflicto petrolero, además, había originado demoras en los embarques (*El Universal*, 11-04-02, p. 2-1) y en la operación de refinerías (*El Nacional*, 10-04-02, p. E-4).

La movilización general del país había sido motivada por el conflicto de PDVSA, y uno de los pedimentos fundamentales había sido la renuncia de la directiva nombrada por el Presidente de la República, sin respetarse los criterios de mérito en la industria. El General Luis Camacho Kairuz, Viceministro de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, en la interpelación que le hizo la Comisión Parlamentaria Especial de la Asamblea Nacional para investigar los sucesos de 2002, se refirió a la recomendación que se le había formulado al gobierno de que se solicitase la renuncia a la Junta Directiva de PDVSA. Véase en el libro de Albor Rodríguez (ed), *Verdades, Mentiras y Videos. Lo más relevante de las interpelaciones en la Asamblea Nacional sobre los sucesos de abril*, Libros *El Nacional*, Caracas 2002, p. 63. La Junta Directiva, como lo informó el Presidente de la República el 15 de abril de 2002, efectivamente llegó a renunciar el día 11-04-02, pero el Presidente no lo anunció al país y prefirió la confrontación total. Quizás, si hubiese hecho caso a la recomendación que le hizo el General Manuel Rosendo de ceder al entendimiento y llamar al diálogo, (*El Universal*, 11-05-02, p. 1-4), no se hubieran producido los hechos del 12 de abril. Solo fue el 15-04-02, sin embargo, cuando el Presidente anunció la renuncia de la Directiva de PDVSA. Evidentemente, muy tarde, y cuando ya no tenía efecto alguno.

(49) Véase *El Universal*, 08-04-02, p. 1-2. El Presidente de la República días después pediría públicamente perdón por esa conducta, *El Nacional*, 16-04-02, p. D-1; *El Universal*, 16-04-02, p. 1-2; *Tal Cual*, 16-04-02, p. 13.

(50) En la Urbanización Chuao, *El Universal*, 09-04-02, p. 4-1

(51) Véase en *El Universal*, 06-04-02, p. 1-4; 07-04-02, p.1-2; 08-04-02, p. 1-4, 1-6; *El Nacional*, 07-04-02, p. E-1.

rios y periódicos del país se sumó al paro, de manera que el martes 9 de abril de 2002 no circularon los periódicos nacionales, con algunas excepciones.

El martes 9 de abril de 2002, se cumplió un paro nacional de trabajadores y empresarios con versiones contrapuestas sobre su efectividad: el gobierno informó que la situación era normal, desplegando una campaña a través de los medios de comunicación escritos y visuales en contra del paro, declarándolo incluso ilegal y subversivo; y los convocantes del paro y, en general, los voceros de la oposición, informaron sobre la paralización del país. Durante el día 8 de abril de 2002 el gobierno había realizado muchas transmisiones oficiales “en cadena” obligatoria, a través de la conexión simultánea de todos los medios de comunicación de televisión y radio, para interrumpir la convocatoria al paro; y el día martes 9 de abril de 2002, durante la realización del paro, se repitieron también múltiples “cadenas” que informaron sobre el supuesto fracaso de la convocatoria a paro, e impedían a los medios de comunicación informar sobre lo que estaba ocurriendo. El Vicepresidente de la República, incluso, declaró en cadena oficial, que: “Si tenemos que responder cada cinco minutos con una cadena (de radio y televisión) en aras de que la información veraz sea transmitida a todos los venezolanos, lo vamos a hacer”⁵².

El mismo día martes 9 de abril de 2002, la Relatoría de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, manifestando preocupación por la utilización abusiva de las cadenas oficiales en las programaciones televisivas, partiendo del hecho de que “en los últimos dos días el gobierno ha hecho uso de las cadenas nacionales en más de 30 oportunidades con una duración de 15 a 20 minutos cada una” y concluyendo con la apreciación de que “el uso abusivo” de las mismas: “Viola el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos referido al ejercicio de la libertad de expresión y contradice lo establecido en la Declaración de Principios sobre la libertad de Expresión de la Comisión Interamericana en Derechos Humanos”⁵³.

Es de destacar que por primera vez en la historia de la comunicación, las plantas televisoras se rebelaron contra las transmisiones “en cadena” y el día martes 9 de abril de 2002 decidieron dividir la imagen en las pantallas de la transmisión en televisión en dos, colocando en una parte la imagen y transmisión oficial y en la otra parte la imagen y transmisión propia, aclarando en un texto escrito que la transmisión “en cadena” se hacía por imposición oficial, la cual se consideraba como violatoria de lo previsto en la Ley General de Telecomunicaciones⁵⁴.

El día miércoles 10 de abril de 2002, la prensa nacional, que había comenzado a circular de nuevo, anunciaba la decisión de la CTV adoptada el 9 de abril de 2002, de prorrogar el paro por 24 horas más, es decir, para el día miércoles 10 de abril de 2002, afirmando su Presidente, Carlos Ortega, que ello se producía “en virtud de la conducta agresiva e intolerante del gobierno como respuesta al planteamiento de los trabajadores”⁵⁵. El Presidente de Fedecámaras, Pedro Carmona, también anunciaba la decisión de prorrogar

(52) Véase en *El Nacional*, 10-04-02, p. D-1.

(53) Véase en *El Nacional*, 10-04-02, pp. A-1; D-1 y D-2.

(54) *Idem*

(55) Véase en *El Universal*, 10-04-02, p. 1-7 y 1-10; *El Nacional*, 10-04-02, p. A-1 y E-1.

al paro cívico empresarial convocado por un día más, para el día miércoles 10 de abril de 2002, “ante la violación manifiesta de que ha hecho el gobierno de la Constitución y las leyes en el manejo de los medios de comunicación en el día de ayer”⁵⁶.

Es de advertir que durante los dos días de paro se habían realizado manifestaciones públicas en apoyo de PDVSA, en una de las sedes de la industria en Caracas (Chuafo), así como en diversas ciudades del interior del país.

Al final del día miércoles 10 de abril de 2002, luego de cumplidos dos días de paro nacional de trabajadores y empresarios, tanto la CTV como Fedecámaras, acordaron realizar una huelga general indefinida a partir del jueves 11 de abril de 2002, en virtud de que las demandas de los sectores que representaban “no han sido atendidas y lejos de resolver los problemas, estos se han profundizado”. El Presidente de Fedecámaras destacó que la convocatoria a huelga general como la que se estaba haciendo, ocurría así por “primera vez en la historia” del país, como “máxima expresión de rechazo a un gobierno en ejercicio”⁵⁷. La convocatoria a huelga general, por otra parte, fue respaldada por los diversos partidos políticos de oposición y por las asociaciones no gubernamentales de la sociedad, quedando constituida una Coordinadora por la Democracia y Libertad. Todas dichas organizaciones convocaron a una marcha cívica para el día jueves 11 de abril de 2002 en la ciudad de Caracas, hasta la sede de PDVSA.

2. La desobediencia militar y la masacre del 11 de abril de 2002

Antes de tales convocatorias, el mismo día miércoles 10 de abril de 2002, apareció en la televisión el General R. Damián Bustillos, de la Guardia Nacional, dirigiéndose a la opinión pública “con la finalidad de hacer conocimiento que el ciudadano Presidente de la República le ha ordenado a la Guardia Nacional, la utilización de la fuerza con la finalidad que retire a las personas que se encuentran frente a PDVSA”; aconsejando “al Alto Mando Militar que se encuentra en estos momentos reunidos en Fuerte Tiuna, que no tomen acción” contra los manifestantes, y señalando que “es una locura presidencial que va a empañar el nombre de la Fuerza Armada y en especial de mi querida Guardia Nacional”⁵⁸. Se trataba de la primera manifestación, en esa semana de abril, de desobediencia de un alto oficial activo de la Fuerza Armada en contra de supuestas órdenes presidenciales.

El mismo día miércoles 10 de abril de 2002, otro alto oficial, esta vez del Ejército, el General Néstor González González, también aparecía en la televisión criticando abiertamente al Presidente de la República, destacando la relación del gobierno con la guerrilla colombiana y criticando el uso de instalaciones militares para actividades políticas⁵⁹.

(56) *Idem*

(57) Véase en *El Universal*, 11-04-02, pp. 1-1 y 1-8.

(58) Véase en *El Nacional*, 11-04-02, p. D-1; *Revista Primicia*, Edición Especial, 20-04-02, p. 49. *Cfr.* la cita de esta declaración en la sentencia de la Sala Plena Accidental del Tribunal Supremo de Justicia de 14-08-02 (Caso: *Antejuicio de mérito a Oficiales de la Fuerza Armada Nacional*).

(59) Véase en *El Nacional*, 11-04-02, p. D-1

Pero la actitud de desobediencia militar se evidenció fundamentalmente, cuando diversos oficiales generales se negaron a implementar el denominado “Plan Avila” para enfrentar la marcha cívica multitudinaria que se estaba efectuando el 11 de abril. Como lo informó ante la Comisión Especial de la Asamblea Nacional que investigó los hechos de abril de 2002, el General Manuel Rosendo, Jefe del Comando Unificado de la Fuerza Armada Nacional y precisamente el principal responsable de la aplicación de dicho Plan, el mismo está llamado a aplicarse sólo cuando se dan los siguientes cuatro supuestos: 1) “Que grupos subversivos o desafectos al sistema democrático ejecuten acciones violentas, que atenten contra la estabilidad del sistema democrático y pongan en peligro la seguridad de las personas y sus propiedades; 2) Que las alteraciones del orden público sean de tal magnitud que el empleo de los organismos de seguridad del Estado sean insuficientes para su restablecimiento; 3) Que nacionales de otros países realicen actividades tendientes a perturbar el orden interno en apoyo de acciones belicosas contra nuestro país; y 4) Que la máxima autoridad de la entidad federal, al considerar que la situación escapa a su control, solicite la intervención de la Fuerza Armada Nacional”⁶⁰.

Sin duda, se trataba de un plan bélico de carácter disuasivo y represivo, destinado a ser aplicado en casos extremos y extraordinarios como los indicados, para restablecer el orden público quebrantado, pero que no era aplicable en el caso de una marcha cívica de protesta.

En todo caso, las interpelaciones efectuadas por la Comisión Especial citada de la Asamblea Nacional, quedó evidenciado que el Presidente de la República, en horas del mediodía del día 11 de abril dio la orden de aplicar el “Plan Avila”⁶¹, orden que no fue cumplida⁶², particularmente por el General Rosendo, quien asumió la:

...responsabilidad de no ordenar la ejecución del Plan Avila en la guarnición de Caracas, atendiendo al artículo 68 de la Constitución, que prohíbe el uso de armas de fuego en el control de manifestaciones... les puedo decir que entre el deber de ordenar un plan y el deber de preservar lo más preciado que tiene una persona, que es su vida, opté por respetar la vida. No solamente y como se ha dejado ver, la de las personas que iban en la marcha de Chuao a Miraflores sino también de las personas que se encontraban en las adyacencias de Miraflores, además de preservar la vida de mis soldados y profesionales, porque nadie puede decir que allí no iba a pasar nada.⁶³

La decisión de incumplimiento de la orden de ejecutar el “Plan Avila”, la asumió el General Rosendo como Jefe del Comando Unificado de las Fuerzas Armadas Naciona-

(60) Véase la interpelación al General Rosendo en Albor Rodríguez, *Verdades, Mentiras y Videos...op. cit.*, pp. 115-116.

(61) Así lo afirmó el Ministro de la Defensa, José Vicente Rangel, véase en Albor Rodríguez, *Verdades, Mentiras y Videos, ...op. cit.*, p. 106.

(62) Diosdado Cabello, Vicepresidente Ejecutivo Nacional señaló: “Cuando el General Rosendo desobedece la orden del Presidente, allí comienza a evidenciarse ante todo el mundo el alzamiento militar; un General desobedeciendo la orden del Presidente de la República, de su Comandante en Jefe, creo que eso ha de haber sido a las 2:00 de la tarde...”, *idem*, p. 108.

(63) *Idem*, pp. 107-108.

les, porque “no se daban las suposiciones y las condiciones no estaban para que se aplicara el Plan Avila... Fui yo quien tomó la determinación de no ordenar la aplicación del Plan Avila”⁶⁴

En la interpelación que se efectuó al General Efraín Vásquez Velazco Comandante General del Ejército, ante la Comisión de la Asamblea Nacional, también señaló que cuando recibió información de que material de guerra (tanques) había salido de Fuerte Tiuna con instrucciones de la ejecución del Plan Avila, ordenó que se detuviera la acción y que el material de guerra regresara⁶⁵.

La reacción de altos oficiales de las Fuerzas Armadas ante la orden del Presidente de la República, de negarse a aplicar a una marcha pacífica, aunque multitudinaria, un plan de guerra represivo, se configuró, sin duda, como una desobediencia militar la cual, por lo demás, encontraba amparo constitucional en el artículo 68 de la Constitución que “prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas” y en el artículo 25 que da derecho a los funcionarios de negarse a ordenar ni ejecutar actos que violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución, aún cuando estén amparados por ordenes superiores, las cuales en ningún caso le pueden servir de excusa ante la responsabilidad en la cual incurrirían si las cumplen.

Un primer motivo de la actitud de desobediencia militar ante las ordenes presidenciales, en la tarde del 11 de abril, por tanto, fue el rechazo a ejecutar un plan bélico represivo contra una manifestación pacífica⁶⁶. El segundo motivo, esta vez de desconocimiento de la autoridad del Presidente de la República y del Alto Mando Militar, se produjo en la noche del mismo día 11 de abril, al concluir la marcha cívica con muchos muertos y heridos, cuando diversos oficiales en nombre de los diversos componentes de la Fuerza Armada Nacional, reaccionaron contra tales hechos⁶⁷.

En efecto, la situación política al final del día 11 de abril era muy conflictiva. El Presidente de la República enfrentaba la mayor crisis de sus más de tres años de gobierno, la cual se agravó en la noche de ese día jueves 11 de abril de 2002, luego de la jornada de paro nacional de ese día y de los trágicos sucesos que ocurrieron en la tarde de ese mismo día.

La manifestación que había sido convocada por todos los sectores políticos, organizaciones de la sociedad civil, sectores laborales y empresariales para el día jueves 11 de

(64) *Idem*, pp. 109, 112, 113, 114.

(65) *Idem*, p. 111. Esto lo confirmó el General José Vietri Vietri, *idem*, p. 112.

(66) Como lo señaló el Coronel Julio Rodríguez Salas, quien afirmó ser el autor del decreto de renuncia del Presidente de la República (*El Nacional*, 19-04-02, p. D-1), “los oficiales se opusieron a la aplicación de un plan de guerra para reprimir a la población civil indefensa” (*El Universal*, 29-07-02, p. 1-6).

(67) Como lo señaló el Contralmirante Daniel Comisso Urdaneta ante la Comisión Especial de la Asamblea Nacional “El aspecto común de todos los pronunciamientos es el apego a la Constitución, no uso de las armas, no salen las unidades, rechazo a los hechos violatorios de la Constitución y, por supuesto, que también hubo allí un factor común, un desconocimiento del Alto Mando Militar en todos los pronunciamientos”, en Albor Rodríguez, *Verdades, Mentiras y Videos...*, *op. cit.*, p. 23.

abril de 2002 en horas de la mañana, resultó ser una de las concentraciones públicas más multitudinarias de la historia política del país. Cuando llegó a la sede de PDVSA, espontánea y colectivamente se produjo su continuación hacia el Palacio Presidencial de Miraflores en el centro de Caracas. Las consignas de respaldo a PDVSA se mezclaron entonces con las solicitudes de renuncia del Presidente de la República, atravesando la manifestación toda la ciudad capital, la cual quedó ocupada por una masa humana en muchos kilómetros de avenidas. Al llegar a las inmediaciones del Palacio de Miraflores, resultaron quince personas muertas a bala y más de un centenar de heridos, en la que había sido durante todo el día una manifestación pacífica e, incluso, festiva⁶⁸.

Durante la tarde del mismo día jueves 11 de abril de 2002, sin embargo, el General en Jefe Lucas Rincón, Jefe del Alto Mando Militar en compañía de numerosos oficiales y en cadena de radio y televisión, había emitido un mensaje señalando que: “Se ha comentado que el Sr. Presidente de la República se encuentra detenido en Fuerte Tiuna o en Miraflores, lo desmiento categóricamente. El Sr. Presidente se encuentra en su Despacho. Desmiento categóricamente la renuncia del Alto Mando Militar.”

Ahora bien, una vez llegada la marcha a las cercanías del Palacio de Miraflores y producidos los primeros hechos de violencia, el General Carlos Alfonzo Martínez, de la Guardia Nacional efectuó una declaración pública en la cual expresaba no estar “de acuerdo con los resultados de la jornada de hoy”, señalando que hubieran podido evitarse y destacando lo siguiente:

...resulta ser que detrás de los miembros de la Guardia Nacional habían miembros del otro bando, círculos bolivarianos o lo que están estacionados al frente del Palacio de Miraflores y ellos sí ejercían violencia sobre el resto de los manifestantes y vimos como la Guardia Nacional en vez de reprimir a ambos frentes por igual o hacer acciones para separar ambos bandos, solamente se dirigió contra el bando de las personas que venían en forma pacífica...⁶⁹

La transmisión en televisión de la marcha cívica y de sus trágicos resultados, fue interrumpida por una “cadena” presidencial. El Presidente, a las 4:33 p.m., había denunciado el paro como insurreccional y señaló que no permitiría que la marcha llegara a Miraflores.⁷⁰

En respuesta a la división de las señales en las pantallas de televisión en dos, con la imagen de la cadena presidencial, por una parte, y por la otra, la imagen de los trágicos resultados de la marcha con individuos disparando sobre los manifestantes, las señales de las televisoras comerciales fueron sacadas del aire por ordenes presidenciales⁷¹.

Durante la noche se originaron toda suerte de hechos políticos de gran relevancia. Luis Miquilena, quien había sido Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente,

(68) Véase las apreciaciones publicadas en *El Nacional*, 13-04-02, p. D-13.

(69) Véase el texto de la declaración citada en la sentencia de la Sala Plena Accidental del Tribunal Supremo de Justicia de 14-08-02, (Caso: *Antejuicio de mérito a Oficiales de la Fuerza Armada Nacional*).

(70) Véase en *El Universal*, 12-04-02, p. 1-6.

(71) Véase la referencia hecha por el General Luis Camacho Kairuz, Viceministro de Seguridad Ciudadana, en Albor Rodríguez, (ed), *Verdades, Mentiras y Videos, ... op. cit.* p. 69.

Ministro, Coordinador del partido de gobierno y soporte fundamental del Presidente Chávez, declaró en televisión esa noche que el gobierno se había llenado las manos de sangre, y que:

El Presidente es el principal responsable de lo que ha ocurrido en la tarde de hoy. De esa responsabilidad no lo salvará nadie. Ahora las instituciones tienen que funcionar. La Fiscalía, el Poder Judicial y creo que hay posibilidad de que la Asamblea Nacional empiece a funcionar.

Y agregó, al marcar su deslinde con el gobierno del cual había formado parte, lo siguiente:

Durante esos años hice lo posible y hasta lo imposible con el propósito de que se entendiera que el manejo de la democracia no es una gallera, no es la confrontación con la confrontación misma.

Quiero manifestar este sentimiento de dolor a los familiares y amigos, víctimas de esta criminal agresión sin precedentes en la historia de nuestra Nación.

Este es el resultado, el producto de la siembra del odio que se ha venido predicando en nuestro país y que al final no tiene otro resultado que el que hoy existe. El llamado a Uds. es porque quería públicamente marcar distancia de lo que es ese gobierno, que constituyó parte de nuestra experiencia al que aporté en los términos de mi vida todo lo que era posible aportar⁷².

Durante la noche del día jueves 11 de abril de 2002, y como consecuencia de los hechos ocurridos durante la tarde, como se dijo, se produjeron las manifestaciones de desobediencia de militares, sin uso de las armas, contra la autoridad presidencial y del Alto Mando Militar⁷³, todas transmitidas por televisión, de parte de altos oficiales de los diversos componentes de la Fuerza Armada (Ejército, Aviación, Armada y Guardia Nacional)⁷⁴.

Así, el Vicealmirante Héctor Ramírez Pérez, junto con otros oficiales, en mensaje al país “para evitar un derramamiento de sangre” señaló: “Hemos decidido dirigirnos al pueblo para desconocer al actual régimen de gobierno y la autoridad del Presidente Chávez”

(72) Véase en *El Universal*, 12-04-02, p. 1-6.

(73) La reseña de la secuencia de las manifestaciones de desobediencia militar por parte de los diversos componentes de la Fuerza Aérea puede verse en Cleodovado Hernández, “Historia caliente. Cuatro días que fueron como una año”, *El Universal*, 20-04-02, p. 1-2.

(74) Debe señalarse, que durante el mes de febrero había habido varios pronunciamientos públicos de oficiales activos, solicitándole la renuncia al Presidente de la República, entre ellos, del Coronel Pedro V. Soto, *El Universal*, 13-02-02, p. 1-2; del Teniente Coronel Hugo Sánchez, *El Nacional*, 15-02-02, p. D-2; del Contralmirante C. Molina Tamayo (*El Universal*, 19-02-02, p. 1-2; *El Nacional*, 19-02-02, p. D-1); y del General Gómez Ruiz, quien “pidió al Presidente entregar el poder pacíficamente” (*El Nacional*, 26-02-02, p. D-2). El Presidente H. Chávez desestimó los pronunciamientos en lo que llamó en ese momento el “goteo militar” (*El Universal*, 27-02-02, p. 1-4; *El Nacional*, 27-02-02, p. D-2).

vez y del Alto Mando Militar por contrariar los principios y garantías democráticas y menoscabar los derechos humanos venezolanos⁷⁵.

Luego vino la manifestación del Viceministro de Seguridad Ciudadana, General Luis A. Camacho Kairuz, también por televisión, haciendo un “llamado al gobierno nacional para que renuncie ya”. El Inspector General de la Guardia Nacional, General Carlos Alfonso Martínez, acompañado, entre otros, de los generales Rafael Damiani y Luis Camacho Kairuz que ya habían hecho manifestaciones públicas en contra del gobierno, también en mensaje televisivo, habló del uso indebido de la Guardia Nacional que enfrentaron la manifestación. Dijo el General Martínez:

Esta tarde, lamentándolo, en una acción del Comando General 5, utilizando al Regional como escudos, otros entes dispararon, contra una marcha pacífica que no llevaba armas, que no tenía intenciones sino simplemente ir al Palacio a manifestar su criterio⁷⁶.

El General Efraín Vázquez Velazco, Comandante General del Ejército, acompañado de Altos Oficiales de ese componente, también en mensaje televisivo aclaró sobre el proceso de desconocimiento de la autoridad presidencial, que no se trataba de un golpe de estado o de una insurrección, sino de una posición de solidaridad con todo el pueblo venezolano, al cual pidió “perdón” por el atropello cometido. Dijo el General Vázquez Velazco:

Hoy se violaron todos los derechos consagrados en nuestra Constitución. Murieron venezolanos por incapacidad de diálogo del Gobierno Nacional. Todo esto se advirtió al Alto Mando Militar hoy, con tiempo, y no se tomaron las medidas pertinentes. Existen grupos armados llamados Bolivarianos que ofenden el nombre del Libertador, que se dedican a pregonar la maldad y utilizar armas, lo que constituye un delito en nuestra Constitución. Se ha utilizado oficiales de la Fuerza Armada Nacional con fines políticos dentro de los cuarteles. Se ha mancillado el honor de las Fuerzas Armadas Nacionales y hemos perdido la identidad de nuestro uniforme⁷⁷.

En relación con este pronunciamiento del General Vázquez Velazco, la Sala Plena Accidental del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de 14 de agosto de 2002 (Caso: *Antejuicio de mérito a oficiales de la Fuerza Armada Nacional*), expresó lo siguiente:

(75) Véase en el libro de la Cadena Capriles, *Objetivo: Miraflores, Retratos de un país herido*, Caracas 2002, p. 16. La última frase coincide con lo que indica el artículo 350 de la Constitución. Cfr. *El Nacional*, 13-04-02, p. D-4. El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental en su sentencia de 14-08-02, señaló en relación con esta intervención del Vicealmirante Héctor Ramírez Pérez acompañado de otros oficiales, que “hicieron un pronunciamiento ante los medios de comunicación, en el cual desconocieron al gobierno, porque consideraron, riesgo manifiesto de agravamiento de la conflictividad social y con fundamento en los artículos 57 y 350 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, porque presuntamente se lesionaron derechos humanos, debido a que el artículo 328 de la Carta Magna, le imponía a la Fuerza Armada nacional, mantener el orden interno y evitar derramamiento de sangre”.

(76) Véase en *El Universal*, 12-04-02, p. 1-2.

(77) Véase en *El Universal*, 11-04-02, p. 1-2.

Posteriormente, el General Efraín Vásquez Velasco (Comandante General del Ejército) el 11-04-2002 a las 09:00 pm, se pronunció ante los medios de comunicación manifestando que se violaron los Derechos Humanos, consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, porque murieron venezolanos por incapacidad de diálogo y el Alto Mando lo advirtió con tiempo pero no se tomaron las medidas necesarias.

Asimismo dijo que existían grupos armados bolivarianos que ofendían el nombre del Libertador, porque pregonan la maldad y utilizan armas (delitos según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y se utilizaron oficiales de la Fuerza Armada Nacional con fines políticos. Por ello consideró se había manchado el honor de la Fuerza Armada Nacional, perdido la identidad con los uniformes, y violentado la autoridad del Comandante del Ejército al recibir órdenes directas del Presidente de la República, un subalterno del citado General Vásquez. Le pidió perdón al pueblo por los sucesos acaecidos porque la Fuerza Armada Nacional no cumplieron su cometido por creer que dicha Fuerza no era para agredir al pueblo, ni para combatirlo.

Como Comandante General del Ejército le ordenó a todos sus comandantes de batallones, brigadas y divisiones que permanecieran en sus unidades porque eso no era un golpe de estado, ni una insubordinación, era una posición de solidaridad, con todo el pueblo venezolano y dijo que fue fiel y leal al Presidente, pero los muertos de ese día no los podía tolerar y, con fundamento en los artículos 328 y 350 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela estaban obligados a tomar esa decisión.

Destacó que dicho pronunciamiento, no era insubordinación, sino un acompañamiento a todo el pueblo venezolano ante lo que consideró un atropello a todos los venezolanos. (Folio 17 y 18 querrela).

De lo anterior se evidencia que con tal pronunciamiento no se desconoció al gobierno del Presidente de la República, porque lo que desconoció fue la orden dictada por el Presidente de la República de aplicar el Plan Avila porque resultaba contrario a la protección de los derechos humanos de la ciudadanía y ello significaría una masacre, así como repudió junto con los otros Altos Oficiales, el genocidio perpetrado por los círculos oficialistas contra la sociedad civil indefensa.

Posteriormente, oficiales de la Fuerza Aérea Venezolana se comprometieron a no reprimir al pueblo con las armas de la República, solicitando la búsqueda de conciliación y el diálogo. Además, en la madrugada del día 12 de abril se pronunció la Armada en un comunicado en el cual respaldaban las declaraciones de los demás componentes de la Fuerza Armada⁷⁸.

(78) En dicha sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental de fecha 14-08-02, en relación con este pronunciamiento señaló: “El 12-04-2002 a las 3:15 a.m., es decir, casi una hora después de la alocución del General Lucas Rincón anunciando la renuncia del Presidente de la República, el Almirante Vicente Quevedo (Inspector General de la Armada) se pronunció lamentando profundamente los hechos violentos y trágicos acaecidos ese día y se sumó al profundo sentimiento de tristeza que embarga al pueblo venezolano, respaldó las declaraciones de los demás componentes y su apoyo a la sociedad civil. Hizo un llamado a la calma”. Si bien la sentencia de la Sala Plena fue luego anulada por el propio Tribunal Supremo por razones formales, su razonamiento jurídico es esclarecedor sobre los efectos jurídicos de la renuncia del Presidente.

Adicionalmente, entre las manifestaciones de altos oficiales, se destaca la efectuada también por televisión, por el General Francisco Uzón, Ministro de Finanzas del Gobierno, anunciando su renuncia “para facilitar el desenvolvimiento del nuevo gobierno” con lo que el propio Ministro de Finanzas del gobierno del Presidente Chávez, reconocía que habría un nuevo gobierno. En relación con el Presidente de la República señaló que había hablado con él: “Para que se retire de la Presidencia sin ningún tipo de contratiempos. Le hablé como un amigo de muchos años, a los fines que su salida se haga sin traumas y sin sangre. Aseguró que el Alto Mando Militar le había solicitado la renuncia.”⁷⁹

Ese era el cúmulo de informaciones oficiales emitidas por televisión, de lo que estaba ocurriendo en el gobierno y las cuales, por tanto, eran de conocimiento Público de todos los ciudadanos en Venezuela y en el resto del mundo. Como lo confirmó luego el propio Jefe del Alto Mando Militar, General en Jefe, Lucas Rincón, Inspector General de la Fuerza Armada Nacional:

Eran pronunciamientos en contra pues del Presidente y del gobierno, incluso, algunos conocidos por todos nosotros, desconociendo la autoridad del señor Presidente y desconociendo también la autoridad del comandante natural, el comandante del componente, el comandante de la Fuerza.

En todo caso, en relación con todos los pronunciamientos militares antes mencionados y al analizar en especial el efectuado por la Armada, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental, en la citada sentencia del 14 de agosto de 2002, (Caso: *Antejuicio de mérito a oficiales de la Fuerza Armada Nacional*), señaló lo siguiente:

Al analizar esta alocución es forzoso concluir que los hechos producidos en la ciudad Capital durante la tarde del 11 de abril de 2002, fueron efectivamente violentos y trágicos como indicó el Almirante Quevedo y tuvieron la magnitud suficiente para que ese componente de la Fuerza Armada diera su respaldo a los otros componentes después de que se había anunciado la renuncia del Presidente.

Coincidió entonces la Armada con la naturaleza del móvil de los pronunciamientos de los imputados y eso refuerza la idea que ellos tuvieron de que procedían correctamente. Por todo lo anterior no queda otro camino sino concluir en que tales eventos fueron de tal gravedad que pudieron justificar la conducta de los imputados al creer lícita su forma de proceder.

Subraya la Sala que ninguno de los pronunciamientos de los imputados fue puro y simple con la intención de impedir o dificultar el ejercicio del gobierno, sino que cada uno de ellos tuvo como causa los hechos de violencia que se estaban produciendo en el País como consecuencia de la citada marcha y la implementación del Plan Avila.

Esto significa, se reitera, que procedían convencidos de lo correcto y legítimo de su proceder, por cuanto su formación se oponía al acatamiento de una orden que consideraba reprochable y ello aleja la idea de malignidad.

(79) El general Usón luego sería condenado penalmente por ofender a las Fuerzas Armadas, en violación de todos sus derechos constitucionales.

3. El anuncio oficial y público de la renuncia del Presidente Chávez

El 12 de abril de 2002, sin duda, había una grave crisis política y militar en el país que tenía como común denominador el desconocimiento de la autoridad presidencial, y cuyo toque final lo dio en la misma madrugada del día viernes 12 de abril de 2002, a las 3:00 a.m., también en mensaje transmitido por televisión, el General en Jefe, Lucas Rincón, Inspector General de la Fuerza Armada y Jefe del Alto Mando Militar del Presidente H. Chávez, acompañado de otros integrantes de éste, al anunciar al país y al mundo lo siguiente:

Pueblo venezolano, muy buenos días, los miembros del Alto Mando Militar deploran los lamentables acontecimientos sucedidos en la ciudad capital el día de ayer. Ante tales hechos se le solicitó al señor Presidente de la República la renuncia a su cargo, la cual aceptó. Los miembros del Alto Mando Militar ponemos, a partir de este momento, nuestros cargos a la orden, los cuales entregaremos a los oficiales que sean designados por las nuevas autoridades⁸⁰.

Sobre este comunicado televisado, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental, en sentencia de 14 de agosto de 2002, fijó su criterio en los términos siguientes:

Tal comunicado, emanado del Alto Mando Militar, tiene que ser interpretado en el sentido de que ese Alto Mando Militar tampoco estaba de acuerdo con la implementación de las actividades denunciadas por los imputados y que además, también hacía responsable al Presidente de la República de tales circunstancias, al punto de que solicitó su renuncia.

En efecto, de no ser así sería incomprensible esa justificación para ello. Además, el General en Jefe hace un llamado al pueblo a mantener la calma y, como es lógico, no se puede mantener lo que no existe, por lo cual es forzoso concluir que la alteración de la paz interior de la República, según lo expuesto por el Alto Mando Militar, o no se dio o no fue responsabilidad de los imputados.

Ahora bien, el mismo General Lucas Rincón, en la interpelación parlamentaria que le hizo la Comisión Especial designada por la Asamblea Nacional para investigar los sucesos de abril, el 04-05-02, explicó la situación de la manera siguiente:

Entonces le manifesté: mire Presidente, yo me voy a permitir hacer una anuncio acerca de la solicitud que le está haciendo el personal de oficiales generales, almirantes insurgentes para evitar un enfrentamiento entre nosotros y un posible enfrentamiento entre la población y por supuesto, insisto en esto, evitar un derramamiento de sangre⁸¹.

Posteriormente, ante una del pregunta del Diputado Alfonso Marquina, dio la siguiente respuesta:

(80) Cfr. en Albor Rodríguez, (ed), *Verdades, Mentiras y Videos... op. cit.*, pp. 13 y 14.

(81) *Idem*, p. 9

Cuando yo anuncié lo de la renuncia, porque esa era la información que yo tenía en ese momento, por supuesto que el Alto Mando y mi persona, el Alto Mando de ese entonces, pusimos el cargo a la orden ¿Por qué? Porque es obvio que quien está siendo interpelado en el día de hoy, no iba a trabajar con un gobierno de facto⁸².

Luego, ante una pregunta de la diputada Vestalia Araujo, dio la siguiente respuesta:

Cuando el Presidente me dice eso (que el Presidente había aceptado que estos señores le estaban solicitando la renuncia y que habían aceptado unas garantías y consideraciones que el Presidente exigía), yo le dije, bueno entonces nosotros también ponemos el cargo a la orden. A quién? Bueno, de las nuevas autoridades que iban a existir, no se quienes iban a existir, pero al final aquí como que no hubo, no se pusieron de acuerdo.

El General Rincón, en esa misma interpelación, ante la pregunta de si consideraba “que la situación del país el 11 de abril era de una total ingobernabilidad” respondió:

En la medida que fueron sucediéndose los acontecimientos, pues la situación se fue poniendo bastante difícil, indiscutiblemente que es así, sobre todo ya en altas horas de la noche y comienzo de la madrugada.

Agregó, además, el General Rincón que no se pudo comunicar con el Vicepresidente Ejecutivo Diosdado Cabello. El general Vásquez Velasco también declaró ante la Comisión Especial de la Asamblea Nacional que intentó ponerse en contacto con el Vicepresidente Diosdado Cabello, y no lo localizó pues “él mismo ha dicho aquí que no estaba”⁸³.

Todo lo anterior ocurría en Fuerte Tiuna, que era la sede del Alto Mando Militar y de la Comandancia del Ejército. El General Rincón, en la interpelación que le hizo la Comisión Especial de la Asamblea Nacional, diría que: “La situación no era fácil: cierre de alcabalas, cierre de la Avenida Los Ilustres, la Carlota tomada, informes de la Armada y el pronunciamiento de generales y almirantes...”

Sobre la anunciada renuncia del Presidente de la República, el General Rincón agregó en esa interpelación, al destacar la actitud de insubordinación militar y el desconocimiento de su condición de General en Jefe, que llamó al Presidente:

Eso era para ver si se tranquilizaba la situación. El Presidente me dijo que estudiaría esa solicitud siempre y cuando estuviera apegada a la Constitución y se cumplieran ciertas garantías. Después volví a llamar. La situación está peor. Los oficiales me manoteaban y me preguntaban ¿cuándo va a hablar? Entonces le dije que me tomaría la libertad de anunciar la solicitud... En ese momento, los golpistas habían aceptado las condiciones de Chávez. Me permití redactar a mano el texto que anuncié con toda responsabilidad para evitar enfrentamiento... Fue un planteamiento moral. Posteriormente a mi conversación, los golpistas negaron las condiciones y el señor Presidente se negó a renunciar⁸⁴.

(82) *Ibidem*, p. 10

(83) Véase en *El Nacional*, 18-05-02, p. D-1.

(84) Véase en Albor Rodríguez, (ed) *Verdades, Mentiras y Videos*, *op. cit.*, p. 10. Sobre el anuncio público de la renuncia del Presidente de la República como “planteamiento moral”, véase

Agregó, finalmente, que “Estoy convencido de que fui factor fundamental para evitar el derramamiento de sangre y a lo mejor, una guerra civil”.

Sobre la situación referida por el General Rincón, el General Baduel, uno de los oficiales que aseguró el regreso del Presidente Chávez a la Presidencia de la República el día 15 de abril de 2002, señaló:

Más tarde, ya en la madrugada, al Presidente se lo llevan a Fuerte Tiuna... Allí es cuando mi General Rincón sale diciendo que había renunciado. Estábamos ya en la madrugada del 12. Varias veces intenté hablar de nuevo con el Presidente y no lo logré. Fue cuando me di cuenta de que estaba incomunicado y de que algo raro estaba ocurriendo. Yo no sé qué razones habría tenido el General en Jefe para formular ese anuncio. Pero entiendo que era un momento de mucha confusión. En todo caso, son los órganos jurisdiccionales los que determinarán si procedió de mala fe o si su actitud fue producto de toda esa confusión⁸⁵.

Días después aparecerían publicados en *El Nacional*, sendas copias facsimilares, primero de un borrador de documento fechado el sábado 13 de abril de 2002 supuestamente redactado por el Presidente de la República y sin firma, en el cual señalaba que “consciente de que he sido depuesto de la Presidencia de la República declaro que abandono el cargo” y “declaro que he removido de su cargo ante la evidencia de los acontecimientos, al Vicepresidente Ejecutivo Ing. Diosdado Cabello”; y segundo, de un texto dirigido “al pueblo venezolano (o a quien pueda interesar), indicando que “No he renunciado al Poder Legítimo que el pueblo me dio”, con fecha 13 de abril de 2002, a las 14:45 p.m., debidamente firmado⁸⁶.

En todo caso, el propio General en Jefe Lucas Rincón, en la interpelación parlamentaria que se le hizo, afirmó que él mismo sólo supo que el Presidente de la República no había renunciado, casi dos días después de que el había anunciado dicha renuncia al país; “al día siguiente, ya en la noche”, es decir, en la noche del día 13 de abril de 2002. Dijo “Posteriormente a mi conversación, los oficiales golpistas negaron al Presidente las exigencias anteriormente aceptadas por ellos mismos, por lo tanto el señor Presidente no aceptó. Por supuesto que esto que estoy afirmando en este momento, lo supe yo al día siguiente, ya en la noche”.

Si el General en Jefe, Jefe del Alto Mando Militar, pasó casi dos días convencido de que el Presidente Chávez había renunciado, después que él mismo había hecho el anuncio al país, nada distinto podía esperarse que pensarán el resto de los venezolanos y el mundo.

la reseña de la interpelación al General Lucas Rincón, en *El Nacional*, 05-05-02, p. 18. La información de la renuncia presidencial la hizo el General Lucas Rincón, también a los generales de la Fuerza Armada; así lo señaló el Vicealmirante H. Ramírez Pérez, al indicar que el General Lucas Rincón les dijo “Nosotros los del Alto Mando vamos a renunciar y ya el Presidente va a renunciar, *El Nacional*, 05-05-02, p. H-7.

(85) Véase entrevista con la periodista Argelia Ríos, *El Universal*, 06-05-02, p. 1-8.

(86) Véase en *El Nacional*, 18-04-02, p. D-1.

La alternativa que planteó el General Baduel respecto del anuncio que había hecho el General Rincón de la renuncia del Presidente de la República, entre si era producto “de mala fe” o “de toda esa confusión” podría, incluso, no ser exacta; sino según las propias expresiones del General Rincón, producto del convencimiento de que la renuncia efectivamente se había producido y que había sido aceptada por el Presidente, a quien se le habían aceptado sus condiciones.

Ese convencimiento, formulado además, como un “planteamiento moral” como él mismo lo calificó, convenció al país, y a sus ciudadanos. Y no podría ser de otro modo. No puede pretenderse que el anuncio público por televisión de un funcionario de tan elevado rango dentro del Estado y con el más elevado rango dentro de la Fuerza Armada, formulado en medio de una tremenda crisis de gobernabilidad, no tuviera efectos en esa misma madrugada. No podía sino ser creíble.

De lo anterior resulta, por tanto, que en la madrugada del 12 de abril de 2002, el país se produjo una crisis constitucional de gobierno provocada por el antes indicado anuncio público televisado que hizo el General Lucas Rincón, Jefe del Alto Mando Militar, acompañado por sus integrantes, de que “ante los lamentables acontecimientos sucedidos en la ciudad capital...se solicitó al Señor Presidente de la República la renuncia a su cargo, la cual aceptó” y de que “los miembros del Alto Mando Militar ponemos a partir de ese momento nuestros cargos a la orden, los cuales entregaremos a los oficiales que sean designados por las nuevas autoridades”.

Por ello, el General Belisario Landis, Comandante de la Guardia Nacional dijo: “La noche del 11 de abril, el General Rincón nos ordenó que colocáramos nuestros cargos a la orden”⁸⁷; y sobre el sentido del anuncio del General Lucas Rincón en el ámbito militar, el General Efraín Vásquez Velasco, señaló “La renuncia del Presidente para el ámbito militar no es lo mismo que para el ámbito civil. Esa es una orden y tiene que cumplirse”⁸⁸.

Como lo dijo el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental en la citada sentencia del 14 de agosto de 2002:

Una vez que se anunció por el General en Jefe la renuncia del presidente y del Alto Mando Militar, todo el País tenía el derecho y la obligación de creer, tal como sucedió con la OEA, que en Venezuela existía crisis en el poder ejecutivo por carencia de titular de la Presidencia.

El Tribunal Supremo, además en su sentencia señaló lo siguiente:

(87) Véase en *El Nacional*, 18-04-02, p. D-6.

(88) Véase en *El Universal*, 18-05-02, p. 1-4. *Cfr.* en Albor Rodríguez (ed) *Verdades, Mentiras y Videos*, *op. cit.*, p. 12. En igual sentido se refirió la esposa del general, Gladis de Vásquez, señalando “El pronunciamiento lo hizo el General en Jefe Lucas Rincón. Si los civiles aceptamos el anuncio de renuncia de boca del Inspector, imagínate para un militar que su General en Jefe diga que renunció. Eso se convierte en una orden y a partir de allí ellos tienen que actuar en base a lo que dijo el General Lucas”, *El Universal*, 18-06-02, p. 1-8.

Por lo que respecta a que uno de los imputados apareció como ministro de la Defensa se observa que si el general en Jefe anunció que el Alto Mando Militar pondría sus cargos a la orden de las nuevas autoridades, eso se traducía, necesariamente, en el reconocimiento de esas nuevas autoridades y por tal razón es imposible reprochar a quien creyó actuar en el mismo sentido de sus superiores, amén de que en ningún momento se demostró la aceptación del cargo.

El anuncio del General en Jefe Lucas Rincón, por tanto, produjo, sin duda, consecuencias jurídicas constitucionales y políticas graves,⁸⁹ pues con el mismo se le dijo al país y al mundo entero, simplemente que en Venezuela no había gobierno, es decir, no había Poder Ejecutivo y que, incluso habría unas nuevas autoridades⁹⁰.

En efecto, desde el punto de vista constitucional, la renuncia de un Presidente de la República constituye una falta absoluta, y la misma, conforme al artículo 233 de la Constitución, la suple temporalmente el Vicepresidente Ejecutivo. El General Lucas Rincón, al anunciar la renuncia del Presidente, no le indicó al país como lo mandaba la Constitución, que en consecuencia el Vicepresidente Ejecutivo Diosdado Cabello, estaba en ejercicio del Poder Ejecutivo, lo que hubiera implicado que el Alto Mando Militar habría permanecido inalterado. Al contrario, afirmó que sus integrantes ponían sus cargos a la orden de “nuevas autoridades”, lo que implicaba, jurídicamente, también el anuncio de que en Venezuela no había nadie en ejercicio del Poder Ejecutivo, y que supuestamente habría “nuevas autoridades”.

La Constitución de 1999 no regula una solución jurídica en los casos en los cuales se produce falta absoluta que involucre a la vez al Presidente y del Vicepresidente, en el sentido de que no establece quién asume, en ese caso, el Poder Ejecutivo.

Al contrario, en la Constitución de 1961 si se regulaban los supuestos de sucesión presidencial transitoria, al disponer que en caso de falta absoluta del Presidente, mientras el Congreso elegía un nuevo Presidente, se encargaba de la Presidencia el Presidente del Congreso, a falta de éste, el Vicepresidente del mismo (Presidente de la Cámara de Diputados) y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (art. 187). Esta sucesión no se reguló en la Constitución de 1999.

(89) Véase lo que expusimos sobre la crisis de gobierno que se originó en *El Universal*, 18-05-02, p. D-4.

(90) Incluso, el Ministro de la Defensa, José Vicente Rangel comentó el mismo día 12-04-02, sobre el tema de la ruptura del hilo constitucional, que habría “*un nuevo gobierno*”; dijo no saber donde estaba el Vicepresidente Ejecutivo e indicó que “no hemos presentado renuncia puesto que a nosotros nos reemplazan”, *El Nacional*, 13-04-02, p. D-9. El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental en sentencia de 14-08-02, al reseñar está entrevista hecha a Rangel, en la cual no contestó las preguntas de la periodista Gioconda Scoto sobre si había habido o no golpe de estado, dejó sentado lo siguiente: “Llama la atención a la Sala que el entonces Ministro de la Defensa no haya sido tajante al calificar los acontecimientos que se acababan de producir y más bien prefirió decir que se trataba de un problema semántico y que dijo no ser poder para reconocer a alguien, ¡precisamente el Ministro de la Defensa!”

Con el anuncio al país y al mundo entero hecho por el General Lucas Rincón, por tanto, en Venezuela se produjo una crisis de gobierno que la Constitución no resolvía⁹¹. Además, no había ninguna razón para que alguien pudiera poner en duda el anuncio de la renuncia del Presidente y de la propia renuncia del Alto Mando Militar, y de que habría “nuevas autoridades”. El anuncio, se insiste, no lo hacía cualquier ciudadano ni cualquier funcionario; lo hacía el más alto General de la República con el más alto rango en la jerarquía militar, que había sido designado, además, por el propio Presidente de la República cuya renuncia anunciaba.

Como lo dijo con extrema claridad el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental en su citada sentencia de 14 de agosto de 2002, (Caso: *Antejuicio de mérito a oficiales de la Fuerza Armada Nacional*), a partir del momento en el cual el General en Jefe Lucas Rincón, leyó su comunicado, como antes se indicó, “... todo el país tenía el derecho y la obligación de considerar como cierta tal afirmación al punto de que inclusive rebasó las fronteras de nuestro país”, agregando que:

A partir de ese momento, todos los ciudadanos del país tenían el derecho y, más aún, la obligación de considerar como cierta tal afirmación al punto de que inclusive rebasó las fronteras de nuestro país...

Por otra parte, debe destacarse que en esos momentos de crisis no hubo, además, ningún pronunciamiento oficial de los otros Poderes Públicos, particularmente del Tribunal Supremo de Justicia o de su Sala Constitucional, la cual era la única que podía dar una interpelación constitucional que llenara el vacío normativo de la Constitución. El Tribunal Supremo sólo se pronunció en la reunión que tuvieron sus Magistrados el día 12 de abril de 2002, condenando a los graves acontecimientos ocurridos en el país que motivaron los pronunciamientos militares, pero nada decidió en aras a restablecer la continuidad constitucional. Al contrario, el Presidente de dicho Tribunal, Iván Rincón, mas bien lo que hizo fue renunciar a su cargo para facilitar la labor del nuevo gobierno⁹².

(91) La ex Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, Hildegard Rondón de Sansó expresó, sobre la crisis de gobierno que se produjo el 12-04-02, que la ruptura del hilo constitucional se produjo “no por razones de fuerza, sino por las imprecisiones de la Carta Magna frente a la forma de suplir la falta absoluta derivada de la renuncia tanto del Presidente como del Vicepresidente Ejecutivo de la República. El vacío de la Constitución se cubriría a través de decretos leyes de *facto*, de modo que el nuevo régimen busque y encuentre su propia juridicidad”, *El Nacional*, 13-04-02, p. D-10. El Dr. René Buroz Arismendi, abogado de los oficiales generales y almirantes a quienes se le siguió un antejuicio de mérito en el Tribunal Supremo, expresó su criterio sobre los efectos del anuncio del General Rincón: “El vacío de poder se generó cuando el General Lucas Rincón en presencia del Alto Mando militar afirmó que el Presidente había renunciado junto a su gabinete. En ese momento no había visiblemente ninguna autoridad que asumiera el cargo de Presidente”, *El Universal*, 11-07-02, p. 1-8. Como lo afirmó el periodista Cleodobaldo Hernández, “la confirmación oficial (de la renuncia) se produjo con la alocución de Lucas Rincón”, *El Universal*, 20-04-02, p. 1-2. Por ello, lo afirmado por Pedro Carmona: “acepté la Presidencia porque Lucas Rincón proclamó la renuncia de Chávez”, en entrevista con Milagros Socorro, *El Nacional*, 18-04-02, p. E-1.

(92) El periodista Edgar López reseñó la renuncia de Iván Rincón a su cargo de Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, con ocasión de la reunión del Tribunal el día 12-04-02 en horas del mediodía, antes de la instalación del llamado gobierno de transición. Señaló que Iván Rincón renunció en estos términos: “A objeto de facilitar la transitoriedad, la continuidad de las institucio-

En todo caso, frente al anuncio de la renuncia del Presidente de la República, los ciudadanos debían tener confianza legítima en lo que había dicho el Jefe del Alto Mando Militar. Como lo ha decidido, incluso, el Tribunal Supremo de Justicia al desarrollar el principio de la confianza legítima,

Dicha confianza se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que induzcan racionalmente (al ciudadano) a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta, moviendo su voluntad a realizar determinados actos... que después no concuerdan con las verdaderas consecuencias de los actos que realmente y en definitiva son producidos con posterioridad por la Administración⁹³.

nes y el respeto al Estado de derecho y la seguridad jurídica, pongo a la orden el cargo de Magistrado de la Sala Constitucional y Presidente del Tribunal Supremo de Justicia”, *El Nacional*, 2002, p. D-6. La ex Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Cecilia Sosa, sobre la renuncia del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia señaló que ello “hizo que el Tribunal Supremo de Justicia en pleno mantuviera un silencio cómplice con respecto a los hechos del 11 de abril de 2002”, *El Universal*, 03-05-02, p. 1-9; agregando que el Presidente del Tribunal Supremo: “era el garante, el que debía evitar que nadie violara la Constitución, pero no lo hizo. El debía alertar a todos los venezolanos sobre la ruptura del hilo democrático, pero no lo hizo. Tenemos a la cabeza del Poder Judicial a un hombre que violó su juramento de cumplir y hacer cumplir las leyes. Tenemos al frente del TSJ a un presidente indigno de su cargo. No tiene condiciones morales ni éticas. Ese señor no puede dictar más sentencias en este tribunal y mucho menos puede juzgar a los generales y almirantes que estarían implicados en la transitoriedad a la que él se plegó”. La ex-Magistrado Sosa acudió al Tribunal Supremo de Justicia a requerir se le “acceptara” la renuncia al Presidente del mismo, y cuando fue consultada sobre por qué sólo requirió la renuncia a Rincón, respondió: “El fue el único que nos puso la renuncia por escrito, así que yo espero que los demás magistrados también le acepten esa renuncia (*El Universal*, 03-05-02, p. 1-9). Es decir, ni el Tribunal Supremo ni su Presidente se pronunciaron en forma alguna sobre la crisis de gobierno que existía, originada por el anuncio de la renuncia del Presidente de la República. La Magistrado Blanca Rosa Mármol de León, en cambio, “denunció la posición genuflexa del máximo Tribunal ante el entonces Presidente H. Chávez. Lamentó que el Tribunal Supremo de Justicia no hubiera condenado de manera específica los delitos cometidos en los alrededores de Miraflores. Véase la reseña del periodista Edgar López. *El Nacional*, 2002, p. D-6. En otra reseña periodística de Edgar López, se ponen en evidencia las mutuas acusaciones y recusaciones entre sí, de los Magistrados del Tribunal Supremo, particularmente entre su Presidente Rincón y el Vicepresidente Arriechi, en relación con la actitud asumida por los Magistrados el 12 de abril de 2002. Se menciona el acta de la reunión del Tribunal Supremo del 12 de abril y la decisión de “los Magistrados de continuar en sus cargos”, *El Nacional*, 15-06-02, p. D-1; *El Universal*, 04-07-02, p. 1-8. Confróntese con la información contenida en los reportajes de los periodistas Irma Álvarez, *El Universal*, Caracas, 23-06-02, p. 1-9; y 08-07-02, p. 1-8; y Alejandra Hernández, *El Universal*, 14-06-02, p. 1-4. Véase además las informaciones en *El Nacional*, 19-06-02, p. D-1; 27-06-02, p. D-1; *El Universal*, 19-06-02, p. 1-10; 04-07-02, p. 1-8; 05-07-02, p. 1-7.

(93) Sentencia N° 098 de 01-08-2001. En dicha sentencia se sigue el criterio del Tribunal Supremo de España en sentencia del 08-06-89. Sobre este tema, en otra sentencia del tribunal Supremo de España de fecha 1 de febrero de 1990, citada en la conferencia sobre “El Principio de la Confianza Legítima en el Derecho Venezolano” de la entonces Magistrado de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, Hildegard Rondón de Sansó en las *III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”* en 1998, se estableció lo siguiente: “En el conflicto que suscita entre la legalidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica derivada de la misma, *tiene primacía ésta última* por aplicación de un principio, que aunque no extraña a los que informan nuestro ordenamiento jurídico, ya ha sido recogido

Precisamente por ello, luego de anunciar la renuncia del Jefe del Estado, por esa confianza legítima que deben tener los ciudadanos en lo expresado por tan alto funcionario militar, éste no podría en ningún caso excusarse jurídicamente⁹⁴. Nadie puede alegar su propia torpeza, dice un viejo principio del derecho romano, o como sucede con la figura del “estoppel” en el ámbito del derecho internacional, cuando un funcionario con sus palabras o con su conducta, produce voluntariamente a otra persona la creencia de la existencia de un determinado estado de cosas y la induce a actuar de manera que altere su previa posición jurídica, el primero no puede alegar frente a la segunda que en realidad existía un estado de cosas diferente.

En efecto, en las relaciones entre Estados, cuando un Estado, por sus declaraciones, sus actos o sus comportamientos manifestados a través de sus funcionarios, ha llevado a otro Estado a creer en la existencia de un cierto estado de cosas con base en cuya creencia le ha incitado a actuar o a abstenerse de actuar, de tal modo que de ello ha resultado una modificación de sus posiciones respectivas, el primero no puede, por “estoppel”, establecer frente al segundo un estado de cosas diferentes del que ha representado anteriormente como existente. Por ello, en el ámbito internacional tan efectos jurídicos produjo la anunciada renuncia del Presidente Chávez por el Jefe de su Alto Mando Militar que, conforme lo indicó el Secretario General de la OEA, en su Informe del 18 de abril de 2002.

El Grupo de Río consideró la renuncia del Presidente Chávez como un hecho cumplido, así como también la destitución del vicepresidente y de su gabinete, por lo cual no se solicitó su restitución como parte de las acciones necesarias para defender el orden constitucional.

Es decir, incluso en el ámbito internacional los Presidentes representantes de los Estados americanos del Grupo de Río, que en esas mismas fechas 11 y 12 de abril estaban reunidos en San José, Costa Rica, consideraron la renuncia del Presidente *como un hecho cumplido*, por lo que no podría, en forma alguna el Estado venezolano, reclamar a los Estados que consideraron como un hecho cumplido la renuncia del Presidente de la República, por causa del anuncio del Jefe del Alto Mando Militar⁹⁵.

implícitamente, por esta Sala, que ahora enjuicia, en su Sentencia de 28 de febrero de 1989 (R. 1458) y reproducida después en su última de 1990, y cuyo principio si bien fue acuñado en el ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania, ha sido asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de las que forma parte España, y que consiste en el “principio de protección de la confianza legítima” que ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, *sino más bien cuando se base en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa*, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego -interés individual e interés general- la revocación o la dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones...”

(94) Véase estos planteamientos sobre la crisis de gobierno y la confianza legítima en *El Nacional*, 16-05-02, p. D-4.

(95) Por ello, sin duda, el Presidente de El Salvador, Sr. Flores, justificó el voto de confianza que dio al gobierno provisional señalando que “la información que nosotros teníamos es que el

Por otra parte, no podría alegarse que habría habido una equivocación en la expresión utilizada por el Jefe del Alto Mando Militar, pues la inducción a errar resultaría la misma. Y menos aún podría afirmarse que, en realidad, no habría habido renuncia del Presidente sino un supuesto “abandono del cargo”, como lo sugirió el propio Presidente de la República, pues ello podría implicar la imputación al propio Presidente de un delito que castiga el Código Penal (abandono del cargo de funcionarios públicos) (art. 209).

El Presidente de la República, en la Rueda de Prensa que dio al reasumir la Presidencia, el día 15 de abril de 2002, ante los corresponsales extranjeros, dio la siguiente versión de su anunciada renuncia:

Vamos a ver qué es lo que quiere este grupo de generales. Comenzamos a pedirles información y entonces mandaron redactada la renuncia para que yo la firmara. Un fax. La leo. Buscamos la Constitución y es cuando digo el artículo 233, creo que es, si mal no recuerdo, si aquí está ¿ve?: ‘Serán faltas absolutas del Presidente de la República su muerte, su renuncia o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia’. Yo les respondo con una serie de condiciones. El abandono -y aquí entonces me empecé a fijar mucho-, al ‘abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional, así como la revocación popular de su mandato’... Entonces comenzamos nosotros a discutir dos posibilidades: una renuncia o abandono del cargo. Entonces le digo a William Lara: ‘Me gusta más abandono del cargo, porque tiene que ser ratificado por la Asamblea Nacional’. Claro, aún yo aceptando mi sacrificio, pero cuidando la Constitución y se lo dije a todo ese grupo de militares que estaban allá reunidos: ‘Miren, yo estoy dispuesto a irme si la situación llegó a este extremo, sí, pero exijo que se respete la Constitución’.

Ellos habían respondido que sí, que estaba bien, que iban a asumir que abandoné el cargo. Le dije a William Lara: ‘Vayan preparándose en la Asamblea Nacional, llámate a los partidos de oposición y al MVR para que busquen una figura de consenso y no se rompa el hilo constitucional. Sólo en esas condiciones yo estoy dispuesto a irme’, y entonces Lucas me llama desde allá, y me pregunta: ‘Mire Presidente, están esperando que usted responda, que firme el papel o cuál es su respuesta’.

He aceptado abandonar el cargo, pero si se cumplen las condiciones que estoy exigiendo. ¿Cuáles son?: el respeto a la vida y la integridad física y los derechos humanos de todos los que me acompañaron en este gobierno; de todos mis soldados y oficiales que aquí están leales conmigo y, en última instancia, la de mi familia y de mí mismo. Puse la condición de que tiene que ser firmado con garantes, y empecé a llamar a la Iglesia, embajadores, etc.

Yo estaba dispuesto, ante la contundencia de los hechos que amenazaban con ser más graves y sangrientos, a abandonar el cargo, pero estaba agarrado a la Constitución. Pero, por supuesto, yo jamás tuve la intención de renunciar a mi cargo por presiones. Sólo pensé en abandonar el cargo, y en La Orchila, antenoche, también llegó una comisión en la que estaba el cardenal Ignacio Velasco. Él es testigo excepcional de todo esto, así como un señor general, un general que es fiscal y un coronel que era del

Presidente Chávez había renunciado. Habiendo renunciado el Presidente Chávez había que darle un voto de confianza al nuevo”. *El Nacional*, 18-04-02, p. A-3.

equipo. Pusieron un avión allá en La Orchila y me dijeron, ‘Bueno, Presidente, aquí está la renuncia. Estaban tratando de enderezar las cosas, yo no sabía lo que aquí estaba pasando en verdad, nada, estaba totalmente incomunicado, pues, y entonces yo digo: ‘Mira, cómo me vas a pedir que yo firme un decreto con fecha atrasada’, porque me llevaron un decreto como si yo fuera un niño con fecha de 11 de abril. Dije: ‘No, yo no voy a firmar esto’. Primero, porque no voy a renunciar; segundo, porque el decreto tiene fecha atrasada; tercero, no estoy informado para nada de lo que está ocurriendo allá; cuarto, hay una serie de condiciones que yo pondría, y ustedes saben cuáles.⁹⁶

Sobre la supuesta confusión entre renuncia y abandono del cargo por parte del General Lucas Rincón que mencionó el Presidente Chávez el 15-04-02 al recuperar el ejercicio de la Presidencia⁹⁷, el Coronel Rodríguez Salas, quien dijo haber elaborado el decreto de la renuncia del Presidente, y habérselo llevado y negociado con él, señaló:

El General Rincón no confundió abandono del cargo con renuncia, es que en ese momento era renuncia y no abandono lo que Chávez había aceptado. Jamás se habló de abandono del cargo allí cuando Lucas entrega el mando”. El Coronel Rodríguez también indicó que fue el 13-04-02 cuando Chávez le propuso lo de abandono del cargo⁹⁸.

El General Néstor González, quien había sido uno de los generales que se había pronunciado públicamente contra la autoridad del Presidente de la República el 10-04-02⁹⁹ en relación con esta versión de los hechos dada por el Presidente en la interpelación que le hizo la Comisión Especial de la Asamblea Nacional sobre los hechos de abril, el día 14-05-02, señaló lo siguiente, según lo reseñó la periodista Cenovia Casas:

González González también se refirió a la renuncia del primer mandatario y al vacío de poder que hubo por su decisión. Señaló que Chávez se dirigió directa y voluntariamente a la Comandancia General del Ejército, donde manifestó como única condición que le garantizaran su seguridad física y le permitieran irse a Cuba en compañía de algunos miembros de su familia y colaboradores. “Es importante entender que Chávez pretendía abandonar al país, a sus seguidores y dejar una estela de muertos que con sólo escuchar la recomendación del general de división Rosendo y de Rojas Pérez se hubiese evitado”, explicó.

Afirmó que no es veraz la narración de los hechos que hizo el Presidente al pueblo venezolano y a la comunidad internacional: “Él nunca fue hecho preso por ningún profesional militar. Se presentó directamente a la Comandancia General del Ejército, solicitó que lo dejarán irse a Cuba en repetidas oportunidades y pidió perdón por no haber podido cumplirle a todos los venezolanos. Dijo que su salida aliviaría la crisis, con lo cual trató de dejar a la Nación envuelta en un caos y con decenas de muertos”. Según González González, esa fue su única condición y no que su salida se apegase a la Constitución, tal y como lo manifestó en el Parlamento Rincón Romero.

(96) Véase en *El Nacional*, 18-04-02, p. D-1.

(97) Véase en *Tal cual*, 16-04-02, p. 13.

(98) Véase en *El Nacional*, 19-04-02, p. D-1.

(99) Véase *El Nacional*, 11-04-02, p. D-1

Ante los hechos de sangre ocurridos, el Alto Mando decidió dejarlo en el país por razones éticas y legales, y no políticas. Expresó que Chávez quedó en custodia, a la orden la FAN, para que respondiera por los sucesos¹⁰⁰.

Un testigo de excepción de la posición del Presidente Chávez respecto de su renuncia, fue Monseñor Baltasar Porras, Presidente de la Conferencia Episcopal quien fue llamado por el propio Presidente, para que le sirviera de garantía de su integridad. El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental en sentencia de 14 de agosto de 2002, (Caso: *Antejuicio de mérito a los oficiales de la Fuerza Armada Nacional*), citó el acta de entrevista a Monseñor Porras con Fiscales ante el Tribunal Supremo, en la sede de la Conferencia Episcopal, el 05-05-02 en la cual manifestó:

... Me llamó el Ministro Rodríguez Chacín y me pasó al Presidente, quien me preguntó si yo estaba dispuesto a garantizarle la vida a él, sus familiares, a los civiles y militares que se encontraban en el Palacio de Miraflores, porque él había decidido abandonar la Presidencia y además dijo el Presidente que esta decisión la había tomado luego de consultar con sus asesores y a las nueve de la noche los reunió para comunicarle su decisión y que por tal motivo requería mi presencia para que le garantizara la vida y lo acompañara hasta la escalerilla del avión que lo conduciría al exterior del país.

Además, Monseñor Porras en entrevista con la periodista Cenovia Casas, señaló que el Presidente había dicho:

Les dije que yo destituía a Diosdado (Diosdado Cabello, el Vicepresidente) porque sé que no podía quedar al frente, porque no sería aceptado por todos, y para facilitarles el camino les propuse que pusieran allí (en el documento de renuncia) la destitución de Diosdado y de todo el gabinete y mi renuncia”.

(100) Véase en *El Nacional*, 15-05-02, p. D-1. En la interpelación que la Comisión Especial de la Asamblea Nacional le hizo al General Néstor González González, este expresó lo siguiente: “El presidente Chávez no es veraz en cuanto a su narración de los hechos al pueblo venezolano y a la comunidad internacional. El nunca fue hecho preso por ningún profesional militar para conducirlo a la Comandancia General del Ejército; él se presentó directamente a la Comandancia, él pidió que lo dejaran ir a Cuba en repetidas oportunidades, y pidió perdón por no haber podido cumplir con todos los venezolanos, y (dijo) que su salida aliviaría la crisis que vivíamos. Trató así de dejar a la Nación envuelta en un caos y con decenas de muertos, esa fue su única condición, no que su salida se apegase a la Constitución, tal como él quiere hacer creer o como lo ha manifestado abiertamente el general Lucas Rincón Romero en esta misma sala; su objetivo era Cuba. El Alto Mando en ejercicio acepta la renuncia del Presidente, pero delibera en cuanto a su salida del país en función de los hechos de sangre ocurridos durante el día y la posible responsabilidad directa del Presidente en la situación política, social, económica y militar el país (...) El Alto Mando en ejercicio decide dejarlo en el país en términos éticos y legales y no con visión política, por cuanto considera que han ocurrido hechos de sangre graves, por lo cual el Presidente queda en calidad de custodia a la orden de la Fuerza Armada Nacional”. Véase en Albor Rodríguez (ed), *Verdades, Mentiras y Vídeos*, op. cit., p. 13.

Monseñor Porras indicó, además, que el Presidente le expresó a los generales su condición de salir del país, en estos términos: “Pienso que son menos problemas para ustedes si me dejan ir del país, y que será mayor problema para ustedes, si permanezco en el país”¹⁰¹.

Sobre estos hechos, en el escrito presentado por el Fiscal General de la República solicitando antejuicio de merito por el delito de rebelión militar a varios generales por los sucesos del 12 de abril de 2002, se reseña la versión dada por el Presidente Chávez sobre su renuncia ante los fiscales del Ministerio Público, así:

Lucas -el Inspector General de la Fuerza Armada Nacional, General de División del Ejército Lucas Rincón Romero, actualmente, ministro de la Defensa- me llama por teléfono y me dice: Mire Presidente, aquí, bueno, me están presionando. Aquí todos estos oficiales están alzados. Aquí está el Alto Mando Militar que se mantiene con usted, a excepción del general Vásquez Velazco. Entonces él me pregunta: ¿A usted por fin le llegó el decreto? Sí, lo tengo aquí, le dije. Pero usted acepta entonces la renuncia. Que me están presionando para que nosotros también renunciemos (...) Yo le digo a Lucas: Bueno, si en el marco de las condiciones que han aceptado, en el marco de esas condiciones, yo acepto la renuncia (...) díles allá, Lucas, que para evitar enfrentamientos y pasar a una situación más grave, yo, en el marco de esas condiciones que ellos ya conocen, yo acepto esa renuncia. Bueno, luego sale él, que seguía bajo presión; sale el Alto Mando Militar y dijo lo que dijo: El Presidente ha aceptado la renuncia.

De acuerdo con el comentario del periodista Edgar López en el diario *El Nacional*, donde se refiere al documento del Fiscal General de la República:

El registro textual de la declaración de Chávez ante los representantes del Ministerio Público permite identificar que una de las condiciones exigidas por el Presidente de la República era que le permitieran salir del país. Sin embargo, también exigía que se acelerara un acuerdo político para asegurar el más inmediato retorno a la normalidad institucional, habida cuenta de que los oficiales alzados rechazaban la posibilidad de que el vicepresidente Diosdado Cabello lo sustituyera: “Yo no puedo irme del país así como si nada, tengo una serie de condiciones...”, habría insistido Chávez en cuanto a su eventual renuncia al cargo.

Según el relato, cuando el mandatario se encontraba detenido en Fuerte Tiuna se le volvió a conminar para que renunciara, esta vez con mayor contundencia: “... entonces tomó la palabra un general de la Guardia Nacional, no me acuerdo cómo se llama este hombre, uno de los generales de división de la Guardia Nacional. Entonces, él hace un razonamiento, Dice: Nosotros no podemos aceptar que él se vaya del país, porque cómo vamos a explicarle al pueblo después por permitirnos que se fuera un asesino o quien produjo todas estas muertes, todas estas cosas (...) tiene que ir preso por este genocidio, por toda esta sangre...”¹⁰².

(101) Véase en *El Nacional*, 20-04-02, p. D-1.

(102) Véase en *El Nacional*, 29-05-02, p. D-1.

En todo caso, haya habido renuncia o abandono del cargo, el General en Jefe, Lucas Rincón, con su anuncio en nombre de todo el Alto Mando Militar, produjo política, constitucional y jurídicamente una crisis de gobierno, induciendo a los ciudadanos y al mundo entero a creer que el país carecía de órganos que ejercieran el Poder Ejecutivo. Ello, además, como se ha dicho, planteaba el grave problema constitucional derivado del vacío normativo de la Constitución que no resuelve expresamente la sucesión presidencial en caso de ausencia del Presidente y del Vicepresidente. Quien podía resolverlo era el Tribunal Supremo de Justicia, el cual se reunió el día 12 de abril en horas de mediodía, pero lejos de pronunciarse sobre los acontecimientos, lo único que se supo es que su Presidente había renunciado para facilitar la labor de las nuevas autoridades, es decir, en definitiva también reconocía que habría nuevas autoridades.

Pero los acontecimientos del 12 de abril de 2002 con motivo del anuncio del General en Jefe Lucas Rincón sobre la renuncia del Presidente de la República, también produjeron otra serie de consecuencias jurídicas. El Vicepresidente Ejecutivo se juramentó con posterioridad ante el Presidente de la Asamblea Nacional. Esa juramentación podría interpretarse como la confirmación de que se había producido una falta absoluta, por renuncia, del Presidente de la República¹⁰³.

Ese hecho, sin duda, produjo efectos jurídicos que se incorporaron al cuadro de confusión derivado de la crisis de gobierno mencionada.

Por otra parte, como antes señalamos, el mismo Presidente del Tribunal Supremo de Justicia decidió renunciar a su cargo para facilitar las labores de las “nuevas autoridades” anunciadas por el General en Jefe, Lucas Rincón. La renuncia de un funcionario pone fin a su relación funcional, por lo que una vez formulada, sobre todo cuando la misma no tiene que ser aceptada por otro funcionario como es el caso de los Magistrados del Tribunal Supremo, produce efectos inmediatos. Ello implica que luego de renunciar, el funcionario renunciante no podría volver a asumir su cargo, y lo que tendría sería sólo una acción para exigirle responsabilidad al funcionario que por el principio de la confianza legítima, lo indujo a tomar una decisión partiendo de una situación creada con el anuncio público.

Incluso, como se señaló, el Comandante General de la Guardia Nacional, Belisario Landis también renunció a su cargo. Así lo dijo en la interpelación que le hizo la Comisión Especial de la Asamblea Nacional que investigó los sucesos de abril de 2002:

No conozco los detalles de ese proceso de renuncia o no renuncia... En la noche del 11 de abril o en la madrugada del 12 de abril, el General Lucas Rincón informó al país que el Alto Mando había puesto sus cargos a la orden de las nuevas autoridades... Yo le cumplí a cabalidad las instrucciones al General Rincón y al otro día esa misma madrugada redacté mi renuncia....

(103) Sobre el efecto de la “juramentación” del Vicepresidente Diosdado Cabello, el abogado Tulio Álvarez señaló: “Chávez se separó del cargo en forma definitiva el 12 de abril. La prueba de su decisión está en boca del General Lucas Rincón y el Alto Mando. Como reconocimiento de tal acto, el Presidente de la Asamblea Nacional juramentó a Diosdado Cabello, como Jefe de Estado provisorio”. Véase “Qué pasó con Diosdado?”, *Así es la Noticia*, 03-05-02, p. 9.

Como se puede apreciar, además del legítimo convencimiento de los ciudadanos de la veracidad de lo anunciado, muchas otras fueron las consecuencias jurídicas producidas por el anuncio del Jefe del Alto Mando Militar sobre la renuncia del Presidente de la República, sobre la propia renuncia de los integrantes del mismo y sobre que habría nuevas autoridades en el país¹⁰⁴.

Lo que es claro es que conforme al principio de la confianza legítima, los hechos mencionados produjeron consecuencias jurídicas por la primacía del principio de la seguridad jurídica; y quien indujo a la adopción de determinados actos debía responder por los efectos producidos con su conducta.

En todo caso, la situación de crisis de gobierno que había sido real y efectiva, la confirmó el propio Presidente de la República, H. Chávez, en la mañana del día domingo 14 de abril de 2002, ya reinstalado en el Palacio de Miraflores, luego de dictar un Decreto mediante el cual “reasumió” la Presidencia de la República, luego de una “falta temporal” la cual habría sido suplida por el Vicepresidente Diosdado Cabello.

Confirmó que, efectivamente, oficiales de la Fuerza Armada le habían solicitado su renuncia y que, con tal motivo, había discutido dos posibilidades con sus colaboradores: renuncia o abandono del cargo, informándole al Presidente de la Asamblea Nacional como se dijo, lo siguiente: “Me gusta más abandono del cargo porque tiene que ser ratificado por la Asamblea Nacional”.

El Presidente de la República, después de haber acusado de “cobardes” a todo el Alto Mando Militar por haberlo traicionado¹⁰⁵ al reincorporarse a su cargo y anunciar la ratificación del General Lucas Rincón, a quien además, designó luego Ministro de la Defensa, excusó “la confusión” que éste había tenido, así:

(104) Por ejemplo, debe destacarse la recusación que presentó el 09-07-02 el Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, en el antejuicio de mérito que se seguía contra varios oficiales generales y almirantes por el delito de rebelión militar, contra la Magistrada María Cristina Parra de la Sala de Casación Penal, por considerar el Fiscal General que la imparcialidad de dicha Magistrada quedaba comprometida por el hecho de que “el día 12 de abril del presente año, se encontraba presente en el acto de auto-juramentación como Presidente provisorio de la República, del ciudadano Pedro Carmona Estanga, el cual se llevó a cabo en el Palacio de Miraflores, y quien fue presentado por los oficiales objeto del antejuicio de mérito como Presidente de la Junta Provisional de gobierno en horas de la madrugada de ese mismo día”. Ante tal recusación, en su respuesta, la Magistrada Parra de Rojas alegó que “decidí asistir a dicho acto luego de la declaración que diera a través de los medios de comunicación social, el General en Jefe Lucas Rincón Romero, en ese momento Inspector General de la Fuerza Armada Nacional y posteriormente designado Ministro de la Defensa por el Presidente Hugo Chávez Frías, según la cual el referido Presidente Chávez habría renunciado al cargo”. En consecuencia, mi presencia en el mencionado acto no constituyó en forma alguna reconocimiento de las actuaciones realizadas por los generales y almirantes objeto del presente antejuicio de mérito, actuaciones que desconocía para ese momento y que en la actualidad no conozco en detalle, pues no he accedido al expediente respectivo”.

(105) Sobre la actitud del Alto Mando Militar presidido por el General Lucas Rincón, el Presidente de la República había señalado un día antes que “Todo el Alto Mando me traicionó. Cobardes y desleales!”, *El Nacional*, 02-05-02, p. D-4 y 03-05-02, p. 1-4; *El País*, Madrid, 03-05-02, p. 10.

He designado, he ratificado al General en Jefe Rincón, Lucas Rincón, como Inspector de la Fuerza Armada y pido para él, sé, ciertamente Lucas anunció al país que yo había renunciado, pero él estaba totalmente confundido y presionado además allá en Fuerte Tiuna y en un estado de presión y de confusión lo dijo, esa es la verdad; ¿Qué él estaba comprometido? No, pues jamás yo lo hubiera ratificado, no, no, y está trabajando duro y viajando y hablando con los militares, llamándoles pues a todos a la reflexión.¹⁰⁶

En todo caso, aún cuando el General Rincón se hubiera podido haber confundido en su mensaje al país, y en lugar de anunciar que el Presidente de la República había abandonado su cargo, hubiera anunciado que había renunciado, en ambos casos se evidenciaba una crisis de gobernabilidad, pues no anunció que el Vicepresidente Ejecutivo hubiera estado en ejercicio de las funciones de Presidente, lo que implicaba la continuación del Alto Mando Militar; sino más bien, como se ha dicho, que los Miembros del mismo ponían “a partir de ese momento” sus cargos a la orden, los cuales entregarían “a los oficiales que sean designados por las nuevas autoridades”.

De lo anterior sólo se podía deducir que el país carecía de gobierno civil, por renuncia o abandono del cargo de las altas autoridades del Poder Ejecutivo. Y eso fue lo que entendieron, no sólo los ciudadanos venezolanos y el mundo entero, sino los propios funcionarios y oficiales de la Fuerza Armada.

Así, sobre ese hecho se hicieron múltiples afirmaciones en las interpelaciones efectuadas por la Comisión Especial de la Asamblea Nacional que investigó los hechos de abril de 2002¹⁰⁷.

(106) Rueda de Prensa ante los medios de comunicación extranjeros, *El Nacional*, 16-05-02, p. D-1.

(107) Se pueden mencionar las siguientes: **General Manuel Rosendo**: (Jefe del Comando Unificado de la Fuerza Armada Nacional): “...con relación a la renuncia del señor Presidente, Comandante en Jefe de la Fuerza Armada yo quiero decirles lo siguiente, por fax el General Hurtado recibió la propuesta de la renuncia y en forma personal se le entregó al señor Presidente, posteriormente el General Damiani, el General Camacho Kairuz y el General Vargas Herrera le llevaron el original del documento que había recibido el General Hurtado por fax...” . **José Vicente Rangel**: (Ministro de la Defensa): “...La única comunicación que hubo entre el Presidente de la República y el General en Jefe, fue estando ya el General en Jefe en Fuerte Tiuna, el Presidente le expresó que si se garantizaba la vida de todas las personas que estaban en Miraflores, si se le permitía dirigirse en una alocución al país y si se le garantizaba poder abandonar el país en condiciones de seguridad, él podía considerar la renuncia...En base a esta afirmación es que se produce la declaración del General Rincón...” . **General Efraín Vásquez Velazco** (Comandante General del Ejército): “...General Manuel Rosendo, quien me informó que el Presidente había decidido renunciar si le daban un avión para irse al exterior...Al segundo, el Ministro de la Defensa José Vicente Rangel, quien me dio el mismo mensaje y que enviara dos Generales al canal 8, que el Presidente iba a ratificar su renuncia allí...A las 3 de la mañana el General en Jefe Lucas Rincón Romero, participó al país que el Presidente había renunciado y minutos más tarde, el Presidente llegó a la Comandancia del Ejército con su Jefe de Casa Militar, escolta, los Generales Hurtado y Rosendo... el ciudadano Ministro de la Defensa me llamó y me dijo, que el Presidente había decidido renunciar y que se iba para Cuba, y que le enviara a los Generales para el Canal 8, se le enviaron a los Generales para el Canal 8, no es que, a obligar al Presidente a que renunciara, ni a que dijeran otra cosa, sino que fuera allá a esperar la renuncia. Estos oficiales se devolvieron al Fuerte, porque el Presidente nunca fue allí...el General Lucas nunca me dijo a mí que él tenía la renuncia escrita del Presidente, sí me dijo que el Presidente había renunciado...” . **General Pedro Pereira Oliva-**

4. El fallido intento de establecer un gobierno de transición que contrariaba la Constitución

En la madrugada del día 12 de abril de 2002, luego de producirse los diversos pronunciamientos de desobediencia militar y de que el General en Jefe Lucas Rincón, Jefe del Alto Mando Militar anunciara que se le había solicitado la renuncia al Presidente de la República, y que éste la había aceptado, el General Efraín Vásquez Velazco, Comandante general del Ejército, anunció el nombramiento del Dr. Pedro Carmona, como encargado de un gobierno de transición. Tal y como lo reseñó el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena Accidental en sentencia de 14 de agosto de 2002, (Caso: *Antejui-cio de mérito a los oficiales de la Fuerza Armada Nacional*):

res (Jefe del Estado Mayor del Comando Unificado de la Fuerza Armada Nacional): "...en la Inspectoría General se encontraban reunidos varios Generales y almirantes comentando la situación, esperábamos la llegada del General en Jefe Lucas Rincón, cuando éste llegó acompañado de varios miembros del Alto Mando, el General en Jefe nos invitó a su oficina informándonos que el Presidente había renunciado y que él se preparaba para realizar este anuncio acompañado del Alto Mando Militar y que el Alto Mando iba a poner sus cargos a la orden... Cuando estos oficiales, altos oficiales de la Fuerza Armada Nacional, anuncian la renuncia de un Presidente y es un hecho, ese hecho conmueve al país y crea una incertidumbre en las Fuerzas Armadas, por favor, o a menos que haya estado planificado así, a menos que haya estado planificado así, repito, por qué más del 25%, porque a mí me dice el General en Jefe, General en Jefe de 3 soles, le dice al país que el Presidente renunció, aceptó la renuncia, y el país tiene que creerle a su General en Jefe que es uno solo, por favor Diputado, usted le creería? ¿por qué más del 95% de los militares activos entendieron que el Presidente había renunciado, generando tranquilidad en las 36 guarniciones?..." **General Camacho Kairuz** (Viceministro de Seguridad Ciudadana): "...el General Lucas Rincón anunció la renuncia del Presidente y la renuncia del Alto Mando, yo llegué a Fuerte Tiuna y salió una comisión de Generales y yo fui con ellos, yo dije, bueno, mira vamos allá a llevarle la renuncia al Presidente... llegaron a Fuerte Tiuna, yo no le solicité la renuncia, ya el Presidente había acordado renunciar, él no firmó efectivamente la renuncia, sí estaba en el salón en donde nuevamente le presentaron la misma renuncia, el mismo documento, que yo le llevé inicialmente, se lo volvieron a presentar y él se negó a firmarlo y eso fue todo, pero ya él había aceptado que había abandonado el cargo, que iba a renunciar, lo que no hubo fue el acuerdo de bajo qué condiciones, él quería irse a Cuba y hubo una decisión de los altos mandos militares que no se iba a Cuba, sino que se quedaba en Venezuela, así que eso es todo lo que sucedió. Así que yo no le he solicitado la renuncia al Presidente, ya el General Lucas Rincón había anunciado que el Presidente había renunciado, y por eso hice mi señalamiento al principio...". **Contralmirante Daniel Comisso Urdaneta**: "...Luego al enterarme de que el Presidente se trasladaría a la Sede del Comando General del Ejército me dirigí hacia allí, y estuve presente junto a más o menos 30 o 40 Generales, Monseñor Baltazar Porras, Monseñor Azuaje, en la reunión en la cual el Presidente manifiesta las condiciones bajo las cuales había renunciado, recordando que eran las salida del país con garantía de seguridad física para él y para su familia, y garantía de integridad física para sus ministros... Cuando el Presidente, fíjese usted, el Presidente negoció su renuncia en Miraflores y él llega a la Comandancia General del Ejército diciendo, "yo renuncié bajo estos términos...". **General Carlos Alfonso Martínez** (Inspector General de la Guardia Nacional): "...Estando en esto observo en la televisión al General en Jefe Lucas Enrique Rincón Romero, Inspector General de la Fuerza Armada Nacional, anunciando al país la renuncia del ciudadano Presidente y del Alto Mando, quedando ellos a las órdenes de las nuevas autoridades a ser nombradas, para proceder de inmediato a la entrega de sus cargos, El Presidente tomó la palabra y explicó que él estaba de acuerdo en firmar el documento si se le daban las garantías de cumplirse con sus exigencias, de lo contrario él no firmaba la renuncia...". *Cfr.* en la recopilación efectuada por Albor Rodríguez, *Verdades, Mentiras y Videos, op. cit.*

A pesar de que el Fiscal no achacó expresamente a los imputados lo relativo a la constitución de un gobierno provisorio, por lo cual su consideración es ajena a esta decisión, el mundo sabe que el 12 de abril de 2002, después de que el General en Jefe anunciara la renuncia del Presidente, un grupo de militares entre los cuales se encontraba el imputado General Efraín Vásquez Velazco, anunció el nombramiento del Dr. Pedro Carmona Estanga como Presidente interino o provisional de una junta de gobierno.

También es sabido que esta persona, la tarde de ese día, prestó juramento e hizo público un Decreto por el cual asumió la presidencia de la nación, destituyó a los componentes de los poderes públicos y cambió el nombre de la República, entre otras cosas.

Fue en esas condiciones cuando los militares anunciaron el nombramiento del Presidente provisorio.

Evidentemente que carecían de competencia para esa actuación, aún cuando por mandato legal se les deba reconocer la buena fe en su actuación y no puede la Sala aplaudir ni silenciar esa conducta por mucho que se acepte que estuvo preñada de buenas intenciones.

Ahora, si no existía Presidente en ejercicio y antes se habían producido los graves acontecimientos que los militares como móvil de sus pronunciamientos; que la OEA condenó tal y como lo hiciera este Alto Tribunal, no puede decirse que con ello se pretendía impedir u obstaculizar el ejercicio de un poder ejecutivo sin titular, ni alterar el orden y la paz interior de la nación, que ya se había roto por elementos exógenos a los imputados. Más aún, afirmó el general Vásquez Velazco e hicieron público los medios de comunicación social, que al no conseguir a ninguno de los llamados a suceder al Presidente en caso de falta absoluta, llamó al Presidente de este Tribunal para preguntarle si a él correspondía la asunción de ese cargo, pero éste le aseguró que tocaba al Vicepresidente.

Esta forma de actuar, claramente evidenciada que no era su intención la toma del poder sino la de restaurar la paz interior y la buena marcha de las instituciones ya que de lo contrario, no se puede explicar esa pregunta.

Ahora bien, el acto de juramentación del Dr. Pedro Carmona como encargado de la Presidencia de la República, ocurrió el 12 de abril de 2002 a últimas horas de la tarde, en un acto que fue transmitido por televisión.

Se trató de un acto en el cual se leyó un decreto de un “gobierno de transición democrática” que presidiría Carmona, el cual sin embargo no llegó a publicarse en la gaceta Oficial. Dicho decreto luego de basarse en el artículo 350 de la Constitución y en una serie de considerandos que reflejaban las graves violaciones al orden constitucional que efectivamente había cometido el gobierno del Presidente Chávez en los años precedentes, contenía una serie de decisiones que contrariaban la Constitución y cesaban a los titulares de los poderes públicos¹⁰⁸. El contenido de esa decisión fue inconstitucional y violatoria, además, de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, por violación del

(108) Véase el texto del Decreto en *El Universal*, 12-04-02, p. 1-2. También en el folleto *Análisis Jurídico al golpe de 12 de abril*, (Con preámbulo de Lenín Aquino), Fondo editorial El Comercio, Maracay, 2002, 32 pp.

principio de la democracia representativa al cesar en sus cargos a los diputados a la Asamblea Nacional. Por ello, con razón, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su sesión del 18 de abril de 2002, consideró que en Venezuela se había producido una ruptura del orden constitucional y de la democracia, aplicándose así, por primera vez, la Carta Democrática Interamericana, no para condenar a un gobierno sino para defender su legitimidad democrática.

Lo que se imponía en la situación que había derivado de la anunciada renuncia del Presidente de la República por el Jefe de su Alto Mando Militar, era proceder a restablecer la gobernabilidad democrática, mediante un mecanismo de transición¹⁰⁹ particularmente porque la Constitución debía continuar en vigencia y porque Venezuela estaba vinculada a la doctrina democrática que establece para América la antes señalada Carta Democrática Interamericana adoptada por la OEA en la Asamblea General realizada en Lima el 11 de septiembre de 2001. Dicho documento, sin duda, es el más importante que se ha producido en América sobre la democracia y su ejercicio.

Es evidente que muchos de estos elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia que enumera la Carta democrática, como se reseñó anteriormente, habían sido vulnerados por la práctica gubernamental, por lo que la Carta Democrática Interamericana debió haber sido el documento básico para recomponer el gobierno democrático en Venezuela¹¹⁰. No se podía, por tanto, luego del anuncio del General Lucas Rincón que provocó la crisis de gobierno, regular una transición “democrática” violándose los principios de la misma¹¹¹.

(109) El General Efraín Vásquez Velasco, quien en la madrugada del 12 de abril había resuelto llamar a Carmona para que se encargara de la transición, luego de la anunciada renuncia del Presidente de la República por el Jefe del Alto Mando Militar, señaló “Nosotros no le dijimos “mira, haz un decreto y elimina a todo el mundo, porque si ese hubiera sido el caso, mejor me hubiera puesto yo ahí”; en Albor Rodríguez, *Verdades, Mentiras y Videos*, op. cit., p. 28

(110) Sobre el proceso de desobediencia civil y militar que había ocurrido en el país por las violaciones a los principios democráticos contenidos en la Carta Democrática Interamericana y los aspectos jurídicos de la crisis de gobierno que ocurrió en la madrugada del 12-02-02, véanse mis declaraciones a Edgar López, *El Nacional*, 13-04-02, p. D-2. Véase la reseña sobre el trabajo que venía elaborando relativo a la Carta Democrática Interamericana y la democracia en Venezuela, en *El Universal*, 05-05-02, p. 1-2. Véase mi posición contraria a la disolución de la Asamblea Nacional expresada el mismo día 12 de abril después de oír el texto del Decreto de instalación del llamado gobierno de transición en la reseña que hizo el periodista Edgar López al señalar que “Dos horas, más tarde se comunicó nuevamente con *El Nacional* para solicitar que en la reseña de la entrevista se incluyera su oposición a la disolución de la Asamblea Nacional, pues ello sí significaba la ruptura del hilo constitucional. Lamentablemente no fue posible realizar la precisión en esa oportunidad, pero Brewer-Carías insistió ayer en que Carmona Estanga hizo caso omiso a su advertencia” *El Nacional*, 17-04-02, p. D-2.

(111) Por ello, con fundamento en el texto de la Constitución y de la Carta Democrática Interamericana, el mismo día 12 de abril de 2002 expresamos nuestra opinión jurídica contraria a la decisión que se pretendía adoptar en el decreto del llamado gobierno de transición, que consideramos violentaba el principio democrático representativo, particularmente al suspender la Asamblea Nacional, lo que en lugar de salvaguardar los principios de la Carta Democrática, los contrariaba. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002, y *En mi propia defensa. Respuesta preparada con la asistencia de mis defensores Rafael*

Múltiples habían sido las críticas expresadas contra las actuaciones del gobierno en los años precedentes sobre violaciones de derechos humanos, incluidos los trágicos asesinatos cometidos el 11 de abril de 2002; la ruptura del principio de separación de poderes por la forma inconstitucional como se eligieron sus titulares; la ausencia de control efectivo entre los poderes públicos; las violaciones al Estado de derecho; el menoscabo de la libertad sindical; las restricciones a la libertad de expresión; la lesión al pluralismo político por la intromisión de un partido en la estructura del Estado; la deliberancia militar y la formación de grupos paramilitares, violando la regla de que el monopolio de las armas corresponde a la Fuerza Armada Nacional. Todos estos hechos constituían elementos importantes de un expediente sobre violaciones a la Carta Democrática Interamericana que podían comprometer internacionalmente al gobierno, pero que nada tenían que ver con la legitimidad democrática de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, como consecuencia del desafortunado decreto del denominado gobierno de transición leído en la tarde del 12 de abril, la Carta Democrática terminó aplicándose a Venezuela pero no por las violaciones del gobierno del Presidente Chávez a la Carta, sino con motivo de las violaciones al principio de la democracia representativa provocando la reacción de la OEA¹¹².

La secuela de toda esta crisis política y constitucional fue que los militares, cuyas altas autoridades habían desobedecido al Presidente de la República, lo repusieron en el poder unos días después. La crisis de gobernabilidad, sin embargo, no cesó, y durante los años siguientes, las personas que directa o indirectamente tuvieron alguna relación con los hechos derivados de la crisis política de abril de 2002, fueron objeto de persecución política sistemática.

Odreman y León Enrique Cottin contra la infundada acusación fiscal por el supuesto delito de conspiración, Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos No. 13, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2006, 606 pp. Véase la reseña de la rueda de prensa que el autor dio el 16-04-02 en *El Nacional*, 17-04-02, p. D-2; *El Nuevo País*, 17-04-02, p. 2; *El Universal*, 17-04-02, p. 1-4

(112) En la reunión de Presidentes latinoamericanos del Grupo de los 15 en San José de Costa Rica, se produjo una reacción internacional contra las decisiones adoptadas que atentaban contra los principios de la Carta Democrática Interamericana y solicitaron del Secretario General de la OEA la convocatoria de una Asamblea General Extraordinaria de la organización, *El Nacional*, 13-04-02, p. A-9. El Secretario General Cesar Gaviria, por ello destacó que el cierre de la Asamblea Nacional “fue lo que más indignación causó a los Cancilleres”, *El Nacional*, 17-04-02, p. A-4. Por ello, el Secretario General de la OEA, en el Informe que presentó a la Asamblea General el 18-04-02, destacó lo siguiente: “Podemos afirmar que el gobierno apenas en la fase de instauración, sin ninguna legitimidad democrática, fue fruto de decisiones tomadas por los militares. En carta que fue del conocimiento de los miembros del Consejo Permanente, quien presidía lo que se auto calificó como gobierno provisional, expresamente reconoció la ruptura constitucional”. Agregó, además, el Secretario General en su Informe, en relación con el gobierno transitorio que se instaló, que: “Además, por las decisiones que tomó y que significaban el cierre de los organismos elegidos popularmente, la intervención del poder judicial y de todos los organismos del llamado “poder moral”, y en la práctica la derogatoria de la Constitución y de muchos de los actos realizados bajo su desarrollo”. El Secretario General, por otra parte, formuló una serie de recomendaciones al gobierno del Presidente Chávez, particularmente, sacar a los militares del debate político. Véase *El Universal*, 18-04-02, p.12; *El Nacional*, 18-04-02, p. A-4. Véase el editorial de *El Nacional* “Los Consejos de Gaviria”, 18-04-02, p. A-8

En diciembre de 2007, en todo caso, el Presidente de la República dictó mediante Decreto-Ley en ejecución de la Ley habilitante de enero del mismo año, una Ley Especial de Amnistía que benefició a muchos de ellos¹¹³.

III. LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN ELECTORAL A LA CRISIS POLÍTICA: EL SECUESTRO DEL PODER ELECTORAL Y LA CONFISCACIÓN DEL DERECHO A REVOCAR MANDATOS POPULARES (2002-2004)

1. La búsqueda de una salida electoral a la crisis política y los intentos fallidos de realizar un referendo consultivo por la paralización del Poder Electoral

La crisis de abril de 2002 dividió a la sociedad venezolana profundamente, y la propuesta de exigir la renuncia del Presidente de la República siguió planteándose mediante los mecanismos democráticos previstos en la Constitución¹¹⁴, que exigían, al menos, que se regulara el Poder Electoral, el cual sólo había sido transitoriamente nombrado por la Asamblea Nacional Constituyente en el Régimen Transitorio del Poder Público de 1999, exigiendo, dada su provisionalidad, una mayoría calificada para las decisiones del Consejo.

Para garantizar la transparencia electoral, sin duda era necesario que se dictara la nueva Ley Orgánica del Poder Electoral, y se nombraran los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral conforme a sus previsiones y a las de la Constitución. La Ley Orgánica fue sancionada el 20 de septiembre de 2002¹¹⁵, en la cual se incluyó una Disposición Transitoria Séptima con la precisión de que los miembros del Consejo Nacional Electoral provisionalmente designados en 1999, debían continuar en el ejercicio de las funciones “hasta tanto se designen y tomen posesión de sus cargos las nuevas autoridades de ese organismo, y sus decisiones se harán de conformidad con esta Ley”, es decir, por mayoría simple.

Esta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica, que cambiaba el quórum para la toma de decisiones del Consejo fue impugnada, precisamente por el Presidente de la República, y la Sala Constitucional, mediante sentencia N° 2747 de 7 de noviembre de 2002 (Exp. 02-2736), si bien declaró sin lugar la solicitud presidencial, sentó el absurdo criterio de que mientras se elegían los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral, sin embargo, seguía vigente el régimen transitorio que se estaba derogando, considerando que el mismo “no colide la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica del

(113) Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.870 Extraordinario del 31-12-2007.

(114) Véase sobre lo que exponemos en esta sección: 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; y Allan R. Brewer-Carías, *Crónica de la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo*, Colección Instituto de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 195-363.

(115) Véase en *Gaceta Oficial* el 19 de noviembre de 2002

Poder Electoral, el cual más bien lo complementa”; pero contradictoriamente agregando en la misma sentencia, que una vez en vigencia la Ley Orgánica, “mientras se designen los miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes ostenten los cargos de dicho Consejo, en razón de la Disposición Transitoria impugnada, aplicarán la Ley Orgánica del Poder Electoral”. En la misma sentencia, la Sala Constitucional además, previendo un posible “vacío” institucional en el Poder Electoral, anunciaba que de producirse, la propia Sala establecería los “correctivos” necesarios¹¹⁶.

En todo caso, el sentido de la contradicción que contenía la sentencia sobre la aplicabilidad de la Ley Orgánica del Poder Electoral una vez que entrara en vigencia, al Consejo Nacional Electoral existente, sólo fue clarificado 10 días después, cuando la misma Sala Constitucional, al decidir un recurso de interpretación que había sido introducido por el propio Consejo Nacional Electoral el 9 de julio de 2002, para “determinar la vigencia del artículo 29 del Estatuto Electoral del Poder Público, relativo al quórum para la toma de decisiones del Directorio del Consejo Nacional Electoral, en aquellos asuntos distintos al ámbito de aplicación de ese Decreto”, mediante la sentencia N° 2816 de 18 de noviembre de 2002 (Caso: *Consejo Nacional Electoral*) concluyó señalado que si estaba vigente.

Al contrario, era evidente que no lo estaba pues el Estatuto Electoral se había dictado sólo para regir en las primeras elecciones post constitucionales de 2000, por lo que una vez que estas se realizaron, sus normas habrían decaído. La verdad es que dada la integración del Consejo Nacional Electoral que había designado la Comisión Legislativa Nacional, que por estar conformado por una mayoría de independientes (3/2) que no seguían la línea política del gobierno, en el seno del cuerpo se había planteado la duda sobre el quórum, pues si la mayoría necesaria para decidir era la calificada entonces no se podrían, por ejemplo, convocar referendos.

La Sala Constitucional, sin embargo, para llegar a su absurda conclusión, en sentencia del 18 de noviembre de 2002 revivió el régimen transitorio que la Asamblea Nacional, había expresamente sustituido con la Ley Orgánica del Poder Electoral que después de haber sido sancionada en septiembre de 2002 había sido “estratégicamente” publicada dos meses después, al día siguiente de la decisión de la Sala, en *Gaceta Oficial* el 19 de noviembre de 2002.

Para llegar a la absurda conclusión, en la sentencia N° 2816 de la Sala del día anterior a la publicación de la Ley Orgánica, consideró que el régimen transitorio “sigue en vigor, en lo que no haya sido derogado”, estimando que “uno de los aspectos regulados por el Estatuto Electoral del Poder Público se refiere al mínimo requerido (*quórum*) para la

(116) Sobre este tema 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, Colección Ares, Caracas 2004, 172 pp.; y “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, Costa Rica 2004. pp. 167-312; y en *Revista Jurídica del Perú*, Año LIV, N° 55, marzo-abril. Lima 2004. pp. 353-396.

toma de decisiones por parte de la Junta Directa del Consejo Nacional Electoral”(art. 29)” y que “resulta desatinado pretender que el *quórum* especial a que hace referencia la norma antes transcrita, solamente se refiera a los primeros procesos comiciales”, todo lo cual había derogado el artículo 25 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, al prever un *quórum* de mayoría simple para la toma de decisiones por parte del Directorio del Consejo Nacional Electoral.

En definitiva, luego de toda esta argumentación, la Sala, a pesar de que ya tenía conocimiento de que la Ley Orgánica del Poder Electoral ya había sido sancionada en septiembre de 2002 (pues había dictado sobre ella, diez días antes, la sentencia N° 2747 antes citada), concluyó que el Estatuto Electoral del Poder Público, regiría:

“[...] los venideros procesos comiciales, especialmente en cuanto al mínimo requerido (*quórum*) de, por lo menos, cuatro de los cinco integrantes del Consejo Nacional Electoral, para la decisiones relativas a su organización, hasta tanto finalice la transición una vez promulgada la Ley Orgánica del Poder Electoral, que regulará su organización y funcionamiento, y sean designados por la Asamblea Nacional, conforme a la Constitución vigente, los nuevos integrantes del Consejo Nacional Electoral”.

Ello significaba, en definitiva, que a pesar de que al día siguiente (19-11-2002) entraría en vigencia la nueva Ley Orgánica del Poder Electoral, en cuanto al *quórum* de decisión del Consejo Nacional Electoral, hasta tanto se nombrasen los nuevos miembros del Cuerpo conforme a esa Ley, no regiría el artículo 14 de dicha Ley Orgánica (que establecía una mayoría simple de 3/5) sino el artículo 29 del mencionado Estatuto, que requería una mayoría calificada (4/5).

La razón política de esta decisión era clara: impedir que el Consejo Nacional Electoral pudiera funcionar con la mayoría simple de tres votos de cinco pues los miembros afectos al gobierno eran minoría, y sólo eran dos. Pero con el correr del tiempo, y ante la imposibilidad de la Asamblea Nacional de poder designar a los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral, la correlación de fuerzas internas en el Consejo existente habrían variado aún más, contando el gobierno sólo con uno de los cinco votos del cuerpo.

Por tanto, a pesar de la torcida interpretación de la Sala Constitucional sobre la mayoría calificada requerida, que con la composición del Consejo permitía la toma de decisiones sin influencia oficialista, la única forma de impedir que el Consejo Nacional Electoral pudiera decidir, y por ejemplo, impedir que pudiera convocara referendos sobre la renuncia del Presidente de la república, era materialmente impidiendo que pudiera tomar decisión alguna, lo que sólo se podía hacer eliminando a uno de los miembros del Cuerpo no afecto al gobierno, de manera que sólo quedaran cuatro votos, en cuyo caso el Consejo sólo podría funcionar con decisiones unánimes, lo que era lo mismo que congelarlo.

Y ello fue precisamente lo que ocurrió, con motivo de la solicitud de realización de un referendo consultivo (art. 71, Constitución) sobre la renuncia del Presidente de la República, presentada el 3 de diciembre de 2002 ante el Consejo Nacional Electoral por un grupo de ciudadanos que durante los últimos meses de 2002 con el respaldo de las firmas de más de dos millones de electores. El Consejo Nacional Electoral, en una deci-

sión adoptada con una votación de 4/1, mediante Resolución N° 021203-457 del mismo día 3 de diciembre de 2002¹¹⁷ resolvió aceptar la solicitud que se le había formulado con el objeto de preguntarle a los ciudadanos si estaban o no “de acuerdo con solicitar al Presidente de la República Ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías la renuncia voluntaria a su cargo”; fijando la fecha de realización de dicho referendo para el 2 de febrero de 2003.

Los esfuerzos del gobierno y de los partidos que lo apoyaron, desde entonces se dirigieron a impedir que se pudiera realizar referendo alguno en esta materia, lo que marcó la actividad política y constitucional en el país durante los años 2003 y 2004. Para ello, un grupo de diputados a la Asamblea Nacional impugnó por ilegalidad ante la sala Electoral del Tribunal Supremo la referida Resolución del Consejo Nacional Electoral así como los actos anteriores dictados por el Consejo Nacional Electoral (18 de noviembre de 2002) en los cuales había incorporado al cuerpo como miembro suplente al ciudadano Leonardo Pizani. Esta impugnación fue el motivo para que en los meses siguientes se lograra congelar la actuación del Consejo Nacional Electoral, e impedir la realización del referendo convocado, es decir, impedir que se pudiera tomar decisiones de naturaleza alguna, y en particular, que se pudiera evaluar popularmente el mandato presidencial.

Leonardo Pizani, en efecto, había sido designado el 5 de junio de 2000 para integrar el Consejo como miembro suplente, y luego en octubre del mismo año había presentado a la Asamblea su renuncia al cargo, sin que se hubiera considerado aceptado por ésta. Dos años después, el 11 de noviembre de 2002, manifestó a la Asamblea su voluntad de “retirar” dicha renuncia que como se dijo, no había sido ni tramitada ni aceptada, por considerar que había la “necesidad imperiosa de conformar un Consejo Nacional Electoral”, y fue por ello que el Consejo Nacional Electoral el 18 de noviembre de 2002, admitió su incorporación, con lo cual se pudieron adoptar una serie de decisiones entre las cuales estaba la convocatoria al referendo consultivo antes mencionado. Ellas fueron, precisamente las decisiones impugnadas.

La Sala Electoral Accidental, entonces, mediante sentencia N° 3 de 22 de enero de 2003 (Caso: *Darío Vivas y otros*), consideró que no había razón que justificara la exigencia de que se “aceptara” la renuncia del Sr. Pizani para que ella se hubiese considerado como efectuada, concluyendo mediante un amparo cautelar que con la incorporación del Sr. Pizani al Consejo la integración del mismo “no resulta apegada a la legalidad”, ordenando entonces al Consejo “abstenerse de sesionar con la presencia y participación como Miembro Principal, del ciudadano Leonardo Pizani”, y suspendiendo a la vez los efectos de la Resolución del Cuerpo mediante la cual se había convocado al referendo consultivo sobre la renuncia del Presidente de la República.

En esta forma, el Poder Electoral, con sólo cuatro miembros, fue compelido ilegítimamente a actuar con la mayoría calificada de cuatro miembros derivada de la interpretación del régimen constitucional transitorio que había hecho la Sala Constitucional en sentencia antes comentada, es decir, por unanimidad. Ello fue lo mismo que haber decretado el secuestro del Poder Electoral, el cual no pudo adoptar ninguna nueva decisión, dada la correlación de fuerzas en su seno. Por ello, la misma Sala Electoral limitó la

(117) *Gaceta Electoral* N° 168 de 05-12-2002.

actuación de los miembros del Consejo a realizar sólo los actos “indispensables para garantizar el normal funcionamiento administrativo” del Consejo, y en consecuencia “abstenerse de iniciar la organización de procesos electorales, referendarios, u otros mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, así como suspender los ya iniciados de ser el caso, hasta tanto se resuelva la presente controversia”.

En esta forma, de manera *extrapetita* pero expedita, la Sala Electoral en una sentencia de carácter cautelar redujo al Consejo Nacional Electoral a ser un simple conserje o guardián de sus bienes. Dos meses después, en todo caso, mediante sentencia N° 32 de 19 de marzo de 2003 (Caso: *Darío Vivas y otros*), publicada el 26 de marzo de 2003, la Sala Electoral declarararía la nulidad “de los actos del Consejo Nacional Electoral atinentes a la realización del referendo consultivo cuya celebración estaba prevista para el 2 de febrero del presente año” (2003), ordenando además, “la desincorporación del ciudadano Leonardo Pizani de la actual Junta Directiva del Consejo Nacional Electoral”.

La Sala Electoral, además, ratificó la congelación del Consejo al disponer de nuevo que sus decisiones debían adoptarse, no conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, sino con el con el quórum exigido por el Estatuto Electoral del Poder Público conforme a se había establecido en la sentencia N° 2816 del 18 de noviembre de 2003 de la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, es decir, “de manera unánime por cuatro (4) de sus integrantes actuales”, hasta tanto la Asamblea Nacional designase a los nuevos integrantes.

Quedó así, el Consejo Nacional Electoral, definitiva y completamente paralizado y secuestrado tanto por las Sala Constitucional como por la Sala Electoral del Tribunal Supremo, y truncada la voluntad popular de convocar un referendo consultivo sobre la renuncia del Presidente de la República.

2. El secuestro y control oficial del Consejo Nacional Electoral mediante la sala Constitucional del Tribunal Supremo y las vicisitudes de la convocatoria del referendo revocatorio presidencial

Luego del secuestro del Poder Electoral, la única salida que a comienzos de 2003 podía tener una solución electoral a la crisis política de gobernabilidad, tenía que comenzar por desbloquear al Consejo Nacional Electoral, mediante la designación de sus nuevos miembros por la Asamblea nacional, de acuerdo con las previsiones de la nueva Ley Orgánica del Poder Electoral, que como se dijo, había sido publicada en noviembre de 2002¹¹⁸.

Debe señalarse, sin embargo, que a los efectos de dichas designaciones, la Ley Orgánica no había respetado la exigencia constitucional sobre la integración del Comité de Postulaciones Electorales con representantes de los diversos sectores de la sociedad, y en cambio lo que estableció fue una “comisión parlamentaria” ampliada con el nombre de Comité de Postulaciones (art. 19), integrada por 21 miembros, de los cuales 11 eran Diputados y 10 “postulados por los otros sectores de la sociedad”, con lo que se había

(118) Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.573 de 19-11-2002.

además, confiscado el derecho a la participación política de los diversos sectores de la sociedad civil de integrar en forma exclusiva el Comité de Postulaciones.

Ahora bien, la situación de extrema polarización política del país impedía toda posibilidad de que los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral pudieran ser designados por la Asamblea Nacional, dado que era política y materialmente imposible, por la correlación de fuerzas entre los partidos que apoyaban al gobierno y a la oposición, que en el seno de la Asamblea Nacional se pudiera reunir la mayoría requerida de las 2/3 partes de sus integrantes (art. 296) para designarlos.

La situación entonces era por una parte, que no era posible que se produjera la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral; por la otra, que no había un Consejo Nacional Electoral que pudiera tomar decisiones. Todo ello impedía que la crisis política pudiera tener una solución electoral, por ejemplo, particularmente mediante la convocatoria de un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República (art. 72, Constitución), una vez descartada la posibilidad de realizar un referendo consultivo sobre dicha renuncia conforme lo había decidido la Sala Electoral. Sobre el mismo, además, se pronunciaría la Sala Constitucional en sentencia N° 23 de 22 de enero de 2003 (caso: *Harry Gutiérrez Benavides y Johbing Richard Álvarez Andrade*), en la cual interpretó el artículo 71 de la Constitución en relación con el referendo consultivo que había sido convocado por el Consejo Nacional Electoral (y anulado por la Sala Electoral), decidiendo que el mismo, a todo evento, no hubiera tenido “carácter vinculante en términos jurídicos, respecto de las autoridades legítima y legalmente constituidas, por ser éste un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias”.

Descartada por todas las vías la posibilidad y efectividad de referendo consultivo sobre la renuncia del Presidente de la República, se planteó entonces en la oposición la vía del referendo revocatorio de su mandato; y así incluso quedó plasmado luego de arduas negociaciones en la Mesa de Negociación y Acuerdos que se había establecido como consecuencia de la crisis del 12-13 de abril de 2002, en el Acuerdo suscrito entre el gobierno y la oposición de fecha 23 de mayo de 2003, denominado “Acuerdo entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los Factores Políticos y Sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las Organizaciones Políticas y de la Sociedad Civil que la conforman”, en el cual entre, otros asuntos, se expresó lo siguiente:

“12. Las partes, en cumplimiento del objetivo establecido en la Síntesis Operativa para buscar acuerdos con el fin de contribuir a la solución de la crisis del país por la vía electoral, coincidimos en que dicha solución se logra con la aplicación del Artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (Gobernadores, Alcaldes, Legisladores Regionales y Diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003. Tales referendos, incluyendo los ya solicitados

y los que se solicitaren en adelante, serán posibles si son formalmente requeridos por el número exigido de electores y se aprueban por el nuevo Consejo Nacional Electoral, una vez que se establezca que se han cumplido los requisitos constitucionales y legales”.

Quedaba entonces fijada la salida constitucional a la crisis política en la realización de un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República. Para ello, en todo caso, era necesario que se designara el nuevo Consejo Nacional Electoral, lo que también se había plasmado en el Acuerdo antes mencionado suscrito en la Mesa de Negociación y Acuerdos entre el gobierno y la oposición, al declarar:

“Coincidimos en que resulta indispensable contar a la brevedad posible con un árbitro electoral confiable, transparente e imparcial, a ser designado en la forma prevista en la Constitución. En este sentido, se considera muy importante el trabajo que se está adelantando en la Asamblea Nacional. Las dos partes manifestamos su disposición a coadyuvar como factor de entendimiento en todo lo referente a la conformación y operatividad del Árbitro Electoral, sin interferir en el proceso normal que se está llevando a cabo por el Poder Legislativo Nacional”.

La Asamblea Nacional había cumplido los pasos previos para la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral, mediante la recepción y selección de postulaciones conforme a lo que la Ley Orgánica del Poder Electoral establecía; sin embargo, dada la imposibilidad de lograr una decisión política de la Asamblea Nacional para la designación del nuevo Consejo Nacional Electoral que pudiera tomar decisiones, y dado que judicialmente se había prohibido al Consejo Nacional Electoral existente el poder tomar decisiones como la que se había acordado en la Mesa de Negociación y Acuerdos, ello condujo a que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, a tratar de remendar las consecuencias del secuestro anterior, que junto con la Sala Electoral había realizado respecto del Poder Electoral, procediendo de nuevo, a un nuevo secuestro del Poder Electoral, esta vez con motivo de conocer de un recurso de inconstitucionalidad de la omisión legislativa (art. 336,7, Constitución) que se había intentado contra la Asamblea Nacional, por no haber designado a los miembros del Consejo Nacional Electoral.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo comenzó dictando la sentencia N° 2073 de 4 de agosto de 2003 (Caso: *Hermán Escarrá Malaver y otros*) para resolver sobre la omisión del órgano legislativo, y al constatar la inconstitucionalidad de la situación de la falta de acuerdo parlamentario, otorgó a la Asamblea Nacional omisa, un plazo de 10 días para que cumpliera con su obligación con la indicación de que si no lo hacía, la Sala corregiría la situación haciendo los nombramientos¹¹⁹. Y así ocurrió, procediendo a suplir la omisión de la Asamblea Nacional pero no sólo desde el punto de vista jurídico sino político, de manera que lo que el gobierno no pudo lograr a través de la mayoría de la Asamblea, lo lograría a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, es decir, el control del Consejo Nacional Electoral. No en balde la propia Sala Constitucio-

(119) Véase el análisis detallado de la sentencia en 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, pp.37 ss

nal había anunciado en su sentencia previa N° 2073 de 4 de agosto de 2003, que dichos nombramientos “trasciende lo jurídico”.

El la sentencia subsiguiente N° 2341 del 25 de agosto de 2003 (Caso: *Hermán Escarrá M. y otros*), la Sala Constitucional, en efecto, para adoptar las decisiones respecto de la omisión constatada, señaló que se trataría de un nombramiento provisional para lo cual sólo “en lo posible, aplicará la Ley Orgánica del Poder Electoral con las variables necesarias derivadas de la naturaleza de las medidas provisionales”, afirmando su poder de nombrar personas así no fueran candidateados por las entidades determinadas en la Constitución. Además, la Sala procedió a limitar la autonomía del Cuerpo que nombraba, designando ella misma quién sería su Presidente y su Vicepresidente, violando lo establecido en el artículo 296 de la Constitución; y procedió, además, a secuestrar al Consejo Nacional Electoral que nombraba, cercenándole su potestad para designar a los titulares de los órganos del Poder Electoral, designando directamente al Secretario y al Consultor Jurídico del Consejo Nacional Electoral; a los integrantes de los órganos subordinados (Junta Nacional Electoral; Comisión de Registro Civil y Electoral; Comisión de Participación Política y Financiamiento), integrándolos con miembros principales y suplentes del organismo, en la forma como la propia Sala lo determinó; y a los miembros de un Consejo de Participación Política. En esa forma, los miembros del Consejo Nacional Electoral y todo los otros funcionarios nombrados por la Sala Constitucional, fueron juramentados por ella el día 27 de agosto de 2003; y a partir de entonces, ese Consejo Nacional Electoral secuestrado por la Sala Constitucional, comenzó a confiscarle a los ciudadanos el derecho a la participación política, particularmente estableciendo todos los obstáculos imaginables para la realización del referendo revocatorio presidencial que se había acordado en la Mesa de Negociación y Acuerdos.

En esta materia, el artículo 6 de la Constitución dispone que el gobierno de la república es de mandatos revocables; el artículo 70 de la misma identifica como uno de los medios de participación en lo político, a “la revocación del mandato”; y el artículo 72, dispone que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables, a cuyo efecto, una vez transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido un funcionario, un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción en el momento de formular la solicitud, puede solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

La Constitución, no estableció nada menciona respecto del momento en el cual podía iniciarse el proceso de la recolección de firmas con el objeto de solicitar la realización del referendo revocatorio¹²⁰, pero es evidente que si el derecho para presentar la solicitud nace una vez transcurrido la mitad del período constitucional, entonces las firmas, que son la expresión concreta de la manifestación de voluntad, deben recogerse con posterioridad a esa fecha. En todo caso, el tema es de reserva legal, y para 2003 nada de ello se había regulado legislativamente. Lo que había en materia interpretativa era una sentencia de la Sala Constitucional que precisó que firmas “lógicamente deben preceder a la solicitud”¹²¹, lo que condujo a que se interpretara que ese proceso podía ejecutarse aún antes

(120) Así lo constató la Sala Constitucional en sentencia N° 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (Caso: *Freddy Lepage y otros*).

(121) *Idem*.

de transcurrida la mitad del período del mandato del Presidente Chávez, para presentar la solicitud posteriormente, una vez transcurrido ese lapso.

Y fue en tal sentido que la oposición al Presidente de la República convocó a un proceso de recolección de firmas para respaldar una declaración sobre la revocación del mandato del Presidente¹²², denominado el “Firmazo”, el cual se realizó el 2 de febrero de 2003, es decir, más de seis meses antes de que hubiera transcurrido la mitad del período constitucional del Presidente¹²³. Las firmas fueron presentadas ante el Consejo Nacional Electoral el día 20 de agosto de 2003 por un grupo de partidos políticos y organizaciones con fines políticos, pero la presentación estuvo signada por la discusión sobre la oportunidad para recoger las firmas en respaldo de la solicitud de referendo y la forma cómo debió haberse formulado la petición, solicitud pregunta.

La discusión y la interpretación que se había hecho de la frase antes mencionada de que las firmas lógicamente debían preceder a la solicitud contenida en la sentencia de la Sala Constitucional N° 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (caso: *Freddy Lepage y otros*), había llegado al mismo Tribunal Supremo, por lo que la Sala Constitucional una semana antes de la consignación de las firmas ante el Consejo Nacional Electoral, se vio en la necesidad de publicar una “nota de prensa”, el 14 de agosto de 2003, en la cual informaba que la Sala no se había pronunciado sobre el tema de la oportunidad para la recolección de las firmas, ni tampoco sobre “lo relacionado con la validez de dichas firmas, todo lo cual es competencia del Consejo Nacional Electoral, según las normas que rigen su funcionamiento”.

En respuesta a la documentación y firmas sobre la revocatoria del mandato del Presidente de la República, que se habían consignado ante el Consejo Nacional Electoral el 20 de agosto de 2003, dicho organismo, mediante Resolución N° 030912-461 de fecha 12 de septiembre de 2003, después de constatar la incertidumbre que originaba la ausencia de regulación legal sobre la materia¹²⁴, declaró inadmisibile la solicitud presentada al

(122) El texto del encabezamiento de las planillas rezaba así: “Iniciativa de Convocatoria a un Referendo Revocatorio del Mandato del Presidente de la República”. Nosotros, los firmantes de esta Planilla, inscritos en el registro Electoral, tomamos la iniciativa de convocar a un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la república, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución. A tal efecto, sugerimos la siguiente pregunta: ¿De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está usted de acuerdo con revocar el mandato al Presidente de la República Hugo Rafael Chávez Frías?

(123) En esa oportunidad se informó que se habían recogido en respaldo de la solicitud, 3.236.320 firmas de electores inscritos en el registro electoral.

(124) El Consejo expuso en la Resolución lo siguiente: “estos medios de participación política como derechos constitucionales que son, pueden ser ejercitados desde su sola regulación constitucional, pero la ausencia de desarrollo legislativo de los mismos hace que su ejercicio esté sujeto a un contexto de altísima incertidumbre. Por consiguiente, a los fines de completar el régimen del derecho constitucional, se harán necesarias la intervención del legislador por vía general o bien la intervención pretoriana del juez, caso por caso, como fuentes de desarrollo y complementación del derecho tal y como aparece regulado en la Constitución”.

considerar, entre otros aspectos¹²⁵, que las firmas que respaldaban las solicitudes “fueron suscritas de manera extemporánea por anticipada, esto es, antes de que naciera la titularidad del derecho del referendo revocatorio”.

El tema, en todo caso, una vez rechazada la solicitud, unos días después fue regulado en forma expresa, en las Normas de Referendos Revocatorios dictadas por el Consejo Nacional Electoral¹²⁶, estableciéndose que la recolección de firmas para la solicitud de los referendos revocatorios, sólo puede tener lugar una vez que haya transcurrido la mitad del período del funcionario electo¹²⁷.

(125) La Resolución expresó sobre la forma de la solicitud, lo siguiente: “En estricto sentido, pues, el texto firmado por quienes participaron el “Firmazo” no es expresión de una solicitud o petición dirigida a este Organismo Electoral del que se prescinde totalmente y, de otro lado, se omiten datos formales, estimados por la Sala Constitucional como formas esenciales que las solicitudes deben cumplir inexorablemente, tales como la indicación de la “fecha de toma de posesión efectiva “ del cargo del funcionario cuestionado y la mención del Poder Electoral como destinatario de la solicitud”. Por ello, el Consejo Nacional Electoral la declaró “inadmisible...porque las planillas cuyas firmas respaldarían la solicitud de los presentantes no contienen una manifestación de voluntad que llene los requisitos del artículo 72 de la Constitución, según la jurisprudencia citada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y, en todo caso, tales planillas no contienen una solicitud o petición dirigida a este Poder Electoral”.

(126) Resolución N° 030925-465, mediante la cual se dictan las “Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, en *Gaceta Oficial* N° 37.784 del 26 de septiembre de 2003. Estas normas, en nuestro criterio, vulneraron el derecho a la participación política consagrado en la Constitución, pues antes que facilitar su ejercicio, establecieron trabas y requisitos que afectaron su ejercicio y lo limitaron más allá de lo permitido en la Constitución. Estas limitaciones afectaron la formulación de la petición por los electores, pues sin fundamento constitucional alguno establecieron que las firmas en respaldo de la petición de los referendos sólo podía estamparse en un formulario preestablecido en papel especial diseñado por el Consejo Nacional Electoral, que las dichas firmas sólo se podían estampar en unos lugares precisos y en un plazo de sólo unos días preestablecidos, eliminándose además, el derecho de los ciudadanos que estuviesen fuera del país de poder respaldar con su firma la petición. Al contrario, la manifestación de voluntad de respaldo a una solicitud de referendo revocatorio es un derecho constitucional que todos los ciudadanos tienen a la participación política, el cual no puede restringirse ni siquiera por ley, por lo que menos aún puede restringirse mediante actos reglamentarios, como el contenido en la mencionada Resolución. Así, por lo demás, lo ha afirmado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 321 de 22-02-2002, en la cual señaló que las limitaciones a los derechos constitucionales “derivan por sí mismas del texto constitucional, y si el legislador amplía el espectro de tales limitaciones, las mismas devienen en ilegítimas”. La condición de ciudadano y el ejercicio de los derechos políticos de los mismos, por tanto, no puede restringirse a sólo unos días; y esa condición no se pierde, en forma alguna, por encontrarse la persona fuera del país.

(127) En el caso del Presidente de la República, al haberse juramentado el 18 de agosto de 2000 la mitad de su período fue el 18 de agosto de 2003. Era a partir de esa fecha cuando podía presentarse la solicitud de revocatoria de su mandato. La Sala Constitucional en sentencia N° 457 de 05-04-2001 (Caso: *Francisco Encinas Verde*) resolvió que: “a) el inicio del actual período del Presidente es la fecha de su toma de posesión, previa juramentación ante la Asamblea Nacional, el día 19-08-99, de acuerdo con los artículos 3 y 31 del Estatuto Electoral del Poder Público, y la duración es la de un período completo, es decir, por seis años, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo 3 *eiusdem*; si se admitiera el acortamiento del actual período se violaría este artículo; b) el próximo período constitucional comienza el 10-01-07, según lo dispone el artículo 231 de la Cons-

Con estas normas el Poder Electoral inició la confiscación del derecho ciudadano a la participación política mediante la iniciativa popular de solicitud de convocatoria de referendos revocatorios, al encasillar de tal manera el ejercicio del derecho, que lo ha hecho de casi imposible ejercicio estableciendo además, nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato no contempladas en el marco constitucional vigente. Mediante esas normas, además, el Consejo Nacional Electoral asumió el control total del derecho de petición a los efectos de solicitar la convocatoria de un referendo revocatorio, el cual sólo puede ejercerse mediante firmas obtenidas en la forma, en los lugares y con las formalidades fijadas por la autoridad electoral y bajo su estricta supervisión mediante observadores del Consejo Nacional Electoral. Se trató de una limitación al derecho de petición que la propia Constitución garantiza en forma general, no admitida en su texto (art. 51).

En esa forma, la firma de una solicitud o petición, que es un derecho ciudadano, de ejercicio personal, en el caso de las peticiones para los referendos revocatorios, se convirtió en un acto público a ser realizado en unos lugares predeterminados, en unas planillas preestablecidas, en unos días fijos (4 días) y bajo la vigilancia del Estado, donde además de la firma se debe estampar la huella dactilar. Las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos que promuevan la iniciativa, deben consignar las planillas firmadas ante el Consejo Nacional Electoral, el cual debe entonces proceder “a efectuar la verificación de los requisitos previstos en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (art. 27), disponiendo las Normas los casos en los cuales las firmas o solicitudes no se considerarán fidedignas y en consecuencia se estimarán como solicitudes inválidas (art. 29).¹²⁸

El resultado del proceso de validación debe finalmente publicarse, y en un plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, “el elector firmante que fuera rechazado, podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la Administración Electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo. Asimismo, el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas. En ambos supuestos, el Consejo Nacional Electoral publicará el formato de las comunicaciones mediante las cuales los electores harán sus solicitudes”.

titución de la República Bolivariana de Venezuela; c) el Presidente de la República deberá continuar en el ejercicio de sus funciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 231 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es decir, hasta el 10-01-07”. Este criterio fue ratificado en sentencia de la misma Sala N° 759 de 16-05-2001 (Caso: *Asamblea Nacional*), y por la Sala Constitucional en “Comunicado” de 04-02-2003 (V. la cita en sentencia N° 137 de 13-02-2003 (Caso: *Freddy Lepage y otros*)).

(128) A los efectos de esta verificación, con fecha 20 de noviembre de 2003, el Consejo Nacional Electoral dictó la Resolución N° 031120-794, contentiva de las “Normas sobre los criterios de validación de las firmas y de las planillas de recolección de firmas para los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos de elección popular”, en la cual se fijaron los diversos criterios para ello.

Una vez dictadas dichas Normas en septiembre de 2003, y a pesar de su carácter extremadamente limitante para el ejercicio del derecho de petición, organizaciones políticas de oposición formularon ante el Consejo Nacional Electoral la participación correspondiente sobre el inicio del procedimiento para la solicitud de revocatoria del mandato del Presidente de la República conocida como El Reafirmazo. El Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución N° 031015-529 de fecha 15 de octubre de 2003 fijó como fecha para efectuar la recolección de firmas relativas a la solicitud para la convocatoria, el día 28 de noviembre de 2003, con un plazo de cuatro días hasta el día 1° de diciembre de ese año. A tal efecto, el Consejo Nacional Electoral publicó en la prensa la información sobre los Centros de recolección de firmas¹²⁹.

Después de cumplirse todas las formalidades y los muy engorrosos requisitos que conforman el procedimiento para la obtención de firmas¹³⁰, las organizaciones promotoras de la solicitud, anunciaron haber consignado el 19 de diciembre de 2003 ante el Consejo Nacional Electoral un total de planillas con 3.467.050 firmas¹³¹. Aún antes de la consignación de las firmas, sin embargo, se había iniciado una polémica en el seno del Consejo Nacional Electoral sobre los criterios, no para validarlas sino para anularlas, y si ello se refería a las firmas o a las planillas¹³². Sólo fue en la segunda semana de enero de 2004 cuando se comenzó a realizar la verificación de las firmas, mediante un instructivo relativo a la validación de planillas y actas¹³³. El excesivo formalismo que comenzó a aplicarse en la revisión fue advertido por los observadores internacionales¹³⁴; y el 7 de febrero de 2004 uno de los Ministros del Poder Ejecutivo ya indicaba la necesidad de invalidar muchas firmas, lo que fue protestado por miembros del Poder Electoral considerando las declaraciones como irrespeto a la autonomía de dicho Poder¹³⁵.

En todo caso, en materia de validación de las firmas y planillas, para el 9 de febrero de 2004, la discusión en el propio Consejo Nacional Electoral comenzó a centrarse sobre las objeciones que se habían formulado respecto de las planillas con firmas en las cuales los nombres y apellidos de las personas firmantes y sus números de cédulas de identidad, se habían escrito en caligrafía similar por personas distintas. En las Normas que regían el

(129) Véase por ejemplo, *El Nacional*, Caracas 27-11-2003, p. A-7; *El Nacional*, Caracas 30-11-2003, p. A-9.

(130) Antes de que terminara el plazo para ello ya el Presidente de la República calificaba el proceso como un “mega fraude”. V. *El Nacional*, Caracas 01-12-2003, p. A-4, y en particular, las declaraciones sobre ello de Cesar Gaviria, Secretario General de la OEA. Miembros del Consejo Nacional Electoral, en respuesta, solicitaban que cualquier denuncia se presentara ante el organismo. *Idem*. V. la declaración del Presidente del Consejo Nacional Electoral en *El Nacional*, Caracas 01-12-2003, p. A-4.

(131) Véase en *El Nacional*, Caracas 17-12-2003, p. A-1 y A-4. V. también *El Nacional*, Caracas 19-12-2003, p. A-2.

(132) Véase en *El Nacional*, Caracas 13-12-2003, p. A-1; *El Nacional*, Caracas 16-12-2003, p. A-2.

(133) Véase en *El Nacional*, Caracas 09-01-2004, p. A-3; *El Nacional*, Caracas 13-01-2004, p. A-2.

(134) Véase las observaciones de los representantes del Centro Carter y de la OEA en *El Nacional*, Caracas 03-02-2004, p. A-1.

(135) Véase en *El Nacional*, Caracas 08-01-2004, p. A-2.

procedimiento de verificación y validación nada se decía al respecto, y más bien lo único que se exigía es que la firma fuera manuscrita (art. 29,3) pero no los datos de identificación (nombre, apellido y número de cédula de identidad), respecto de los cuales no se exigía que fueran de puño y letra de los peticionantes¹³⁶. Por ello, en medio de denuncias varias¹³⁷, los observadores internacionales en el proceso advertían, con razón, que el Consejo Nacional Electoral en el proceso de verificación de las firmas, debía privilegiar la voluntad del firmante sobre los tecnicismos¹³⁸. Ello por lo demás es lo que derivaba del principio del Estado de Justicia, que conforme al artículo 26 de la Constitución debe ser “sin formalismos”.

Pero para el 17 de febrero de 2004, ya la prensa anunciaba que de las casi 3 millones y medio de firmas entregadas respaldando la petición de convocatoria de un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, sólo algo más de un millón de firmas no tenían observaciones¹³⁹; y a la vez, que se había intentado ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia una acción de amparo para proteger el derecho a la participación política contra el supuesto criterio de validación sobrevenido que se anunciaba respecto de las planillas de firmas donde los datos de identificación de los firmantes se habían escrito con la misma caligrafía¹⁴⁰. El 20 de febrero de 2004 ya el Presidente del Consejo Nacional Electoral anunciaba sobre la objeción que se habían formulado a 213.190 planillas, de las cuales 148.190 era por presentar similar caligrafía¹⁴¹.

Entre el 21 y 23 de febrero de 2004 se discutió en el Consejo Nacional Electoral sobre un “instructivo” que debía guiar el trabajo del Comité Técnico Superior mediante el cual se formalizaría el rechazo de las planillas con similar caligrafía (planillas planas) que afectaba 148.000 planillas, pero el mismo no pudo ser aprobado¹⁴² hasta el día 24 de

(136) Solamente en unas “Normas para Regular las Actividades de los Observadores del Consejo Nacional Electoral en la Recolección de Firmas y de los Agentes de Recolección de Firmas de los Presentantes de las solicitudes de Convocatorias de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular” (Resolución N° 031030-74 de 30-10-2003) se disponía que los observadores debían “Entregar a los firmantes formato en el cual estos mismos plasmarán, con base a la información que le suministre el Agente de Recolección de Firmas, los datos de la Planilla de Recolección de Firmas en la cual han manifestado su voluntad” (Art. 4). V. el reportaje de Alfredo Meza, *El Nacional*, Caracas 09-02-2004.

(137) Véase las declaraciones del Diputado Carlos Berrisbeitia, denunciando que “se está gestando un fraude con la anulación de las planillas tipo planas” en *El Nacional*, Caracas 09-02-2004, p. A-2.

(138) Véase las declaraciones de los representantes del Centro Carter y de la OEA, en *El Nacional*, Caracas 14-02-2004, p. A-2

(139) Véase en *El Nacional*, Caracas 17-02-2004, p. A-1 y A-2

(140) Véase las declaraciones Enrique Ochoa Antich, accionante del amparo, en *El Nacional*, Caracas 17-02-2004, p. A-2. V. la información sobre el criterio de la Consultoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral en *El Nacional*, Caracas 19-02-2004, p. A-1.

(141) Reconocía, además, que si bien el tema de las “planillas planas” no estaba contemplado en las Normas, se trataba de “hechos sobrevenidos que provocan duda que debe resolver el directorio”. V. reportaje de Marianela Palacios, *El Nacional*, Caracas 20-02-2004, p. A-2.

(142) Véase en *El Universal*, Caracas 21-02-2004, p. 1-1; *El Universal*, Caracas 22-02-2004, p. 11-1; *El Nacional*, Caracas 24-02-2004, p. 1-3.

febrero de 2004¹⁴³ en una votación de tres a dos. Al día siguiente, el Vicepresidente de la República se apresuró a señalar que la decisión adoptada era “impecable desde el punto de vista jurídico y procedimental”, y el Ministro de la Defensa diría que la haría respetar¹⁴⁴.

Los dos miembros del Consejo Nacional Electoral que habían salvado su voto en la decisión adoptada, destacaron la crisis institucional que se había abierto en el Cuerpo con la decisión. Uno de ellos expresó que “Aquí no se están respetando las normas establecidas. El nuevo criterio de planillas planas no estaba en las normas. Choca contra todo lo que estaba establecido. Es un grave golpe el que se ha dado al referendo revocatorio”¹⁴⁵; la otra rectora miembro del Consejo “consideró la decisión como una abierta violación de la Constitución y de las normas del referéndum revocatorio aprobadas por el directorio”. Se ha confundido el acto personalísimo que establecen las normas con la transcripción de datos. La normativa decía que sólo la firma y la huella. La manifestación de la voluntad debe respetarse”¹⁴⁶.

En todo caso, con la decisión tomada se terminaba de confiscar el derecho ciudadano a la participación política mediante la solicitud de convocatoria de un referendo revocatorio, de manera que el día 28 de febrero ya se leía en la prensa un “aviso” del Consejo Nacional Electoral donde informaba cuando y cómo serían reconocidas las firmas”¹⁴⁷, con normas de invalidación de firmas que no estaban en vigencia para cuando se inició el procedimiento, aplicándose las, además, retroactivamente. El proceso confiscatorio del derecho ciudadano a formular una petición para la convocatoria de un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, concluyó con la adopción de la Resolución N° 040302-131 del Consejo Nacional Electoral de 2 de marzo de 2004¹⁴⁸. En la

(143) Según lo informó el periodista Alfredo Meza, había triunfado la propuesta “que sostenía que era una violación de la norma que los agentes que recogieron las firmas transcribieran el nombre y el número de cédula de los participantes, por lo que había que colocar en observación todas aquellas rúbricas que se derivaron de esa mecánica”. *El Nacional*, Caracas 25-02-2004, p. A-2. La “norma” sin embargo, no aparece en Resolución alguna del Poder Electoral y sólo se adoptaría *ex post facto* en un “Instructivo” el día 24-02-2004, denominado “Instructivo sobre el tratamiento por el Comité Técnico Superior de las Firmas de Caligrafía Similar o Renglones de Planillas Llenadas por la misma Persona”, el cual tampoco fue publicado ni en *Gaceta Oficial* ni siquiera en la página web del Consejo Nacional Electoral. V. las referencias al “Instructivo” en la sentencia de la Sala Electoral N° 24 del 15-032994, en la cual suspendió los efectos de dicho Instructivo.

(144) Véase en *El Nacional*, Caracas 26-02-2004, p. A-6

(145) Véase lo expresado por Ezequiel Zamora al periodista Alfredo Meza en *El Nacional*, Caracas 25-02-2004, p. A-2.

(146) Véase lo expresado por Sobella Mejías, en *El Nacional*, Caracas 25-02-2004, p. A-2.

(147) Véase en *El Nacional*, Caracas 28-02-2004, p. A-9; *El Nacional*, Caracas 29-02-2004, p. A-11.

(148) En la Resolución el Consejo hizo “del conocimiento público que en el procedimiento revocatorio iniciado en relación con el ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente de la República, la actividad de verificación de las solicitudes y firmas adelantada por este Poder Electoral”, había arrojado como “resultados preliminares”, entre otros, de las 388.108 planillas procesadas sometidas a la verificación física por el Organismo, y 39.060 planillas invalidadas en razón del incumplimiento de las “Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de recolección de firmas para los procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, en especial, “los numerales 2; 3; 4 y 5”. Además, 3.086.013 solicitudes proce-

misma, de las firmas que habían consignado los solicitantes de la convocatoria del referendo, Asociación Civil Súmate, que eran 3.467.050 firmas; el Consejo Nacional Electoral admitía en su Resolución que después del proceso de validación, existían 1.832.493 solicitudes validadas para la convocatoria del referendo revocatorio. Si a esa cifra se le sumaban las 876.017 firmas que se colocaron bajo observación, el total era de 2.708.510 firmas. Pero para solicitar el referendo revocatorio en el caso del Presidente de la República¹⁴⁹ bastaban 2.405.856 de firmas, por lo que la Resolución había cambiado todo: con ella se le había confiscado a los ciudadanos su derecho ciudadano a solicitar o formular una petición para convocar un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República.

Nada menos se podía esperar de un Poder Electoral secuestrado por el poder político, a través de decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Y efectivamente, la Resolución había cambiado todo: llevó al país a una situación de violencia generalizada nunca antes conocida, precisamente porque el ciudadano sintió que le había sido impunemente arrebatado su derecho.

Debe señalarse, además, que desde el 28 de febrero de 2004, es decir, varios días antes de que la Resolución fuera aprobada por el Consejo Nacional Electoral, el organismo ya anunciaba en “Avisos” publicados en la prensa que *sólo serían reconocidas las firmas* de los solicitantes, cuando éstos hubieran llenado “legalmente los datos de identidad con tu puño y letra, firmaste y colocaste tu huella dactilar”, o cuando las personas hubieran sido “asistidos para llenar la planilla con tus datos, debido a algún impedimento y quedó constancia de ello”. El no “reconocimiento” de las firmas conforme a esos criterios, significaba que las mismas entonces pasarían a “observación”; y entonces, se indicaba, debían pasarse “a observación” por errores en los recolectores, que sin embargo podían ser subsanados “en las jornadas de reparación a realizarse próximamente¹⁵⁰”.

Esto fue, precisamente, lo que luego “decidió” o ratificó el Consejo Nacional Electoral en su Resolución, adoptada después de que una gran marcha de protesta organizada por la oposición el día 27 de febrero de 2004, precisamente en defensa de las firmas y

sadas del universo de planillas validadas según actas, de las cuales 1.832.493 solicitudes se consideraban validadas para la convocatoria del referendo revocatorio, 143.930 solicitudes rechazadas en razón del Registro Electoral; 233.573 solicitudes rechazadas en razón del artículo 3 y los numerales 1, 6 y 7 de las “Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de recolección de firmas para los procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, ratificadas por la opinión unánime de los cinco supervisores del Comité Técnico Superior; y 876.017 solicitudes se colocaron “bajo observación, calificadas por la opinión unánime de los cinco supervisores del Comité Técnico Superior, susceptibles de ser ratificadas por la vía del reparo, en razón de constituir solicitudes o firmas de similar caligrafía, de acuerdo a lo previsto en el artículo 31, Capítulo V, de las Normas para regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, instrumento publicado en la *Gaceta Electoral* N° 181, de fecha 20 de noviembre de 2003”. V. en *El Nacional*, Caracas 03-02-2004, p. A-2. La Resolución se publicó en la página web del Consejo Nacional Electoral, indicándose erradamente como fecha de la misma el “8 de enero de 2004”, cuando al final del texto se afirma que fue aprobada el 02-03-2004.

(149) El Presidente de la República, fue electo en 2000 con 3.757.774 votos.

(150) Véase en *El Nacional*, Caracas 28-02-2004, p. A-9.

solicitudes consignadas, que fue brutalmente reprimida por las fuerzas de seguridad del Estado, con la que se quería entregar un documento en la reunión de Presidentes del “Grupo de los 15” en Caracas¹⁵¹. Ello fue precisamente lo que originó una ola de protestas cívicas generalizadas en todo el país¹⁵², la mayoría de ellas de carácter espontáneo. Estas fueron de nuevo y en forma continuada, brutalmente reprimidas por la Guardia Nacional, en una forma nunca antes vista en el país (por la nueva tecnología de represión existente y por el odio demostrado por la fuerza pública en la represión), originando detenciones ilegales y violaciones generalizadas a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personales¹⁵³.

La protesta contra la brutal represión fue nacional¹⁵⁴ y mundialmente¹⁵⁵ expresada, y el 6 de marzo de 2004 se efectuó en Caracas una extraordinaria y multitudinaria manifestación de rechazo contra la represión del gobierno¹⁵⁶. El largo camino recorrido para solicitar la convocatoria al referendo revocatorio presidencial, una vez más quedaba truncado¹⁵⁷.

La decisión del Consejo Nacional Electoral, en todo caso, era un acto administrativo definitivo, y siendo su revisión, por el propio Consejo Nacional Electoral, materialmente imposible¹⁵⁸, sólo quedaba su revisión judicial por la Sala Electoral del Tribunal Supre-

(151) Véase en *El Nacional*, Caracas 28-02-2004, p. A-1 y A-2. Dos semanas antes, otra multitudinaria marca de la oposición con el mismo fin se había realizado en Caracas, V. *El Universal*, Caracas, 15-02-2004, p.1-1; *El Nacional*, Caracas 1-02-2004, p. A-1.

(152) Véase por ejemplo, *El Universal*, Caracas 28-02-2004, p. 1-1; *El Nacional*, Caracas 01-03-2004, p. A-1; *El Nacional*, Caracas 02-03-2004, p. A-1.

(153) Véase en *El Nacional*, Caracas 04-03-2004, p. A-1; *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-1.

(154) Véase por ejemplo la declaración de los decanos de las facultades de derecho y miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-4.

(155) Véase por ejemplo la manifestación de la Sociedad Internacional para los Derechos Humanos, firmada entre otros por los Presidentes de Polonia, Lituania y República Checa, Lech Wasela, Vitautas Landsbergis y Vaclav Havel. V. en *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-2.

(156) Véase en *El Nacional*, Caracas, 07-03-2004, pp. A-1; A-2; A-3

(157) La Coordinadora Democrática de Venezuela, en *Comunicado* del 05-04-2004, resumía así el camino recorrido en el empeño de buscar una salida democrática y electoral a la crisis política: “En los últimos años, hemos recorrido las diferentes opciones electorales que nos brinda nuestra Constitución. Se recogieron y entregaron suficientes firmas para activar el Referendo Consultivo y luego de que este fue convocado por el Consejo Nacional Electoral, el proceso fue abortado por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, la misma a la que hoy el gobierno le niega competencia para decidir sobre temas electorales. Luego se realizó el Firmazo; las firmas recogidas en esa oportunidad fueron suficientes otra vez para activar el Referéndum, pero quedaron invalidadas por el CNE por considerarlas extemporáneas. Finalmente, se realizó el Reafirmazo y por tercera vez se recogieron suficientes firmas siguiendo un procedimiento sumamente estricto y blindado en el cual participaron funcionarios del propio CNE, efectivos del Plan República, testigos del oficialismo y Observadores Nacionales e Internacionales. Sin embargo, a pesar de todo esto, la Directiva del CNE ha puesto en duda la validez de la voluntad popular expresada durante esa histórica jornada”. V. en *Globovisión.com*, Caracas 05-04-2004

(158) Véase la posición de la Coordinadora Democrática en; *El Nacional*, Caracas, 04-03-2004, p. A-4; *El Universal*, Caracas, 04-03-2004, p. 1-2.

mo, y efectivamente, dicha Sala Electoral, al conocer de un recurso de nulidad con pretensión de amparo contra dicha decisión, suspendió sus efectos en medida cautelar de amparo dictada mediante sentencia N° 24 del 15 de marzo de 2004 (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), lo que implicaba que el procedimiento de convocatoria al referendo debía continuar.

Las consecuencias políticas de dicha decisión, en un sistema constitucional donde la separación de poderes no garantiza totalmente su independencia, las reacciones y amenazas no se hicieron esperar contra la Sala Electoral, tanto de parte del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, e incluso, de órganos del Poder Ciudadano¹⁵⁹.

En cuanto al Poder Legislativo, fue primero la Junta directiva de la Asamblea Nacional, y después, la plenaria de la misma, el 16 de marzo de 2004, las que adoptarían un “Acuerdo” donde se “condena enfáticamente” el fallo por considerarlo “absolutamente irritado y nulo”, y lo más grave, exhortaban al Poder Ciudadano para que calificara la conducta de los magistrados de la Sala como “falta grave” a los efectos de poder ser removidos por la propia Asamblea Nacional¹⁶⁰.

La sugerencia de la Asamblea Nacional, por supuesto, surtió efectos de inmediato, y en mismo día 16 de marzo de 2004, por una parte, representantes del partido de gobierno solicitarían ante el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, el inicio de un antejuicio de mérito para enjuiciar a los Magistrados Alberto Martini Urdaneta, Rafael Hernández Uzcátegui y Orlando Gravina Alvarado de la Sala Electoral¹⁶¹, seguramente por el “delito” de haber sido independientes y autónomos como jueces; y por la otra, el Consejo Moral Republicano (Poder Ciudadano), como consecuencia de la solicitud de la Asamblea Nacional, acordaría con base en el artículo 275 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, iniciar el procedimiento de calificación de las presuntas faltas atribuidas a los mismos Magistrados de la Sala Electoral del Tribunal Supremo, en relación con la decisión anunciada por esa instancia del máximo Tribunal sobre el proceso refrendario¹⁶².

(159) La decisión fue públicamente cuestionada por el Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, quien estimó que más que una medida cautelar lo que había dictado la Sala Electoral había sido una decisión de fondo. Señaló que el contenido de la decisión: “hace de la cautelar una decisión de fondo y no una medida provisoria, y se corre el riesgo de que cause en sí misma el agravio o el daño que pretende evitar, desnaturalizándose el contenido de ella. Es decir, pasa a ser una decisión de fondo mas no provisoria”...Por lo demás, la cautelar adelanta opinión sobre la nulidad y pudiéramos estar ante una extralimitación de atribuciones. La decisión de la Sala Electoral ha incurrido en un evidente desorden procesal, puesto que pareciera que con una medida provisional se pretende anular un acto administrativo que para los promotores del amparo constituye el verdadero fondo de la acción. V. en *El Universal*, Caracas 16-03-2004.

(160) Véase en *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

(161) *Idem*.

(162) *Ibidem*. En dicho procedimiento, con fecha 18-03-2004, el Consejo Moral Republicano requeriría de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia copia del Expediente de la solicitud de avocamiento que cursaba ante la misma. V. *El Universal*, Caracas 19-03-2004.

Pero también se produciría la reacción del Poder Ejecutivo contra una Sala del Tribunal Supremo, a través del Vice Presidente Ejecutivo de la República, quién calificaría a la sentencia como inconstitucional, subversiva, mafiosa e inmoral, reivindicando además un supuesto tutelaje de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre el Consejo Nacional Electoral y en general sobre la materia electoral, en razón que haber sido esa Sala la que había nombrado al Consejo Nacional Electoral por la omisión de la Asamblea Nacional, lo que en criterio del representante Poder Ejecutivo “significa que todo lo relativo a la cuestión electoral corresponde estrictamente al CNE, y vía recurso a la Sala Constitucional”, a cuyas decisiones se acogerían por supuestamente ser la única con “jurisdicción en esta materia, y que es la que resguarda precisamente a la Constitución de 1999”¹⁶³.

En todo caso, todas las manifestaciones de los Poderes Legislativo, Ciudadano y Ejecutivo en contra de la decisión adoptada por la Sala Electoral al suspender los efectos de la decisión del Consejo Nacional Electoral, lo que evidenciaban una vez más, en general, era la reacción del poder político contra un órgano del Poder Judicial, cuando se sintió que podía actuar con autonomía e independencia, es decir, que escapaba de su control y que no lo tenían totalmente a su servicio.

Dicha sentencia de la Sala Electoral, en todo caso, una semana después sería anulada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante sentencia N° 442 del 23 de marzo de 2004, al conocer de un recurso de revisión (Caso: *Ismael García vs. Sentencia N° 24 de la Sala Electoral*). Esta sentencia de la Sala Constitucional fue rechazada fuertemente por la Sala Electoral mediante sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004¹⁶⁴, dictada en el mismo expediente (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), en la cual señaló que la misma no podía:

“[...] menos que causar asombro, por decir lo menos, pues además de manifestar desconocimiento de las actuaciones cursantes en el cuaderno separado en el cual se dictó la sentencia de naturaleza interlocutoria por ella revisada -y en el que consta que si hubo oposición a la medida de amparo cautelar por distintos interesados- constituye un pronunciamiento que la vicia de falso supuesto, de hecho y de derecho [...]”¹⁶⁵

(163) Véase en *El Universal*, Caracas, 17-03-2004. Incluso, en un inusitado “Comunicado” emitido por la Embajada de Venezuela en Washington el día anterior, 15-03-2004, su afirmaba tajantemente que: “La decisión de la Sala Electoral es contraria a los artículos 335 y 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Bajo la Constitución, esta Sala no tiene la competencia para tomar decisiones en materia constitucional. En cambio, el árbitro final de la interpretación constitucional es la Sala Constitucional de la Corte Suprema. Por lo tanto, la decisión de la Sala Electoral está en contra de los principios del debido proceso y en contra de la Ley”. Véase también en *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

(164) Exp. AA70-E-2004-000021- AA70-V-2004-000006.

(165) Véase el análisis detallado de estas sentencias en 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, 172 pp. 118 ss

Ante esta situación, era evidente que la única fórmula para despojar a la Sala Electoral de toda posibilidad de decidir en la causa contencioso electoral en la que era juez natural (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina Y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), sin duda, era que la Sala Constitucional se avocara al conocimiento de la misma, tal como se le había solicitado, lo cual por supuesto no era procedente. Incluso, la misma Sala Electoral, en su sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004, antes citada, había sido enfática en considerar que el mencionado avocamiento era “a todas luces, inadmisibile o en todo caso improcedente de conformidad con la pertinente jurisprudencia, además de la circunstancia de haber sido solicitado por una persona que no es parte en los procesos judiciales involucrados”.

La Sala Electoral en todo caso, dictó su decisión definitiva en el juicio de nulidad mediante sentencia N° 37 de 12 de abril de 2004¹⁶⁶, anulando los actos del Consejo Nacional Electoral que habían objetado las firmas para la convocatoria del referendo revocatorio presidencial, pero el mismo día, la Sala Constitucional mediante sentencia N° 566 de 12 de abril de 2004¹⁶⁷ (la cual había sido supuestamente anunciada el día 31 de marzo de 2004), decidiría avocarse al conocimiento de la causa, y posteriormente, al resolver una solicitud de aclaratoria de dicha sentencia N° 566, mediante sentencia N° 628 de 23 de abril de 2004¹⁶⁸, declarar la sentencia N° 37 de la Sala Electoral como nula de nulidad absoluta.

Con ello, de nuevo y por segunda vez se produciría el secuestro de la Sala Electoral del Tribunal Supremo por parte de la Sala Constitucional del mismo Tribunal Supremo¹⁶⁹.

Además, con esta decisión de la Sala Constitucional, quedaba confirmada la confiscación del derecho a la participación política mediante la solicitud de convocatoria del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, que había quedado consolidada con la Resolución N° 040302-131 del 2 de marzo de 2004 del Consejo Nacional Electoral. Ello significa que los promotores de la convocatoria del referéndum en la cual se había resuelto de que las, 3.041.437 de solicitudes consignadas ante el organismo electoral, 740.237 no cumplían con los criterios originales establecidos para la validación, y que además, 876.017 solicitudes “pasaban a observación”, es decir, no se aceptaban, por presentar los datos sobre identidad de los solicitantes en “caligrafía similar”, exigiendo sobre las mismas que fueran “reparadas”, es decir, que los firmantes acudieran ante los centros que se establecerían, en los días precisos para ello, a ratificar sus firmas o a objetarlas.

Paralelamente a la adopción de las decisiones judiciales que consolidaron el secuestro de la Sala Electoral, el Consejo Nacional Electoral había estado elaborando en discu-

(166) Véase en *Idem*, pp. 143 y ss.

(167) Véase en *Idem*, pp. 136 y ss.

(168) Véase en *Idem*, pp. 136 y ss.

(168) Véase en *Idem*, pp. 155 y ss.

(169) Véase el análisis detallado de estas sentencias en el *Idem*, pp. 95 y ss.

siones con los “actores” de las solicitudes de referendos revocatorios¹⁷⁰, las *Normas que tienen por objeto regular la fase de reparo* las cuales fueron aprobadas el 20 de abril de 2004, con los votos salvados de dos de los cinco rectores del organismo¹⁷¹.

A los efectos del reparo, se estableció que los interesados debían acudir personalmente (no admitiéndose representación alguna) a los Centros de Reparación establecidos (en los Centros de Votación) para manifestar su voluntad atendiendo al tipo de reparo, donde las Mesas estarían integradas por Agentes designados por el Consejo Nacional Electoral, que debían funcionar durante un período de 5 días por un lapso de 12 horas continuas para cada día, mecanismo que desvirtuaba una vez más el derecho ciudadano de petionar, convirtiendo una solicitud para convocar un referendo revocatorio en un procedimiento más complejo que el de una propia votación.

La posibilidad de realización del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, conforme a las solicitudes que se habían formulado ante el Consejo Nacional Electoral, quedaba entonces sometida a lo que había resuelto el Consejo Nacional Electoral sobre el procedimiento de “reparo”, que en la práctica se convirtió en un “tercer firmazo” con menos posibilidades y con menos días, sometiéndose a los ciudadanos a intensas presiones políticas y gubernamentales, pues en definitiva, lo que constitucionalmente era el simple ejercicio de un derecho ciudadano de petionar, a los ojos y oídos del poder político y del Gobierno se había convertido en una afrenta contra el Presidente de la República y contra todos los órganos del Estado, dispuestos a vengarla contra más de tres millones de venezolanos, que quedaban marginados de toda posible relación con el Estado, incluso para el ejercicio de sus más elementales derechos.

3. El referendo revocatorio presidencial convertido en referendo “reafirmatorio”

Luego de efectuados los reparos a las firmas de la petición de convocatoria al referendo revocatorio presidencial, conforme a las Normas que había adoptado en Cuerpo, finalmente el 15 de agosto de 2004 se efectuó el referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, quien había sido electo en agosto de 2000 con una votación de 3.757.774 electores.

En dicho referendo votaron a favor de la revocatoria de su mandato 3.989.008 electores, es decir, un número mayor que aquellos que lo eligieron, por lo que conforme al

(170) La Coordinadora Democrática, en comunicado de 05-04-2004 y en representación de la oposición, señaló que a pesar de que estaba convencida de que la razón le asistía, sin embargo, estaba dispuesta a hacer pública una propuesta de reparos que consideró haría factible la realización del Referendo Revocatorio Presidencial en el corto plazo, que contempló varios puntos: garantizar la transparencia de los resultados; garantizar un procedimiento eficaz de reparo; garantizar un punto de partida adecuado; y las fechas para el mecanismo de reparos y la celebración del Referendo Revocatorio debería establecerse de manera tal que el RR estuviera convocado a más tardar en los primeros días de agosto. V. la posición de la Coordinadora Democrática en *El Nacional*, Caracas, 04-03-2004, p. A-4; *El Universal*, Caracas, 04-03-2004, p. 12-; y en *Globovisión.com* (Documentos).

(171) Véase el texto en *Globovisión.com* (Documentos).

artículo 72 de la Constitución, se debía considerar revocado su mandato y se debía proceder de inmediato a realizar una elección para cubrir la falta absoluta que se había producido.

Dicho referendo revocatorio del mandato presidencial, sin embargo, por una interpretación del Consejo Nacional Electoral, evidentemente contraria a la Constitución, contenida en una norma de un acto administrativo, y luego, por una frase inserta en una sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, fue convertido, de golpe, en un “referendo ratificatorio” del mandato del Presidente de la República, sin asidero constitucional alguno.

En efecto, el artículo 72 de la Constitución dispone que “*Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación*, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, *se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley*”.

Como lo ha dicho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 2750 de 21 de octubre de 2003 “El artículo 72 también dispone que sólo se revocará el mandato del funcionario *si votan a favor* de ello al menos una cantidad de personas igual al número de quienes lo eligieron en su momento, como una manera de impedir que funcionarios que alcanzaron su puesto con altos porcentajes de apoyo popular puedan perderlo por simple mayoría”¹⁷². En consecuencia, a los efectos de que se produzca la revocatoria del mandato, además del quórum de asistencia de electores igual o superior al 25% de aquellos que estén inscritos en el registro civil y electoral, se requiere que voten a favor de tal revocatoria un número de electores inscritos en el Registro Electoral para el momento de la celebración del referendo, igual o mayor de los que eligieron al funcionario. En el caso del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República ocurrido el 15 de agosto de 2004, por tanto, bastaba para la revocatoria del mismo, que votaran a favor de tal revocatoria un número de electores igual o mayor a 3.757.774, que había sido el número de votantes que lo habían elegido en agosto de 2000. Por tanto, conforme a la doctrina incluso sentada por la sala Constitucional en sentencia N° 1139 de 5 de junio de 2002 (Caso: *Sergio Omar Calderón y William Dávila*), se produce la revocación de un mandato de elección popular como consecuencia de un referendo revocatorio, cuando “la votación favorable a la revocación [sea] igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo”. Y nada más.

La Constitución, por ello, regula un referendo revocatorio de mandatos de elección popular y no de un referendo “ratificatorio” de tales mandatos, el cual no existe en el texto constitucional. Este no regula plebiscito alguno, sino un referendo revocatorio de mandatos; y precisamente por ello, nada indica la Constitución para el caso de que si bien voten a favor de la revocatoria de un mandato un número de electores superior al número de votos que obtuvo el funcionario cuando fue electo, paralelamente, en dicha votación referendaria se pronunciaren por la no revocación, un número mayor de votos. Ello podría

(172) Caso: *Carlos E. Herrera Mendoza, Interpretación del artículo 72 de la Constitución*, en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003.

ocurrir, pero la Constitución no le atribuye a ese hecho efecto jurídico constitucional alguno, limitándose a regular los efectos revocatorios del referendo, y nada más: basta que la votación a favor de la revocación del mandato sea igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, para que quede el mandato revocado. Y ello es así, incluso a pesar de que el Registro Electoral haya variado con el transcurso del tiempo.

Sin embargo, de manera evidentemente inconstitucional, en las *Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorias de mandatos de Elección Popular* dictadas por el Consejo Nacional Electoral mediante acto administrativo de 25 de septiembre de 2003¹⁷³, si bien se estableció que se considera revocado el mandato “si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de los electores que eligieron al funcionario”, se agregó la frase: “**y no resulte inferior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria**” (Art. 60). Con este agregado, en una norma contenida en un acto administrativo que por tanto es de rango sublegal, se restringió el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos populares, al establecerse un elemento que no está en la Constitución relativo a los efectos del voto por la “no revocación”. Con ello se pretendió trastocar la naturaleza “revocatoria” del referendo que regula el artículo 72 de la Constitución, y se lo quiso convertir en un referendo “ratificatorio” de mandatos de elección popular.

Lo inaudito de este fraude constitucional, es que dicho criterio luego sería avalado por la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo en una frase contenida en la sentencia N° 2750 de 21 de octubre de 2003 (Caso: *Carlos E. Herrera Mendoza, Interpretación del artículo 72 de la Constitución*), en la cual señaló que: “Se trata de una especie de relegitimación del funcionario y en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referendo obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él, aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato”¹⁷⁴.

Se trataba, en efecto, de una simple “apreciación” de la Sala Constitucional, sobre un criterio de que el funcionario revocado constitucionalmente, sin embargo, en esa circunstancia “debería” permanecer en el cargo. En el texto de la sentencia, además, nada se dijo que se tratara de una “interpretación vinculante” de la Constitución.

En un referendo revocatorio no puede haber, por tanto, votos “por la permanencia” del funcionario en el cargo; lo que hay son votos por la revocatoria o por la no revocatoria del mandato; es decir, hay votos SI o votos NO. Los votos por la no revocatoria del mandato son votos negativos (NO); y un voto negativo “por la no revocatoria” del mandato no puede ser convertido en un voto positivo (SI) “por la permanencia” del funcionario en su cargo o por la “ratificación del mandato”. Ello sería cambiar la naturaleza del referendo revocatorio, lo que efectivamente ocurrió en Venezuela en agosto de 2004.

En efecto, en esa frase de la sentencia antes citada, la Sala Constitucional cambió la naturaleza de la revocación del mandato, y lo convirtió en un mecanismo para “relegiti-

(173) Resolución N° 030925-465 de 25-09-2003.

(174) En *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003 (en prensa).

mar” o para “ratificar” mandatos de elección popular, cuando ello no fue la intención del Constituyente. Lo que la Constitución regula es la revocatoria popular de mandatos, y para ello, lo único que exige en materia de votación es que un número “igual o mayor de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocación”.

Es tan evidente que la citada sentencia modificó la Constitución, que con ocasión de la realización del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República que se efectuó el 15 de agosto de 2004, e independientemente de las denuncias que se formularon en relación a los manejos fraudulentos que acompañaron el proceso de votación, y que se formularon ante el Consejo Nacional Electoral, este órgano, mediante Resolución N° 040826-1118 de 26 de agosto de 2004, no sólo dio los datos definitivos de la votación efectuada en el referendo revocatorio, sino que acordó “ratificar” al Presidente de la República en su cargo en “acto solemne”, hasta la terminación del período constitucional en enero de 2007.

En efecto, en la *página web* del Consejo Nacional Electoral del día 27 de agosto de 2004, apareció la siguiente nota en la cual se informó que:

“El Presidente del Consejo Nacional Electoral, Francisco Carrasquero López, se dirigió al país en cadena nacional para anunciar las cifras definitivas y oficiales del evento electoral celebrado el pasado 15 de agosto, *las cuales dan como ratificado en su cargo al Presidente de la República*, Hugo Rafael Chávez Frías, con un total de 5 millones 800 mil 629 votos a favor de la opción “No”

En la contienda electoral participaron 9 millones 815 mil 631 electores, de los cuales 3.989.008 se inclinaron por la opción “Sí” para revocar el mandato del Presidente Chávez. La totalización arrojó que la opción “No” alcanzó el 59,25% de los votos, mientras el “Sí” logró el 40,74% del total general, y la abstención fue del 30,02%.

Vale destacar que para estos comicios el Registro Electoral se incrementó significativamente, alcanzando un universo de 14.027.607 de electores con derecho a sufragar en el RR.

Con base en la expresión de la voluntad popular, el Consejo Nacional Electoral, este viernes 27 de agosto, ratificará en la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela a Hugo Chávez Frías, quien culminará su período constitucional en el año 2006”.

De la información contenida en dicha nota, resultaba claro que los electores que votaron por la revocatoria del mandato del Presidente, que fueron 3.989.008, constituían un número mayor que el de los electores que en su momento habían elegido al Presidente, que fueron 3.757.774, lo que conforme al texto expreso del artículo 72 de la Constitución bastaba para que se considerara revocado el mandato. Sin embargo, en la misma nota, y al contrario de lo que se establecía en la Constitución, se consideraba que con la referida votación el Presidente de la República habría sido “ratificado” en su cargo.

Además, siguiendo la orientación de esta nota, el Consejo Nacional Electoral en la mencionada Resolución N° 040826-1118 de 26 de agosto de 2004, resolvió “publicar los resultados de la totalización de actas de escrutinio correspondiente al referendo revocatorio presidencial, celebrado el 15 de agosto de 2004”; siendo su texto leído en el acto solemne efectuado en la sede de dicho organismo el día 27 de agosto de 2004.

En dicha Resolución, que sólo fue publicada días después en *Gaceta Electoral* del 30 de agosto de 2004¹⁷⁵, el Consejo Nacional Electoral publicó “los resultados de la totalización de Actas de Escrutinio correspondientes al referendo revocatorio presidencial celebrado el 15 de agosto de 2004”, indicando que los votos por la opción SI, es decir, por la revocatoria del mandato del Presidente de la República fueron de 3.989.008 votos; y que los votos por la opción NO fueron de 5.800.629 votos. El Presidente de la República, como se dijo, había sido electo en agosto de 2000 con 3.757.774 votos, por lo que conforme al artículo 72 de la Constitución su mandato había quedado revocado.

Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral en la mencionada Resolución de 26 de agosto de 2004, señaló que vistos los resultados de la votación señalados,

“[Con] con fundamento en el artículo 20 de las Normas para la Totalización y Proclamación de los Resultados del Referendo Revocatorio Presidencial del 15 de agosto de 2004 y especialmente, con atención a lo dispuesto en la doctrina vinculante con el artículo 72 de la Constitución de la República establecida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia de fecha 21 de octubre de 2001, el Consejo Nacional Electoral hace constar que el mandato popular del ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, titular de la cédula de identidad N° 4.258.228, como Presidente de la República de la República, ha sido ratificado por el pueblo venezolano en la jornada electoral del 15 de agosto pasado y, por consiguiente, el mencionado ciudadano tiene derecho a ocupar y ejercer el señalado cargo público, hasta la culminación del actual período constitucional”.

Con esta Resolución, puede decirse que se consolidó el fraude constitucional que había ido configurándose, al trastocarse una “revocación de mandato” en una supuesta “ratificación de mandato” de un funcionario que había quedado constitucionalmente revocado.

Además, la propia Asamblea Nacional participó en la configuración del fraude constitucional, y en la misma fecha 27 de agosto de 2004 realizó una sesión solemne para entregarle al Presidente de la República, un “Acuerdo de la Asamblea Nacional sobre ratificación del Presidente de la República”, en uno de cuyos Considerandos se afirmó:

“Que el resultado del proceso referendario ha expresado de manera clara e inequívoca la ratificación del mandato del Presidente Constitucional Hugo Chávez Frías, representando una incuestionable victoria democrática de la voluntad mayoritaria del pueblo heroico del Libertador Simón Bolívar, en el esfuerzo colectivo para consolidar y profundizar la revolución democrática, pacífica, la justicia social y la autodeterminación nacional, proceso y proyecto político comprometido con el logro de los fines y propósitos contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

Una vez “ratificado” el Presidente de la República en su cargo, en todos los niveles de la Administración Pública y de las organizaciones políticas se desató una persecución y discriminación política contra todos los ciudadanos que habían firmado la petición del referendo reformativo presidencial nunca antes vista en el país. Un Diputado se encargó

(175) *Gaceta Electoral* N° 210 de 30-08-2004.

de obtener ilegítimamente la información de los más de tres millones y medio de ciudadanos que peticionaron y la publicó (Lista Tascón), habiendo sido ello el instrumento de discriminación más aberrante que se haya aplicado jamás en Venezuela. Así, el ejercicio de un derecho ciudadano a la participación política, no sólo les fue confiscado a los ciudadanos, sino que se convirtió en un acto objeto a persecución y discriminación política.

El Poder Electoral, de toda la trayectoria político constitucional desde 2002 a 2004, perdió credibilidad por parte de la ciudadanía y la oposición democrática. Por ello, por ausencia de garantías sobre su autonomía, la oposición decidió no concurrir a las elecciones parlamentarias de 2005 para la renovación de los Diputados a la Asamblea nacional, la cual resultó dominada totalmente por los candidatos de los partidos de gobierno.

Ese mismo Poder Electoral fue el que organizó el proceso de elección presidencial de diciembre de 2006, en el cual fue reelecto el Presidente Chávez por un segundo período.

IV. LA INTERMINABLE INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL Y LA AUSENCIA DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LOS JUECES (1999-2008)

Pero paralelamente al secuestro del Poder Electoral, en Venezuela, en los años de vigencia de la Constitución de 1999, por otra parte se ha producido un proceso sistemático de intervención y demolición de la independencia y autonomía del Poder Judicial.

Entre los valores fundamentales que expresa la Constitución de 1999, dentro de la concepción del Estado como “Estado de Justicia” (artículo 1), está precisamente el valor “justicia”, el cual por lo demás, ha sido muy analizado por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, entre cuyas sentencias se destaca la N° 659 de 24 de marzo de 2000 (Caso: *Rosario Nouel vs. Consejo de la Judicatura y Comisión de Emergencia Judicial*)¹⁷⁶.

Sin embargo, dicho valor ha tenido muy poca aplicación y efectividad en la práctica, dado que durante todo el tiempo de vigencia de la Constitución de 1999, caracterizado por la existencia de una permanente y anormal situación de emergencia judicial. Ello, en lugar de haber abonado el campo de la Judicatura para la aplicación de los principios constitucionales, lo que ha provocado es la progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial por parte de los diversos órganos del Estado, incluido el propio Tribunal Supremo de Justicia¹⁷⁷, sin las cuales los valores de la Constitución en materia de justicia, no pasan de ser sólo simples enunciados.

(176) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81 (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 103 y 104.

(177) Véase Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004”, en el libro: *XXX Jornadas J.M Dominguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto 2005, pp. 33-174; y “La justicia sometida al poder [La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)]” en *Derecho y democracia. Cuader-*

Ese proceso de control político sobre el Poder Judicial, comenzó con las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999 la cual declaró una “emergencia judicial” que no ha cesado en los años posteriores, estando dentro de las últimas actuaciones en el tiempo, después de la sanción de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en mayo de 2004, la decisión de la Sala Constitucional de dicho Tribunal de junio de 2005, mediante la cual designó a los miembros de la Comisión de Reestructuración y Funcionamiento del Poder Judicial, con la consecuente “regularización” en 2006 o titulación de los jueces provisorios como definitivos, sin concurso alguno, en violación abierta de la Constitución.

1. El inicio del sometimiento de los jueces al poder: La intervención constituyente del Poder Judicial

Como se ha analizado anteriormente, la Asamblea Nacional Constituyente electa en julio de 1999, luego de intensos debates sobre la problemática del Poder Judicial y de su gobierno¹⁷⁸, al instalarse en agosto de ese mismo año, se auto atribuyó el carácter de “poder constituyente originario” y con ello asumió potestades públicas por encima de la Constitución de 1961, de cuya interpretación había surgido¹⁷⁹, asumiendo la tarea de intervenir todos los Poderes Públicos constituidos¹⁸⁰.

Para ello, la Asamblea comenzó dictando un “Decreto mediante el cual se declaró la reorganización de todos los órganos del Poder Público” de fecha 12 de agosto de 1999¹⁸¹, el cual fue seguido por el “Decreto mediante el cual se regulan las funciones del Poder Legislativo”¹⁸². Con ello se materializó jurídicamente el golpe de Estado que dio la Asamblea Nacional Constituyente, al violar la Constitución de 1961 y extinguir un

nos Universitarios, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, N° 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122-138; y en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 25-57.

(178) Véase Allan R. Brewer-Carías, “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*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 453 y ss.

(179) Con ello se comenzó a ejecutar el golpe de estado constituyente. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México, 2002. Como ha señalado Lolymar Hernández Camargo, con la aprobación del Estatuto “quedó consumada la inobservancia a la voluntad popular que le había impuesto límites a la Asamblea Nacional Constituyente... Se auto proclamó como poder constituyente originario, absoluto e ilimitado, con lo cual el Estado perdió toda razón de ser, pues si se mancilló la voluntad popular y su manifestación normativa (la Constitución), no es posible calificar al Estado como de derecho ni menos aun democrático”, en *La Teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, UCAT, San Cristóbal 2000, p. 73.

(180) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, pp. 99 y ss.

(181) *Gaceta Oficial* N° 36.764 de 13-08-99.

(182) *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25-08-99

órgano constitucional constituido y electo por votación popular como era el antiguo Congreso; intervenir sus funciones legislativas; limitar la autonomía de los Estados y Municipios, y lesionar la autonomía de las Contralorías.

Una semana después, la Asamblea resolvió declarar “al Poder Judicial en emergencia” (art. 1º), a cuyo efecto creó una “Comisión de Emergencia Judicial”, la cual asumió el proceso de intervención del Poder Judicial¹⁸³. Dicha Comisión y la “emergencia” le sirvió de excusa para su creación, no han cesado hasta el presente, y en su inicio asumió atribuciones como la de, en su momento, evaluar del desempeño de la propia antigua Corte Suprema de Justicia (arts. 3,3 y 4), decidir sobre la destitución y suspensión de jueces y funcionarios judiciales, y sobre y la designación de suplentes o conjueces para sustituir temporalmente a los jueces destituidos o suspendidos (art. 8).

Dicha declaratoria de Emergencia Judicial, conforme se aprobó en agosto de 1999, supuestamente debía tener vigencia hasta que se sancionara la nueva Constitución (art. 32), lo que ocurrió en diciembre de 1999. Sin embargo, en la práctica, la situación de emergencia ha sido *sine die*, fundamentalmente por la falta del Tribunal Supremo de Justicia en asumir el gobierno judicial conforme a las competencias que le asignó la nueva Constitución de 1999 (art. 267), así como por la prórroga de la transitoriedad constitucional por obra de la Asamblea Nacional, dada su propia omisión en dictar las leyes necesarias.

El Tribunal Supremo de Justicia, en efecto, a partir de enero de 2000, fue complaciente con la forma irregular e inconstitucional de la intervención del Poder Judicial, a cuyo efecto, como cómplice en el proceso de sometimiento político del mismo, se abstuvo deliberadamente de asumir sus propias funciones de gobierno judicial conforme a la Constitución. Esa transitoriedad de la inconstitucional emergencia, incluso, lejos de haberse eliminado, fue formalmente prorrogada en mayo de 2004, con la sanción de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia¹⁸⁴.

En todo caso, con fundamento en aquél Decreto de la emergencia judicial, se produjo la inconstitucional intervención del Poder Judicial, se destituyeron y suspendieron centenares de jueces con precaria garantía al derecho a la defensa, se designaron jueces suplentes e interinos sin sistema alguno de selección que no fuera la sola voluntad del designante, y se ha procedido luego a transformarlos en jueces titulares, sin concurso alguno. Con ello, el Poder Judicial en Venezuela quedó signado por la provisionalidad¹⁸⁵ y la temporalidad convertida luego en titularidad, con su inevitable secuela de dependencia respecto del nuevo Poder, sin que se hubiera realizado concurso alguno para la selección de jueces.

(183) *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25-08-99 reimpresso en *Gaceta Oficial* N° 36.782 de 08-09-99.

(184) *Gaceta Oficial* N° 37.942 de 19-05-2004. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso administrativos*, Editorial Jurídica de Venezolana, Caracas 2004.

(185) Por ello, sólo dos años después del inicio del proceso de intervención, en agosto de 2001, los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia ya admitían que más del 90% de los jueces de la República eran provisionales. Véase *El Universal*, Caracas 15-08-01, p. 1-4. En mayo de 2001 otros Magistrados del Tribunal Supremo reconocían el fracaso de la llamada “emergencia judicial”. Véase *El Universal*, Caracas 30-05-01, p. 1-4.

Además, también en 1999, la Asamblea Nacional Constituyente dictó otro Decreto mediante el cual confirió una serie de facultades a la Comisión de Emergencia Judicial, completamente al margen de la Constitución, con supuesta duración “hasta el 16 de diciembre del presente año” (1999), para reglamentar el plan de evaluación de los jueces, determinar la permanencia o sustitución de los mismos y el régimen de selección y concursos (art. único)¹⁸⁶.

El resultado de toda esta intervención del Poder Judicial fue la “depuración” de la Justicia, y la designación indiscriminada de “nuevos” jueces, sin concursos, quedando dependientes del nuevo Poder que los había designado.

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, en fecha 23 de agosto de 1999, y con motivo de la inconstitucional decisión de la Asamblea Constituyente de intervenir el Poder Judicial, adoptó un desafortunado Acuerdo¹⁸⁷ con el cual se hizo cómplice de la violación de la Constitución y de la propia autonomía del Supremo Tribunal, en el cual no sólo fijó posición ante el Decreto de Reorganización del Poder Judicial dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, sin condenarlo; sino que aceptó la designación de uno de sus propios Magistrados como miembro integrante de la ilegítima Comisión de Emergencia Judicial. Con dicho Acuerdo, en definitiva, la Corte Suprema de Justicia había decretado su propia extinción, como de hecho ocurrió sólo tres meses después, el 20 de diciembre de 1999.

Esta intervención constituyente del Poder Judicial en Venezuela, fue el inicio del proceso de demolición de la autonomía e independencia del mismo, y de su sometimiento a los designios de quienes controlan el poder político desde el Poder Ejecutivo y la Asamblea Nacional. La base para esta intervención del Poder judicial, por otra parte, quedó asegurada en la propia Constitución, al establecer un esquema de concentración del poder que contradice la penta división del poder Público, y que ha asegurado la sujeción de todos los poderes del Estado al Ejecutivo.

2. La ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial por el gemen constitucional de concentración del poder, en contradicción con la penta división del poder público

Como es sabido, Venezuela es el único país del mundo que ha establecido formalmente en su Constitución, no la clásica división tripartita del Poder Público entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial a los efectos de asegurar la separación de poderes y el control del poder por el poder, tal y como fue definido en los orígenes del constitucionalismo moderno hace más de 200 años; sino una penta división del poder, además de entre los tres clásicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre dos más, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral (artículo 136, Constitución).

(186) *Gaceta Oficial* N° 36.832 de 18-11-99.

(187) Véase nuestros comentarios sobre el Acuerdo, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea nacional Constituyente)*, Tomo I, Fundación de Derecho, Caracas 1999, pp. 141 y ss. Véanse además, los comentarios de Lolymer Hernández Camargo, *La Teoría del Poder Constituyente*, cit, pp. 75 y ss.

Se trata, por tanto, de una penta división del Poder Público, conforme a la cual, supuestamente todos son autónomos e independientes entre sí, entre los cuales se destaca el Poder Judicial, concebido como una de las ramas del Poder público nacional que actúa con independencia y autonomía respecto de los demás Poderes del Estado.

Pero lamentablemente, el balance y contrapeso que supuestamente debería existir entre las cinco ramas de los Poderes del Estado, en su división horizontal a nivel nacional, en la práctica no existe, ya que, lamentablemente, fue la propia Constitución la que estableció el germen del “desbalance” entre los Poderes del Estado, lo que ha conducido al centralismo y al autoritarismo, al asignar a la Asamblea Nacional la potestad de remover a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y a las autoridades de los Poderes Electoral y Ciudadano. Por ello, precisamente, al momento de ser sometido el texto constitucional a aprobación mediante referéndum, el 15 de diciembre de 1999, al oponernos a dicha aprobación refrendaria del texto constitucional, denunciamos que en el mismo se establecería:

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 era 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 civil¹⁸⁸.

Y efecto, la Constitución de 1999, al establecer la penta división del Poder Público, en paralelo atribuyó a la Asamblea Nacional la potestad general de *remover* a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 279); así como a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 296).

Con la previsión en la Constitución de estas solas atribuciones, en realidad, a pesar de la rimbombante penta división del Poder Público, lo que estableció fue la evidente primacía del Poder Legislativo (la Asamblea Nacional) sobre el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, ya que los titulares de cuyos órganos, en definitiva, en última instancia materialmente dependen de la voluntad política del Legislador, como en efecto ha ocurrido.

El Poder Ejecutivo subsiste en el esquema constitucional vigente en Venezuela, siempre que controle, políticamente al Poder Legislativo, lo que ha ocurrido efectivamente en los últimos siete años, pues con ello controla todos los Poderes del Estado, como también ha ocurrido en la práctica. Al contrario, si en el esquema constitucional, el Poder Ejecutivo llegase a perder el control político del Poder Legislativo, la rimbomban-

(188) 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.

te penta división del Poder Público de la Constitución estallarían en mil pedazos eliminando toda forma de gobernabilidad.

En todo caso, conforme a este esquema constitucional, el sólo hecho de que los Magistrados del Tribunal Supremo, aún cuando sean elegidos por la Asamblea Nacional por un período de doce años (artículo 264), puedan ser removidos por la misma Asamblea en cualquier momento (artículo 265), implica que han quedado a la merced del poder político, como en efecto ha ocurrido.

Es cierto que la Constitución exige para la remoción de los Magistrados del Tribunal Supremo una mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves que sean previamente calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca.

Sin embargo, ello no elimina el germen de dependencia que está previsto en la Constitución, y menos cuando la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido una nueva forma de remoción de los Magistrados, en evidente fraude a la Constitución, con el voto de la mayoría absoluta, cuando se trate de “revocación del acto administrativo de nombramiento de los Magistrados”.

En efecto, la dependencia del Poder Judicial respecto del poder político se agravó en Venezuela, en mayo de 2004, con la sanción por la propia Asamblea Nacional de la muy esperada Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia¹⁸⁹, con la cual no sólo se aumentó el número de Magistrados del Tribunal Supremo, consolidándose el control del mismo por el Poder Ejecutivo, sino que se aumentó la dependencia de los Magistrados al haberse regulado en forma inconstitucional la posibilidad de su remoción con el voto de los integrantes de la Asamblea Nacional por mayoría absoluta.

En efecto, el artículo 23 párrafo 3º de la Ley Orgánica, conforme lo dispone la Constitución, reiteró que los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser removidos de sus cargos en casos de faltas graves, por la Asamblea Nacional, previa la solicitud y calificación de las faltas que realizare el Poder Ciudadano, en cuyo caso, la remoción debe ser acordada por una mayoría calificada de las 2/3 partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, previa audiencia del Magistrado. Conforme a la Ley Orgánica, a partir del momento en que el Poder Ciudadano califique la falta como grave y solicite la remoción por unanimidad, el Magistrado queda suspendido del cargo, hasta la decisión definitiva de la Asamblea Nacional. Sin embargo, basta leer la enumeración de los supuestos de “falta grave”, para constatar lo precaria que, en definitiva, resulta la estabilidad de los Magistrados, cuya permanencia en sus funciones queda a la merced de la mayoría calificada de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, la exigencia constitucional de una mayoría parlamentaria de las 2/3 partes de los diputados integrantes de la Asamblea (Art. 265), por supuesto, en una situación de extrema polarización política, hace muy difícil a la Asamblea poder proceder a remover a los magistrados que pudieran ser incómodos al Poder político, por lo que la

(189) Véase en *Gaceta Oficial* N° 37942 de 20-05-2004. Véase sobre dicha Ley, véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004.

Asamblea, en un evidente fraude a la Constitución “inventó” otra causal de remoción de los Magistrados, que denominó como “anulación del nombramiento de los Magistrados”, la cual se puede adoptar con mayoría absoluta, en lugar de la mayoría calificada que exige la Constitución.

Esta inconstitucional potestad, por supuesto, fue ejercida en forma inmediata por la Asamblea Nacional, el 15 de junio de 2004, al aprobar un informe de una Comisión que investigaba la crisis en el Poder Judicial, en el cual se recomendó a “anular” el acto el nombramiento de quien para el momento era el Magistrado Vicepresidente del Tribunal Supremo, en razón de haber supuestamente “suministrado falsa información para el momento de la aceptación de su postulación para ser ratificado en ese cargo”¹⁹⁰. Debe precisarse que dicho Vicepresidente del Tribunal Supremo había sido precisamente el Magistrado Ponente en la sentencia de la Sala Plena Accidental de 14 de agosto de 2002, (Caso: *Antejuicio de mérito a oficiales de la Fuerza Armada Nacional*), que consideró que lo que había ocurrido en el país el 12 de abril de 2002 no había sido una crisis gubernamental debido al vacío de poder provocado por la renuncia del Presidente de la República, sentencia que había sido intensamente criticada por el Presidente de la República, y que dos años después, complacientemente sería anulada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo por motivos formales. El mencionado magistrado, incluso había sido protegido en su titularidad por una decisión de amparo adoptada por la Sala Constitucional con ocasión de una decisión anterior de la Asamblea Nacional contra el mismo el 3 de diciembre de 2002¹⁹¹. La Sala, sin embargo, en vista de la efectiva “remoción” del magistrado, muy “convenientemente” no extendió la protección constitucional de amparo que se la había otorgado, lo que originó efectivamente su “remoción” o la “revocación de su nombramiento”.

La mayor lesión a la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela, por tanto, es la sola posibilidad de que los magistrados del Tribunal Supremo, nombrados por la Asamblea Nacional, puedan ser removidos por la propia Asamblea, incluso con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Esta es una regulación que, en esos términos, no existe en ningún país democrático.

3. La inconstitucional lesión a la independencia del Tribunal Supremo con la burla a la exigencia de participación ciudadana en la designación de sus magistrados

Por otra partes, y a pesar de la antes mencionada amenaza permanente de remoción que existe sobre todos los Magistrados del Tribunal Supremo si llegan a apartarse de la línea política del poder, en el texto de la Constitución se hizo un gran esfuerzo para al menos asegurar que la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo, así como de los demás integrantes del Poder Ciudadano y del Poder Electoral, se hiciese de manera tal que desde un nombramiento transparente se pudiera garantizar su autonomía e inde-

(190) Según la investigación parlamentaria, el Magistrado no habría tenido 15 años como profesor universitario titular, ni tampoco estudios de postgrado. Véase la información en *El Nacional*, Caracas, 16-06-2004, p. A-5.

(191) Véase la información en *El Nacional*, Caracas, 18-06-2004, p. A-4.

pendencia, sobre todo en relación con el poder político de los partidos. Para ello, la Constitución estableció directamente a nivel nacional algunos mecanismos para garantizar la participación directa de los representantes de los diversos sectores de la sociedad en la toma de decisiones para el nombramiento o elección de dichos altos funcionarios del Estado, al reservarles la potestad de postulación de los candidatos.

En concreto, la Constitución reguló extensivamente la integración de unos “Comités de Postulaciones” para la designación, por la Asamblea Nacional, de los titulares de los órganos no electos popularmente del Poder Público (Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral), sólo entre los candidatos postulados por dichos Comités; Comités que debían estar necesaria y solamente integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad.

Esta reforma constitucional se adoptó como consecuencia de crítica generalizada que se había formulado al sistema tradicional de designación de los dichos altos funcionarios públicos no electos popularmente, por parte del antiguo Congreso Nacional, es decir, del Fiscal General, del Contralor General y de los Magistrados de la Corte Suprema, tal como la establecía la Constitución de 1961, conforme a la cual el órgano legislativo tenía todo el poder discrecional para, mediante solo acuerdos entre los partidos políticos, efectuar dichas designaciones¹⁹².

Por ello, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, en esta materia, en sentido contrario a la práctica política anterior, se impuso el principio de la participación popular sobre el principio de la representatividad, y si bien se le atribuyó a la Asamblea Nacional la competencia para designar a los titulares de los órganos no electos popularmente del Poder Público, la reforma constitucional más importante que se introdujo en la materia, consistió en *quitarle a la Asamblea la potestad discrecional para hacer tales nombramientos*. A tal efecto, la Constitución reguló en forma expresa y precisa, la necesaria e indispensable *participación activa de la sociedad* en dichos nombramientos, al atribuirle a unos Comités de Postulaciones integrados por “representantes de los diversos sectores de la sociedad”, la *potestad exclusiva* de hacer las postulaciones ante la Asamblea Nacional, de los candidatos para ocupar dichos altos cargos de órganos constitucionales. El sistema constitucional adoptado, en consecuencia, por una parte, buscaba impedir que se pudieran formular postulaciones directamente para tales designaciones, ante la Asamblea Nacional; y por otra parte, buscaba asegurar que la Asamblea Nacional no pudiera designar para dichos cargos personas distintas a las postuladas por los Comités de Postulaciones.

Esos Comités de Postulaciones, integrados por *representantes de los diferentes sectores de la sociedad*, se concibieron como organizaciones no estatales, de la sociedad civil en las cuales, por tanto, no podían formar parte ni funcionarios estatales ni los representantes populares a la Asamblea nacional y a los otros cuerpos deliberantes de elección popular.

Pero a pesar de todas estas regulaciones constitucionales, que exigen la formación de Comités de Postulaciones integrados por representantes de los diversos sectores de la

(192) Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, *Los problemas del Estado de Partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988.

sociedad para la designación por la Asamblea Nacional, de los altos funcionarios del Estado no electos popularmente (Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Fiscal General de la República, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo, así como de los miembros del Consejo Nacional Electoral), y de la insistencia en el texto de la Constitución del tema de la participación política de los administrados en las actividades estatales, en la práctica política y legislativa, dicha participación no se ha asegurado, habiéndose conservado y aún más, asegurado, en cabeza de la Asamblea Nacional, materialmente del mismo poder discrecional que tenía el antiguo Congreso Nacional en la designación de dichos funcionarios.

En efecto, la violación a la Constitución comenzó con la sanción por la Asamblea Nacional de la llamada “Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional” de noviembre de 2000, mediante la cual se creó una Comisión Parlamentaria integrada con mayoría de diputados para escoger a los referidos funcionarios, sustituyéndose a los Comités de Postulaciones regulados en la Constitución, que debían estar exclusivamente integrados “por representantes de los diversos sectores de la sociedad”. La sociedad civil fue así marginada, y los titulares de los órganos de los Poderes Ciudadano y Judicial fueron nombrados con la más absoluta discrecionalidad (Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo y Contralor General de la República) y los Magistrados del Tribunal Supremo se designaron, incluso y sin atender algunos de los criterios objetivos que la Constitución establece como condición para ocupar dichos cargos. A través de esta legislación, se consolidó el control político del Ejecutivo a través del dominio de la Asamblea Nacional en relación con todos los Poderes Públicos. Esta violación constitucional fue advertida desde el inicio¹⁹³, y la misma ha continuado en particular respecto del nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo.

(193) Este problema constitucional, por ejemplo, fue destacado por el Secretario General de la OEA, en su Informe a la Asamblea General de fecha 18 de abril de 2002, y lo destacó con mayor fuerza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el comunicado de prensa N° 23/02 que emitió el 10 de mayo de 2002, en el cual destacó los cuestionamientos que había recibido “relacionados con la legitimidad del proceso de elección de los máximos titulares del Poder Judicial..., procedimientos éstos no contemplados por la Constitución Venezolana. La información recibida indica que dichas autoridades no fueron postuladas por los comités establecidos por la Constitución sino sobre la base de una ley dictada por la Asamblea Nacional con posterioridad a la aprobación de la Constitución...” (N° 7). El tema lo desarrolló más detenidamente la propia Comisión Interamericana en la Observaciones Preliminares de fecha 10 de mayo de 2002, constatando que “Las reformas constitucionales introducidas en la forma de elección de estas autoridades no fueron utilizadas en este caso. Esas normas eran precisamente las que buscaban limitar injerencias indebidas, asegurar mayor independencia e imparcialidad y permitir que diversas voces de la sociedad sean escuchadas en la elección de tan altas autoridades” (N° 26); agregando: ‘27. La Comisión también pudo constatar diversos cuestionamientos al ejercicio de las facultades del poder judicial sin la debida independencia e imparcialidad. En diversas oportunidades, el Tribunal Supremo de Justicia habría adoptado decisiones exclusivamente fundadas en favorecer los intereses del Poder Ejecutivo. Entre otros, se mencionaron las decisiones sobre el cuestionamiento a la Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, y la decisión sobre la duración del período presidencial. 28. La Comisión se encuentra preocupada por la posible falta de

La Constitución, en efecto, concibe al Comité de Postulaciones Judiciales (art. 270), como un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 264), el cual debe estar “integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley”. En esta forma, la Constitución estableció un *mecanismo directamente regulado en el texto fundamental* que asegura la participación de los “diversos sectores de la sociedad” en la gestión de asuntos públicos.

Pero estas disposiciones constitucionales, como se dijo, han continuado siendo violadas y burladas, habiendo sido el Legislador el que ha incurrido en fraude constitucional al establecer en definitiva, otro sistema de elección de Magistrados escapándose del control de los representantes de la sociedad civil. En efecto, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004¹⁹⁴, el Comité de Postulaciones Judiciales, en lugar de estar integrado sólo y exclusivamente “por representantes de los diversos sectores de la sociedad” como lo exige la Constitución, se dispuso que estaría integrado por “once (11) miembros principales, con sus respectivos suplentes, cinco (5) de los cuales deben ser elegidos del seno del órgano legislativo nacional, y los otros seis (6) miembros, de los demás sectores de la sociedad, los cuales se deben elegir en un procedimiento público (Art. 13, párrafo 2°).

Se trata, en este caso, entonces y en la práctica, de una “Comisión parlamentaria ampliada” establecida con sede en la propia Asamblea Nacional (Art. 13); cuando, por esencia, los diputados a la Asamblea Nacional, no pueden considerarse representantes de la sociedad civil, y menos en funcionarios autónomos e independientes.

En esta forma, luego de aumentarse el número de Magistrados del Tribunal Supremo con esa reforma a la ley a 35 Magistrados, a través de este comité de postulaciones se aseguró el control político de las designaciones, lo que incluso fue anunciado públicamente por su Presidente durante el proceso de selección, en el sentido de que no sería electa para magistrado persona alguna que no estuviera en la línea del proceso político conducido por el Ejecutivo.

4. La interminable la intervención política del Poder Judicial con la complicidad del Tribunal Supremo de Justicia

La Constitución de 1999 eliminó la figura del Consejo de la Judicatura que había establecido la Constitución de 1961 para el gobierno y administración del Poder Judicial, y en su lugar, se asignó dichas funciones al Tribunal Supremo de Justicia, para lo cual

independencia y autonomía de los otros poderes respecto al Poder Ejecutivo, pues indicarían que el equilibrio de poderes y la posibilidad de controlar los abusos de poder que debe caracterizar un Estado de Derecho estaría seriamente debilitado. Al respecto, la CIDH debe señalar que la separación e independencia de los poderes es un elemento esencial de la democracia, de conformidad con el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

(194 *Gaceta Oficial* N° 37.942 de 20-05-2004. Véase los comentarios a la Ley en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*, Caracas, 2004.

dispuso que el mismo tendría una Dirección Ejecutiva de la Magistratura (art. 267). Además, en la *Disposición Transitoria Cuarta*, se hizo mención a una “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial”, la cual, sin embargo, para el momento de la aprobación referendaria de la Constitución el 15 de diciembre de 1999 no existía, pues la que existió durante el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, como se dijo, había sido la “Comisión de Emergencia Judicial”. Sin embargo, a pesar de esta incongruencia, la mención que hace dicha Disposición Transitoria sobre esa inexistente para ese momento “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial”, fue sólo y únicamente a los efectos de que desarrollase transitoriamente, hasta que se dictase la ley respectiva, el “sistema de defensa pública”.

Dicha Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, sin embargo, fue luego irregularmente creada mediante un decreto dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, después de que la Constitución fuera aprobada por referéndum, denominado “Decreto del Régimen de Transición del Poder Público” (art. 27) de 22 de diciembre de 1999¹⁹⁵, en el cual se dispuso que mientras el Tribunal Supremo organizaba la referida Dirección Ejecutiva de la Magistratura, el gobierno y administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los Tribunales, y todas las competencias que la legislación para ese momento vigente, atribuían al antiguo Consejo de la Judicatura, serían ejercidas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial (art. 21).

En esta forma, la Asamblea Nacional Constituyente, en forma evidentemente contraria a la Constitución, le confiscó al Tribunal Supremo, cuyos miembros había designado cesando a los antiguos magistrados de la anterior Corte Suprema, una de sus nuevas funciones, incluso para que no la pudiera ejercer después de que la nueva Constitución entrara en vigencia, y se la atribuyó a una “Comisión” creada y designada por la propia Asamblea Constituyente, y no por el nuevo Tribunal Supremo; situación irregular que el propio Tribunal Supremo de Justicia luego aceptó resignadamente por más de un lustro, renunciando a ejercer sus competencias constitucionales.

Por otra parte, la disposición del artículo 23 del Decreto del 22 de diciembre de 1999 constituía una verdadera “Disposición Transitoria constitucional” que debió haber sido incorporada en las de la propia Constitución, la cual, sin embargo no estaba en el proyecto aprobado popularmente y que la Asamblea Constituyente dictó en evidente usurpación de la voluntad popular (la del pueblo), disponiendo que la competencia disciplinaria judicial que conforme a la Constitución debe corresponder a los tribunales disciplinarios de conformidad con lo que se regula en el artículo 267 de la Constitución recién aprobada, sería ejercida por la referida Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, y no por los jueces. Dicho artículo 23 del decreto, en efecto, dispuso esa inconstitucional transitoriedad: “De acuerdo con el presente régimen de *transición* y *hasta* que la Asamblea Nacional *apruebe* la *legislación* que determine los *procesos* y *tribunales* disciplinarios”.

(195) Véase en *Gaceta Oficial* N° 36859 de 29-12-99. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, cit., pp. 1017 y ss.

Pero contrariamente a ello, conforme a la nueva Constitución, sólo los jueces pueden ejercer la función disciplinaria judicial (art. 253), por lo que era totalmente ilegítimo y contrario a la garantía del debido proceso (art. 49), el atribuir funciones judiciales disciplinarias respecto de los jueces a una “Comisión” *ad hoc* como la mencionada, que no era ni es un Tribunal. Si se trataba de establecer, así fuera arbitrariamente, un régimen transitorio para la jurisdicción disciplinaria, las funciones judiciales que ello implica constitucionalmente, debieron atribuirse por ejemplo a tribunales o jueces preexistentes, y no a una “Comisión” *ad hoc*, pues ello, además, violaba la garantía del debido proceso y del juez natural que la nueva Constitución regulaba expresamente (art. 49).

Con posterioridad al Decreto sobre Régimen Transitorio de diciembre de 1999 que creó la mencionada Comisión, la Asamblea Nacional Constituyente dictó otros dos Decretos el 18 de enero de 2000 en relación con el Poder Judicial, también “en ejercicio del poder soberano constituyente originario”, que fueron el relativo a la designación del Inspector de Tribunales¹⁹⁶, y el relativo a la designación de los miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial¹⁹⁷.

Esta situación de absoluta transitoriedad y de inaplicación del texto constitucional, se ha prolongado por la omisión del mismo Tribunal Supremo hasta el presente, a pesar de que el 2 de agosto de 2000, el Tribunal dictó la “Normativa Sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial”, con la cual supuestamente se daría satisfacción al expreso mandato constitucional del artículo 267, supuestamente para “poner fin a la vigencia del régimen transitorio dictado por el Constituyente”, lo cual sin embargo, no ocurrió.

En efecto, el artículo 1º de la referida Normativa el Tribunal Supremo dispuso la creación de “la Dirección Ejecutiva de la Magistratura como órgano auxiliar del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de que ejerza por delegación las funciones de dirección, gobierno y administración del Poder Judicial”. Esta Dirección Ejecutiva de la Magistratura se erigió entonces como un órgano del Tribunal Supremo en el ejercicio de sus atribuciones relativas a la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, es decir, se trató de un órgano que ejerce por delegación tales atribuciones que, se insiste, son propias de este Tribunal Supremo de Justicia.

Pero en materia de jurisdicción disciplinaria de los jueces, en el artículo 30 de la misma Normativa, el Tribunal Supremo, sin justificación ni competencia algunas, y en fraude a la Constitución, prorrogó la existencia y funcionamiento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración, que debía ser organizada en la forma que determinase el Tribunal Supremo de Justicia, la cual sólo tendría a su cargo, luego de la vigencia de la referida Normativa, “funciones disciplinarias mientras se dicta la legislación y se crean los correspondientes Tribunales Disciplinarios”. El Tribunal Supremo, así renunció a sus funciones incluso en materia normativa respecto del gobierno del Poder judicial, y tan fue así, que fue la propia “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial”, la que, sin base constitucional o legal alguna, en noviembre de 2000 dictó la nueva “normativa” para la sanción y destitución de los jueces, contenida en el

(196) *Gaceta Oficial* N° 36.878 de 26-01-00.

(197) *Gaceta Oficial* N° 36.878 de 26-01-00.

Reglamento de la Comisión y Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial¹⁹⁸, “normativa”, con el cual procedió definitivamente a “depurar” el Poder Judicial de jueces no afectos al régimen. Lo insólito, es que dicho “reglamento” ni siquiera fue dictado por el propio Tribunal Supremo que, conforme a la Constitución, es el que tiene a su cargo el gobierno y administración del Poder Judicial, y ésta lo haya aceptado sumisamente, avalando el funcionamiento de una inconstitucional Comisión, admitiendo no sólo que esta dictase sus propias normas de funcionamiento, sino el régimen disciplinario de los jueces, es decir, el régimen sancionatorio y de destitución de los mismos.

Continuó así dicha Comisión, esta vez por voluntad del mismo Tribunal Supremo, en el ejercicio de funciones transitorias en materia disciplinaria que son esencialmente judiciales; situación que fue nuevamente prorrogada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo de 2004¹⁹⁹, en cuya Disposición Transitoria Única, párrafo 2, e) se dispuso que:

e) La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial sólo tendrá a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicte la legislación y se crea la jurisdicción disciplinaria y los correspondientes tribunales disciplinarios.

La norma constitucional que exige que “la jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley” (art. 267), por tanto, durante todos los años de vigencia de la Constitución, ha sido letra muerta; años durante los cuales los jueces no han tenido garantía alguna en cuanto a su estabilidad, y su permanencia en el Poder Judicial ha quedado a la merced de una Comisión “no judicial”, la cual los ha suspendido a mansalva, particularmente cuando han dictado decisiones que no han complacido al Poder.

Lamentablemente en esta materia, sin embargo, el “activismo judicial” de la Sala Constitucional que la ha llevado, incluso, a juzgar de oficio la inconstitucionalidad de la omisión del Legislador, por ejemplo, al no haber sancionado en el tiempo requerido la Ley Orgánica del Poder Municipal²⁰⁰, no ha sido aplicado para tratar de obligar al legislador a dictar las leyes básicas para garantizar, precisamente, la autonomía e independencia del Poder Judicial, que el Tribunal Supremo administra y gobierna, mediante la garantía de estabilidad de los jueces.

Dos piezas claves establecidas en la Constitución para garantizar la autonomía e independencia de los jueces, es precisamente, todo el régimen el régimen instituido, primero, para garantizar el nombramiento de jueces idóneos e independientes, sólo mediante concursos públicos; y segundo, para garantizar la remoción de los jueces sólo mediante juicios disciplinarios desarrollados con las garantías del debido proceso por ante jueces disciplinarios. Sin embargo, ninguna de estas dos garantías constitucionales de la au-

(198) Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.080, de 17-11-2000.

(199) Véase en *Gaceta Oficial* N° 37942 de 20-05-2004.

(200) Véase la sentencia N° 3118 de 06-10-2003 en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003. Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, *cit.*, pp. 970 y ss.

tonomía en independencia de los jueces ha tenido aplicación durante los años de vigencia de la Constitución.

5. La inconstitucional conversión de jueces temporales en jueces titulares sin concursos públicos de oposición para el nombramiento de los jueces

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 255 de la Constitución, “el ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces” se debe hacer “por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los participantes y serán seleccionados por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley”, correspondiendo dicho nombramiento y juramento de los jueces al Tribunal Supremo de Justicia. La norma agrega, además, que “La ley debe garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces” y que “Los jueces sólo pueden ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley”.

Esta norma, sin embargo, también ha sido letra muerta en el Poder Judicial en Venezuela desde que ocurrió la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, mediante la creación de la Comisión de Emergencia Judicial. Dicha Comisión y su sucesora, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial creada en el mencionado Régimen de Transición del Poder Público el 22 de diciembre de 1999, en efecto, tuvieron a su cargo no sólo la destitución de cientos de jueces en el país, extinguiendo la garantía de la estabilidad de los jueces, sino el nombramiento de sus sustitutos sin concurso alguno.

Es decir, la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia nombrada en agosto de 2000, que comenzó a funcionar en paralelo con la Comisión de Funcionamiento, además, continuó la política de estructurar un Poder Judicial integrado por jueces provisionales o temporales, los cuales llegaron a conformar más del 90% del universo de los jueces, quienes han quedado dependientes y vulnerables a las presiones del poder²⁰¹, habiendo materialmente desaparecido la autonomía e independencia del Poder Judicial.

Sobre este problema de la administración de justicia en Venezuela, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya desde mayo de 2002²⁰², había señalado lo siguiente:

8. Otro aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es lo relativo al carácter provisorio de los jueces. La CIDH no desconoce que el problema de la provisionalidad de los jueces en Venezuela es de larga data. Según lo informado a la CIDH durante la visita, actualmente habría entre un 60% un 90% de jueces provisionales lo cual, a consideración de la CIDH, afecta la estabilidad, independencia y autonomía que debe regir a la judicatura. La Comisión expresa la importancia de que

(201) Véase lo indicado en el Informe de Human Rights Watch Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela, junio de 2004, Vol. 16, N° 3 (B), p. 11, donde se habla incluso de los “jueces desechables”.

(202) Véase “Comunicado de Prensa” de 10-05-2000, en *El Universal*, Caracas 11-5-2002.

se inicie en Venezuela de manera inmediata y conforme a su legislación interna y las obligaciones internacionales derivadas de la Convención Americana, un proceso destinado a revertir la situación de provisionalidad de la mayoría de los jueces.

En el texto de las Observaciones Preliminares formuladas por la Comisión el día 10-05-2002, se ahondó en el tema de la provisionalidad de los jueces, indicando:

30. Otro aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es lo relativo al carácter provisorio de los jueces. Al respecto, 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 judicatura.

31. La Comisión no desconoce que el problema de la provisionalidad de los jueces precede en muchos años a la presente administración. Sin embargo, la Comisión ha 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. El Presidente del Tribunal Supremo de Justicia informó a la CIDH sobre la marcha del proceso destinado a corregir dicha situación.

32. El poder judicial ha sido establecido para asegurar el cumplimiento de las leyes y es indudablemente el órgano fundamental para la protección de los derechos humanos. En el sistema interamericano de derechos humanos, el funcionamiento adecuado del poder judicial es un elemento esencial para prevenir el abuso de poder por parte de otros órganos del Estado, y por ende, para la protección de los derechos humanos. Para que el poder judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además el poder judicial debe ser independiente e imparcial.

33. La Comisión expresa la importancia de que, de manera inmediata y conforme a la legislación interna y las obligaciones internacionales derivadas de la Convención Americana, se acelere el proceso destinado a revertir la situación de provisionalidad en que se encuentra un número significativo de jueces venezolanos. La necesidad de que la designación de jueces se realice con todas las garantías, no puede justificar que la situación de provisionalidad se mantenga por largos períodos.

Los concursos públicos para la designación de los jueces se habían intentado reinstaurar en marzo de 2000, de nuevo mediante una normativa que fue dictada, no por el Tribunal Supremo de Justicia, sino por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial²⁰³, pero los mismos fueron suspendidos definitivamente poco tiempo después; y tanto la destitución de los jueces sin fórmula de juicio ni derecho a ser oídos, como la designación a dedo de sus sustitutos temporales, siguió siendo la regla en el funcionamiento del Poder Judicial.

Lo absurdo del régimen transitorio que ha eliminado todo el sistema de concurso para el ingreso a la carrera judicial que exige la Constitución, llegó a su climax con la sen-

(203) Véase Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para ingresos y permanencia en el Poder Judicial de 13-03-2000.

tencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1424 de 3 de mayo de 2005, dictada con ocasión de decidir un recurso de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 6,23 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que atribuía a la Sala Político Administrativa del mismo Tribunal la competencia para designar los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa, a los efectos de que como lo solicitaron los recurrentes, “en consecuencia se designe a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa, a través de los procedimientos de concurso de oposición aplicado a las demás jurisdicciones del país, tal como lo prevé el mandato constitucional plasmado en el artículo 255 de la Constitución”.

En dicha sentencia, sin embargo, la Sala resolvió declarar *de oficio* una medida cautelar suspendiendo la aplicación de la norma impugnada, alegando como “peligro en la mora”, “el riesgo de que la Sala Político-Administrativa, con apoyo en la Ley, haga designaciones durante la pendency de este juicio las cuales, pese a que sean legales, podrían ser declaradas luego inconstitucionales, con nefastas consecuencias para todo el Sistema de Justicia”; por lo que entonces resolvió que durante “la tramitación de esta causa las designaciones a que se refiere la norma cuya suspensión provisional se acuerda se harán por la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, mediante el mismo procedimiento a través del cual se nombra el resto de los jueces de la República”, es decir, a dedo, sin concurso. En consecuencia, de una designación de jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por el máximo tribunal de dicha Jurisdicción (la Sala Político Administrativa) con posibilidad de velar más adecuadamente por el nivel de los mismos, se pasó a la designación a dedo, sin concurso de dichos jueces como se hace con “el resto de los jueces de la República”; y ello, por decisión de la Sala Constitucional.

Toda esta irregular conformación de la judicatura en Venezuela, por jueces provisorios y temporales, que han sido designados sin concurso, en sustitución de todos los que han sido destituidos o removidos sin garantía el debido proceso, el propio Tribunal Supremo ha pretendido convertirla en “regular”, mediante la aprobación y entrada en vigencia desde septiembre de 2005, de una normativa que ha pretendido establecer ese proceso “reconversión” regulando una inconstitucional transformación de dichos jueces provisorios en “jueces titulares”, sin el concurso público de oposición que exige la Constitución.

A los efectos de llevar a cabo este fraude a la Constitución, en efecto, el Tribunal Supremo de Justicia dictó unas “Normas de Evaluación y Concurso de oposición para el ingreso y ascenso de la carrera judicial” mediante Acuerdo de 6 de julio de 2005²⁰⁴, en las cuales, luego de regular muy detalladamente los concursos públicos para el nombramiento de jueces, suspende su aplicación durante un año (2005-2006) en unas Disposiciones Finales y Transitorias, en cuyo artículo 46 estableció una llamada “Regularización de la Titularidad de los Jueces Provisorios”, a los efectos “de regular la situación de los Jueces no titulares”. Para ello, incluso antes de dictarse estas normas, la Sala Plena

(204) Véase en *Gaceta Oficial* N° 38282 de 29-09-2005. Dicho Acuerdo, sin embargo, no derogó expresamente las Normas de Evaluación y Concursos de oposición para ingresos y permanencia en el Poder Judicial que había dictado la Comisión de Funcionamiento y reestructuración del Sistema Judicial en 2000.

del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 6 de abril de 2005, había aprobado “el proyecto de normas presentado por la Escuela Nacional de la Magistratura que incluye el Programa Especial para la Regularización de la Titularidad (PET), conformado por un Programa Académico de Capacitación, evaluación médica y psicológica, evaluación de desempeño, y el correspondiente examen de conocimiento, todo de acuerdo con lo previsto en la presente normativa”. La norma del artículo 46 agregó que “El referido programa tendrá una vigencia de doce meses contados a partir de la aprobación por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia de las presentes normas”. Con ello, se ha pretendido titularizar a todos los jueces provisionales y transitorios, que para el momento de entrada en vigencia de las normas tuvieran solo más de 3 meses en ejercicio de sus cargos²⁰⁵, de manera que la misma norma agrega además que solo “aquellos jueces que, para la fecha en que cese la vigencia de dicho Programa, mantengan la condición de Provisorios, Temporales o Accidentales, y no tengan al menos tres (3) meses en el ejercicio de sus funciones judiciales”, serán los que deben “participar y aprobar el Programa de Formación Inicial (PFI) para obtener la titularidad”.

En esta forma, el propio Tribunal Supremo en evidente fraude a la Constitución, dispuso la conversión de los jueces temporales, provisorios y accidentales en jueces titulares, sin cumplir con los concursos públicos de oposición establecidos en la Constitución, mediante un procedimiento que se desarrolla en las referidas Normas, basadas en una supuesta evaluación que se le hace a cada juez provisorio, individualmente considerado, al cual se le da un curso de pocos días, y se le hace un examen, sin concurso público. Este proceso, que se ha realizado entre 2005 y 2006, es lo que ha permitido al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, poder anunciar públicamente en octubre de 2006, que “para diciembre de 2006, 90% de los jueces serán titulares”²⁰⁶, hecho que ha sido denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como un nuevo atentado a la autonomía del Poder Judicial hecho en fraude a la Constitución²⁰⁷.

6. La inconstitucional regularización de la inexistencia de la jurisdicción disciplinaria judicial

Pero la intervención debido a la “emergencia” permanente a que se sometió al Poder Judicial, que ha conducido a que las normas constitucionales no lleguen a aplicarse, ha afectado particularmente la estabilidad de los jueces.

En efecto, como se ha dicho, conforme a la Constitución, la jurisdicción disciplinaria judicial debe estar a cargo de tribunales disciplinarios que deben ser determinados por la

(205) El artículo 47 de dichas normas transitorias, establece sobre la convocatoria a concurso, que “La Escuela Nacional de la Magistratura convocará a concurso sólo a aquellos jueces no titulares, con al menos tres (3) meses en el ejercicio de la función judicial para la fecha de inicio del Programa Académico de Capacitación. Tal convocatoria deberá cumplir con los requisitos de publicidad y fases establecidas en las presentes normas”.

(206) Véase en *El Universal*, Caracas 11-10-2006.

(207) Véase la denuncia de Cofavic, Provea, Espacio Público, Centro de Derechos Humanos de la UCAB, Unión Afirmativa y otras organizaciones no gubernamentales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Washington. Véase en *El Universal*, Caracas, 20 de octubre de 2006.

ley (art. 267); y el régimen disciplinario de los magistrados y jueces debe estar además fundamentado en el *Código de Ética* del Juez Venezolano, que debe dictar la Asamblea Nacional.

En cuanto al procedimiento disciplinario, la Constitución exige que debe ser público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley.

En esta materia, sin embargo, la ausencia de desarrollo legislativo de la Constitución ha hecho prolongar la transitoriedad constituyente, que origina la emergencia judicial, violándose abiertamente la Constitución, con lo cual la estabilidad e independencia de los jueces es inexistente; todo ello, con la anuencia del propio Tribunal Supremo de Justicia.

Incluso, como se detalla en la sentencia de la Sala Plena N° 40 de 15 de noviembre de 2001, el artículo 22 del Régimen de Transición del Poder Público de diciembre de 1999 había dispuesto que *mientras el Tribunal Supremo de Justicia no organizase a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura* (prevista, en el artículo 267 constitucional), las competencias relativas a “inspección y vigilancia de los Tribunales” serían ejercidas por la “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” que la Asamblea había establecido. Además, el artículo 29 del mismo Régimen estableció que la Inspectoría General de Tribunales -hasta ese entonces organizada y regida por las normas de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura- sería un órgano auxiliar de la nombrada Comisión, en la inspección y vigilancia de los Tribunales de la República con facultades para la instrucción de los expedientes disciplinarios de los Jueces y demás funcionarios judiciales. Asimismo, dispuso dicha norma que el Inspector General de Tribunales y su suplente, serían designados por la Asamblea Nacional Constituyente, con carácter provisional hasta el funcionamiento efectivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Ahora bien, como se ha dicho, el 2 de agosto de 2000 el Tribunal Supremo de Justicia, actuando en acatamiento de lo ordenado en el artículo 267 de la Constitución, dictó la “Normativa Sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial”, con lo que se buscó, como lo afirmó el Supremo Tribunal en la sentencia N° 40, la parcial satisfacción de un expreso mandato constitucional (artículo 267), ya que la “emergencia” continuó en cuanto al régimen disciplinario de los jueces. La propia Sala Plena resumió y argumentó sobre la continuación de la emergencia, así:

De otra parte, el artículo 30 de la misma Normativa establece que “la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración organizada en la forma que lo determine el Tribunal Supremo de Justicia, sólo tendrá a su cargo [luego de la vigencia de esta Normativa] funciones disciplinarias mientras se dicta la legislación y se crean los correspondientes Tribunales Disciplinarios”. Ha quedado así esta Comisión en el ejercicio de funciones transitorias en la materia antes indicada²⁰⁸.

(208) Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 159 y ss.

Pero lamentablemente, como se ha dicho, al dictarse la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de mayo de 2004, lejos de que el Legislador ordenara el cese de la emergencia, la prorrogó una vez más, al disponerse en la Disposición Transitoria Única, párrafo 2, e) que la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial seguiría ejerciendo las funciones disciplinarias, “mientras se dicte la legislación y se crea la jurisdicción disciplinaria y los correspondientes tribunales disciplinarios”. Es decir, el Legislador, de nuevo, decidió no legislar, para prorrogar una inconstitucional emergencia, que durará *sine die*, mientras el propio legislador decida en el futuro, llegase a legislar!! Todo ello con la anuencia del propio Tribunal Supremo de Justicia, que ha sido cómplice en dicha prórroga y en la violación de la Constitución en materia del régimen disciplinario del Poder judicial.

En efecto, en esta materia, ha sido la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo, con ocasión de conocer sobre la inconstitucional omisión de la Asamblea Nacional de no haber enviado al Presidente de la República para su promulgación el Código de Ética del Juez, la que en lugar de corregir la omisión y exigirle a la Asamblea Nacional remitir para su promulgación tal documento, lo que hizo fue, contradictoriamente, prorrogar la existencia de la mencionada Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, llegando incluso a designar y remover sus integrantes, sustituyéndose la Sala Constitucional en el propio Tribunal Supremo de Justicia. En efecto, en la sentencia N° 1957 de mayo de 2005, dictada con el motivo indicado, la Sala resolvió:

Observa la Sala, tal y como se indicó anteriormente, que la presente demanda se intentó con fundamento en la supuesta omisión en que incurrió la Asamblea Nacional, “por cuanto aún no han remitido la Ley sancionada el 16 de octubre de 2003 del Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana’ al Presidente de la República Bolivariana para que se proceda a su promulgación en la *Gaceta Oficial*”.

Lo anterior ha traído entre sus consecuencias la continuidad en sus funciones de un órgano como la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, el cual estaba destinado a regir durante un período de transición.

En efecto, la Asamblea Nacional Constituyente elaboró el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en *Gaceta Oficial* número 36.920 del 28 de marzo de 2000, en el cual se creó la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial en los siguientes términos:

“Artículo 28. Se crea la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial que será integrada por los ciudadanos que designe la asamblea nacional constituyente.

Las Designaciones que realice la Asamblea Nacional Constituyente lo serán hasta el funcionamiento efectivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, de los Tribunales Disciplinarios y del Sistema Autónomo de la Defensa Pública”.

Por su parte, el artículo 24 *eiusdem*, destaca igualmente la transitoriedad de la referida Comisión, al disponer lo siguiente:

“La competencia disciplinaria judicial que corresponda a los Tribunales disciplinarios de conformidad con el artículo 267 de la Constitución aprobada, será ejercida por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración Sistema Judicial de acuerdo con el

presente régimen de transición y hasta que la Asamblea Nacional apruebe la legislación determine los procesos y tribunales disciplinarios”.

En justa correspondencia con lo anterior, este Tribunal Supremo de Justicia, procedió a dictar la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 37.014, de 15 de agosto de 2000, en cuyo capítulo correspondiente a las disposiciones finales y transitorias (artículo 30), dispuso que:

“La Dirección Ejecutiva de la Magistratura iniciará su funcionamiento efectivo el día primero de septiembre del año dos mil.

(Omissis)

La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración, reorganizada en la forma que lo determine el Tribunal Supremo de Justicia, sólo tendrá a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicta la legislación y se crean los correspondientes Tribunales Disciplinarios”. (Resaltado de la Sala)

Pero después de de todo este razonamiento, de la manera más absurda, la Sala, en lugar de velar por la corrección de la omisión legislativa, constató que:

Visto que conforme a la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial corresponde a este Tribunal Supremo de Justicia, la reorganización de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración y visto que conforme al Decreto del Régimen de Transición del Poder Público, las designaciones que realizó la Asamblea Nacional Constituyente de los integrantes de dicha Comisión fueron realizadas de manera temporal hasta el funcionamiento efectivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y la Comisión Judicial, lo que constituye un hecho notorio en la actualidad, y visto que hasta la presente fecha la Asamblea Nacional ha omitido culminar el proceso de formación del Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana.

La Sala Constitucional, “a los fines de reorganizar el funcionamiento de la referida Comisión, según lo establecido en el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y artículo 30 de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial”, pura y simplemente procedió a ordenar la sustitución de los ciudadanos que se desempeñan como miembros integrantes de la citada Comisión por otros ciudadanos que procedió a designar. Es decir, formalizó, aún más, la transitoriedad judicial y la inexistencia del régimen disciplinario judicial de los jueces.

En esta materia, por tanto, la Sala Constitucional no ha demostrado activismo judicial alguno, y lejos de declarar la inconstitucionalidad de la omisión legislativa, lo que ha hecho es asumir la dirección de la inconstitucional emergencia al haber removido a los miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reorganización del Sistema Judicial y haber designado a los nuevos integrantes de dicho órgano interventor, para que continúe la emergencia.

En esta materia, por tanto, el contraste entre la normativa constitucional y la realidad política es patética: hay una serie de garantías constitucionales respecto de la autonomía e independencia del Poder Judicial que no existen en la práctica, por la implantación de una anormal situación de “emergencia judicial” construida y gerenciala por la Asamblea

Nacional y por el propio Tribunal Supremo de Justicia, órganos que han suspendido fácticamente la aplicación de la Constitución en lo que se refiere al régimen disciplinario de los jueces y, por tanto, en cuanto a la estabilidad de los mismos, sin lo cual no puede hablarse ni de autonomía ni de independencia judicial.

V. EL AUTORITARISMO CENTRALISTA ESTABLECIDO EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN Y A LA DEMOCRACIA

1. El autoritarismo popular y el fraude a la democracia

En América Latina, después de la experiencia de tantos regímenes antidemocráticos y militaristas que ha habido, y de tantos autoritarismos con disfraces democráticos que ha se han 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 democracia²⁰⁹- 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 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

(209) 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”.

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 Derecho²¹⁰. En particular, el Poder Electoral, desde 2003 fue 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.

Y todo 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 Popu-

(210) 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, 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, marzo-abril 2004, Lima, 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”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, N° 112, México, enero-abril 2005 pp. 11-73.

lar²¹¹ 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 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, estatiéndose 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 militar²¹², en definitiva, otro valor

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

(212) Véase Allan R. Brewer-Carías, “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

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, habiendo 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.

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

El problema de la concentración del poder, semilla del autoritarismo en Venezuela, 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 civil²¹³.

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

Puede decirse, entonces, que la Constitución que sancionó la Asamblea 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

mediante la reforma constitucional)” en el libro *Temas constitucionales. Planteamientos ante una Reforma*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, FUNEDA, Caracas 2007, pp. 13-74.

(213) Documento de 30 de noviembre 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.

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.

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 independencia²¹⁴.

Lamentablemente ello se ha manifestado en Venezuela, de manera que cuando ha habido mínimos signos de autonomía por parte de algunos titulares de órganos del Estado, que 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 cargos²¹⁵; y con algunos Magistrados del Tribunal Supremo que se atrevieron a votar sentencias donde se cuestionaba el poder, lo que provocó que inmediatamente comenzaran a ser investigados y algunos de ellos incluso

(214) 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.

(215) 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.

removidos de sus cargos, como ocurrió con el Primer Vicepresidente del Tribunal Supremo en junio de 2004; y otros debidamente “jubilados” o retirados²¹⁶.

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, el cual como se ha analizado anteriormente, 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 Reorganización 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.

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.

(216) 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.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea Nacional por el propio Presidente de la República (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.

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.

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).

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 omni-comprehensiva, conforme 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 social²¹⁷.

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.

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

Pero el nuevo esquema de gobierno autoritario que en los últimos 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.

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

(217) 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.

autoridades locales con autonomía política²¹⁸. 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 autoritarismo²¹⁹.

Por ello, también con motivo de la realización del referendo aprobatorio de la Constitución de 1999, en el mismo documento explicativo de 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”²²⁰.

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.

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 parti-

(218) 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.

(219) 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.

(220) 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.

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 dicotomía 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 confundiendo 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 sometiendo al control del poder central.

En cuanto a la democracia representativa o democracia indirecta, esta es y seguirá siendo de la esencia de la democracia²²¹. 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 iniciativas populares. Ello sin duda ha contribuido a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de voluntad

(221) 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.

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 central²²².

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 autori-

(222) 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*, Nº 11, julio-diciembre 2003, INAP, Madrid 2003, pp. 11-34.

tarismos 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 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 pequeños²²³. En contraste, en América Latina, el municipio está demasiado lejos del ciudadano²²⁴.

(223) 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 habitantes. Debe destacarse además, ya que nos encontramos en Valladolid, como un ejemplo de lo que signi-

En ambos Continentes los Municipios 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 no se ago-

fica 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 Autonòmics y Locals, Madrid 1992, p. 27

(224) 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 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.

ta ni se debe confundir con la democracia directa, como suele suceder en muchos estudios sobre la democracia que propugnan se perfeccionamiento²²⁵.

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 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 implante²²⁶.

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

(226) 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 desparramar 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*

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”.

La idea de la “democracia participativa y protagónica” que se ha 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 democracia²²⁷, 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 poder²²⁸. Ahora en la Constitución 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 Estado²²⁹.

Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp. 453 y ss.

(227) 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.

(228) 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 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.

(229) 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

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 (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.

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 2005²³⁰ lo impidió, al establecer limitaciones mayores para la creación de

contradicción constitucional”, en *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, 292-293, mayo-diciembre 2003, Madrid 2003, pp. 11-43.

(230) 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 mate-

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 Comunales²³¹, 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 anunció el propio Presidente de la 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 señaló 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 vivito y coleando, tenemos que irlo desmontando progresivamente mientras vamos levantando al estado comunal, el estado socialista, el estado bolivariano”²³².

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”.²³³

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, en la concepción presidencial, los Consejos Comunales no tienen autonomía política alguna, ya que sus miembros no son electos 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

rial 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.

(231) Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extraordinaria del 10 de abril de 2006.

(232) Discurso de Hugo Chávez, 08-01-2007.

(233) Discurso de Hugo Chávez, *El Nacional* 11-01-2007, p. A-2.

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.

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 Estado; 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 comenzó 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 sería el Presidente del Poder Popular y del partido único.

VI. LA PROPUESTA PRESIDENCIAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 QUE FUE RECHAZADA POR EL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO

El 2 de diciembre de 2007, conforme a lo dispuesto en el artículo 344 de la Constitución, se realizó en el país un referendo para pronunciarse sobre el proyecto de reforma constitucional que había sido presentado ante la Asamblea Nacional, el 15 de agosto de 2007, a iniciativa del Presidente de la República, y que había sido sancionado por dicha Asamblea, el 2 de noviembre de 2007²³⁴. Hasta el día de dicho referendo, lo importante del proyecto de reforma constitucional, sin duda, era su contenido y alcance que conforme a la propuesta que los poderes constituidos del Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Electoral) habían adelantado, incluso en fraude a la Constitución. Sin embargo, después de realizado el referendo en el cual el pueblo se pronunció rechazando el proyecto de reforma²³⁵, lo importante comenzó a ser dicha manifestación de la voluntad popular, es decir, la manifestación del poder constituyente originario de rechazo a una reforma constitucional que pretendía transformar radicalmente al Estado y a la sociedad venezolanas.

Como manifestación del poder constituyente originario ello significó que la reforma constitucional elaborada bajo la iniciativa del Presidente de la República no se puede presentar de nuevo ante la Asamblea nacional en el mismo período constitucional, que en cuanto al Presidente de la República, después de su reelección en 2006, que vence en 2013. El rechazo popular a la reforma, por tanto, tiene un efecto definitivo sobre la misma, de manera que siendo la manifestación de voluntad del poder constituyente originario, tiene que ser respetada por todos los poderes constituidos. No pueden pretender estos, por tanto, en forma alguna, adelantar una reforma mediante otros mecanismos, similar a la que fue rechazada por el pueblo, por prohibirlo la Constitución. Por lo demás, siendo una manifestación ya efectuada de la voluntad popular, es decir, del poder constituyente originario, no puede ser ignorada, desconocida y mucho menos anulada por al-

(234) Véase sobre la propuesta de reforma constitucional de 2007: Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista, Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 157 pp.; y *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 224 pp.

(235) Tomando en cuenta los resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral en día 2 de diciembre en la noche, del un universo de más de 16.109.664 de electores inscritos, sólo acudieron a votar 9.002.439 votantes, lo que significó un 44,11 % de abstención; y de los electores que votaron, **votaron por rechazar la reforma** (voto NO) por el Bloque de artículos marcado A, 4.504.354 de votantes, con 50,70% y por el Bloque de artículos marcado B, 4.522.332 de votantes, con 51,05%. Es decir, sólo votaron **por aprobar** la reforma (voto SI), por el bloque A 4.379.392 de votantes, con 49,29%; y por el bloque B 4.335.136 de votantes con 48,94%. Ello equivale que sólo al 28 % del universo de los electores inscritos en el Registro Electoral votaron por aprobar la reforma constitucional. En dicho referendo, por tanto, en realidad, **no fue que “triunfó” el voto NO** por poco margen como lo aludió el Presidente de la República, sino que lo que ocurrió fue que su propuesta de reforma **fue rechazada por el 72% de los electores inscritos**, quienes o votaron por el NO (50,70%) o simplemente **no acudieron a votar para pronunciarse por la reforma**.

gún poder constituido del Estado como podría ser la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como inconstitucionalmente lo sugirió en algunas de las sentencias que declararon “improponible” las demandas de nulidad contra los actos del procedimiento de reforma constitucional²³⁶.

Bajo este ángulo, en todo caso, es importante analizar qué fue lo que el poder constituyente originario rechazó y que, por tanto, al menos durante el resto del período constitucional hasta 2007 no puede ser presentado de nuevo como reforma constitucional.

1. La propuesta de reforma constitucional de 2007 concebida y sancionada en fraude a la Constitución

En efecto, el Presidente de la República Hugo Chávez Frías, en enero de 2007, al tomar posesión de su segundo mandato presidencial (2007-2013), anunció al país que propondría una serie de reformas a la Constitución de 1999, para cuya elaboración designó un Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución²³⁷. Este estuvo presidido por la Presidenta de la Asamblea Nacional e integrado por altos funcionarios del Estado como fueron el Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional y otros cuatro diputados; la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia; el Defensor del Pueblo; el Ministro del Trabajo; la Procuradora General de la República y el Fiscal General de la República. En esta forma, el Presidente de la República comprometió de antemano en su proyecto a los titulares de materialmente todos los Poderes Públicos, indicando en forma expresa en el Decreto que el trabajo de dicho Consejo se debía realizar “*de conformidad con los lineamientos del Jefe de Estado en estricta confidencialidad*” (art. 2)²³⁸. Es decir, el Consejo no tenía libertad alguna de pensamiento, y su trabajo debía desarrollarse en estricta confidencialidad, lo que de por sí es contrario a los principios que deben guiar cualquier reforma constitucional en un país democrático.

Las pautas para la reforma constitucional que en diversos discursos y alocuciones fue dando el Presidente de la República, apuntaron, por una parte, a la conformación de un Estado del Poder Popular o del Poder Comunal, o Estado Comunal, estructurado desde los Consejos Comunales que ya habían sido creados al margen de la Constitución en 2006²³⁹, como unidades u organizaciones sociales no electas mediante sufragio universal, directo y secreto y sin autonomía territorial, supuestamente dispuestos para canalizar la participación ciudadana, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional; y por la otra, a la estructuración de un Esta-

(236) Véase el estudio de dichas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007*, New York, 4 de diciembre de 2007, en www.allanbrewercarias.com, Parte I,2 (Documentos, 2007).

(237) Véase Decreto N° 5138 de 17-01-2007, *Gaceta Oficial* N° 38.607 de 18-01-2007.

(238) Ello también lo declaró públicamente, además, la Presidenta de la Asamblea Nacional al instalarse el Consejo. Véase en *El Universal*, 20-02-2007.

(239) Ley de Consejos Comunales *Gaceta Oficial*, N° 5.806 Extraordinario, 10-04-2006.

do socialista, con una doctrina socialista y “bolivariana” como doctrina oficial, sustituyendo al sistema plural de libertad de pensamiento y acción que siempre ha existido en el país y, en particular, sustituyendo la libertad económica y el Estado de economía mixta que siempre ha existido, por un sistema de economía estatista y colectivista, de capitalismo de Estado, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del individuo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.

Es decir, el objetivo definido por el Presidente era transformar radicalmente al Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, lo que no podía realizarse mediante el mecanismo de “reforma constitucional” que regula la Constitución, sino que exigía, conforme a su artículo 347, que se convocara y eligiera una Asamblea Nacional Constituyente, lo que, por supuesto, hubiera podido implicar que la reforma se le escapara de su control férreo.

En todo caso, el 2 de noviembre de 2007, la Asamblea Nacional, luego de haberle dado tres discusiones en algo más de un mes al Anteproyecto de reforma que el Presidente de la República le había presentado el 15 de agosto de 2007²⁴⁰, sancionó el proyecto de reforma a la Constitución de 1999, el cual fue sometido a referendo que se fijó para el 2 de diciembre de 2007, en el cual, como se ha dicho, el poder constituyente originario se pronunció por rechazarlo por la mayoría de votos.

La rechazada reforma, en todo caso, era una propuesta de modificación constitucional que buscaba transformar aspectos esenciales y fundamentales del Estado, por lo que sin duda, de haber sido aprobada, hubiera sido una de las más sustanciales de toda la historia constitucional de Venezuela. Con ella, en efecto, se buscaba cambiar radicalmente el modelo de Estado descentralizado, democrático, pluralista y social de derecho que con todos sus problemas está regulado en la Constitución de 1999, por el de un Estado Socialista, centralizado, policial y militarista, con una doctrina oficial “bolivariana”, que se identificaba como “el Socialismo del Siglo XXI”²⁴¹ y un sistema económico de capitalismo de Estado. Esa reforma se sancionó, como se ha dicho, conforme a la propuesta que durante 2007 formuló el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, burlando el procedimiento que la Constitución requería para un cambio tan fundamental. Se trataba, por tanto, de una reforma fraudulenta o realizada en fraude a la Constitución, pues se ha utilizado para ello un procedimiento previsto para otros fines, engañando al pueblo²⁴².

(240) Véase el Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional, Presidencia de la República, Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del Presidente Hugo Chávez Agosto 2007. El texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la reforma de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela*, Editorial Atenea, Caracas 01 de julio de 2007.

(241) Véase el Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional, Presidencia de la República, Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del presidente Hugo Chávez Agosto 2007, p. 19.

(242) La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N° 74 de 25-01-2006 señaló que un fraude a la Constitución ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas “mediante el procedimiento de cambio en las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales”, o cuando se utiliza “del procedimiento de reforma

La consecuencia de esta propuesta de reforma a la Constitución en relación con los ciudadanos, era que con la misma, de haber sido aprobada, se hubiera establecido en Venezuela, formalmente, una ideología y doctrina de Estado, de corte socialista y supuestamente “bolivariana”, la cual en consecuencia, a pesar de su imprecisión –y he allí lo más peligroso-, se pretendía que fuera una doctrina “oficial”, y por tanto, no hubiera admitido disidencia alguna. No se olvide que todos los ciudadanos tienen un deber constitucional esencial y es cumplir y hacer cumplir la Constitución (art. 131), por lo que de haberse aprobado la reforma, todos los ciudadanos hubieran tenido el deber de contribuir activamente en la implementación de la doctrina oficial del Estado. En ello no hubiera podido admitirse ni siquiera la neutralidad. Por tanto, todo pensamiento, toda expresión del pensamiento, toda acción o toda omisión que pudiera haber sido considerada como contraria a la doctrina oficial socialista y “bolivariana”, o que simplemente la “autoridad” no considerase que contribuía a la construcción y siembra del socialismo, hubiera constituido una violación a un deber constitucional y hubiera podido, por tanto, ser criminalizada, es decir, hubiera podido haber dado lugar a sanciones incluso penales. Se trataba de crear un pensamiento único, que constitucionalmente no hubiera admitido disidencia.

En todo caso, lo que planteó el Presidente como “reforma constitucional”, lo que propuso su Consejo Presidencial y lo que sancionó la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, como se ha dicho, evidentemente que no constituía “una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional”, que es lo que conforme al artículo 342 puede realizarse mediante el procedimiento de la “reforma constitucional”, que se desarrolla mediante la sola discusión y sanción del proyecto por la Asamblea Nacional y posterior sometimiento a referendo aprobatorio. Lo que se sancionó como proyecto de reforma constitucional por la Asamblea Nacional, en realidad, requería la convocatoria de una Asamblea Constituyente, y al no hacerlo, lo que el Presidente de la República y la Asamblea Nacional cometieron fue un fraude a la Constitución, como lo advirtieron reiteradamente las instituciones más representativas del país, Incluso, sobre el tema se refirió en términos precisos el Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en su Voto salvado a la sentencia N° 2042 de la Sala Constitucional de 2 de noviembre de 2007:

En criterio de quien disiente, un sistema de organización social o económico basado en la propiedad y administración colectiva o estatal de los medios de producción, como lo es básicamente el socialista, en sus distintas concepciones, cual es el propuesto en el Proyecto de Reforma, chocaría con lo que quien suscribe, y la propia Sala, era considerado Estado Social, y ello -en criterio del disidente- puede afectar toda la es-

constitucional para proceder a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido, como ocurrió con el uso fraudulento de los poderes conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de Weimar, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado”; y que un falseamiento de la Constitución ocurre cuando se otorga “a las normas constitucionales una interpretación y un sentido distinto del que realmente tienen, que es en realidad una modificación no formal de la Constitución misma”, concluyendo con la afirmación de que “Una reforma constitucional sin ningún tipo de límites, constituiría un fraude constitucional”. Véase en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, N° 105, Caracas 2006, pp. 76 y ss.

estructura y los principios fundamentales del Texto Constitucional, hasta el punto que un nuevo ordenamiento jurídico tendría que ser creado para desarrollar la construcción del socialismo.

No es que Venezuela no puede convertirse en un Estado Socialista. Si ello lo decide el pueblo, es posible; pero a juicio del voto salvante, tal logro sería distinto al que la Sala ha sostenido en el fallo de 24 de enero de 2002 (Caso: *Créditos Indexados*) y ello conduciría no a una reforma de la Constitución sino a una nueva Constitución, la cual debería ser votada por el Poder Constituyente Originario. Al menos, en nuestro criterio esto es la consecuencia del fallo N° 85 de 24 de enero de 2002.”

Y es que, en efecto, la reforma constitucional sancionada el 2 de noviembre de 2007 era de tal trascendencia, que así, incluso lo reconocieron, quizás sin darse cuenta, los propios diputados de la Asamblea Nacional cuando dispusieron que con la misma se sustituyera completamente la Constitución de 1999, ordenando a tal efecto en la Disposición Final que la Constitución –da haber sido aprobada por el pueblo- se imprimiera “íntegramente en un solo texto...con la reforma aquí sancionada y en el correspondiente texto único corríjense los artículos aplicando la nueva terminología señalada en esta Reforma Constitucional, en cuanto sea aplicable suprimiéndose y sustituyéndose de acuerdo al contenido de esta Reforma así como las firmas, fechas y demás datos de sanción y promulgación”. Es decir, de haberse aprobado la reforma por referendo, la Constitución hubiera tenido que conocerse como la “Constitución de 2007”, es decir, una Constitución diferente, como efectivamente resultaba de su contenido. Por lo demás, con esa Disposición final se le pretendía dar carta blanca, no se sabe a quien, para que cambiase otras normas constitucionales sin procedimiento constitucional alguno, como ya ocurrió con la “reimpresión” de la Constitución de 1999 en marzo de 2000²⁴³.

En efecto, con la reforma a la Constitución, utilizado fraudulentamente sus propias previsiones, se pretendía transformar radical al Estado, es decir, trastocar el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia de orden civil y convertirlo en un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista, donde desaparecía la democracia representativa, la alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, se retrocedía en materia de protección de los derechos humanos, y se concentraba todo el poder en la Jefatura del Estado, desapareciendo la libertad económica y el derecho de propiedad. Todo este fraude constitucional que cometió la Asamblea Nacional al sancionar la reforma propuesta por el Presidente de la República, fraude que también cometió el propio Presidente al proponerla y el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional al avalarla, y que fue abortado por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007, comenzó a evidenciarse no sólo del contenido de los discursos y anuncios oficiales, sino de las propuestas formuladas por el mencionado Consejo (integrado, como se dijo, por los titulares de los demás Poderes Públicos) de cambios radicales respecto de una serie de artículos de la Constitución, y cuya divulgación, a pesar del “pacto de confidencialidad” que había ordenado el Presidente, se efectuó mediante documento en junio de 2007²⁴⁴.

(243) *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinaria de 24-03-2000.

(244) El documento circuló en junio de 2007 con el título Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, “Modificaciones propuestas”. El

Si bien las propuestas del Consejo, en algunos casos, no fueron acogidas por el Presidente de la República en el “Anteproyecto para la primera reforma constitucional” presentado el 15 de agosto de 2007 ante la Asamblea Nacional²⁴⁵, con las mismas ya se mostraba cual era el pensamiento y la intención de los más altos funcionarios del gobierno y el Estado que formaron dicho Consejo, razón por la cual, en definitiva, en su casi totalidad fueron luego consideradas y sancionadas por la Asamblea Nacional en el proyecto de reforma.

En todo caso, con el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en Noviembre de 2007, en Venezuela se pretendía efectuar una radical transformación del Estado y se buscaba sentar las bases para la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, para:

Primero, transformar el Estado en un Estado Socialista, con una doctrina política oficial de carácter socialista, que se denominaba además como “doctrina bolivariana”, con lo cual se eliminaba toda posibilidad de pensamiento distinto al oficial y, por tanto, toda disidencia, pues la doctrina política oficial se quería incorporar en la Constitución, como política y doctrina del Estado y la Sociedad, hubiera constituido un deber constitucional de todos los ciudadanos cumplir y hacerla cumplir. Con ello, se buscaba sentar las bases para la criminalización de la disidencia.

Segundo, transformar el Estado en un Estado Centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del Poder Popular, lo que implicaba la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa; todo ello, mediante la supuesta organización de la población para la participación en los Consejos del Poder Popular, como los Comunales, que son instituciones sin autonomía política alguna, cuyos miembros se pretendía declarar en la propia Constitución, que no fueran electos. Dichos Consejos, creados por Ley en 2006, están controlados desde la Jefatura del gobierno y para cuyo funcionamiento, el instrumento preciso es el partido único que el Estado ha tratado de crear durante 2007.

Tercero, transformar el Estado en un Estado de economía estatista, socialista y centralizada, propia de un capitalismo de Estado, con lo que se buscaba eliminar la libertad económica y la iniciativa privada, y desaparecía la propiedad privada, que con la reforma dejaban de ser derechos constitucionales, buscándose darle al Estado la propiedad de los medios de producción, la planificación centralizada y la posibilidad de confiscar bienes de las personas materialmente sin límites, configurándolo como un Estado del cual todo dependía, y a cuya burocracia quedaba sujeta la totalidad de la población. Ello choca, sin embargo, con las ideas de libertad y solidaridad social que se proclaman en la propia Constitución, y lo que se buscaba era sentar las bases para que el Estado sustituyera a la propia sociedad y a las iniciativas particulares, minimizándoselas.

texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Editorial Atenea, Caracas 01 de julio de 2007, 146 pp.

(245) Véase *Proyecto de Reforma Constitucional*. Elaborado por el ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías Editorial Atenea, Caracas agosto 2007, 58 pp.

Cuarto, transformar el Estado en un Estado Policial (represivo), con la tarea fundamental de someter a toda la población a la doctrina oficial socialista y “bolivariana” que se pretendía constitucionalizar, y velar por que la misma se cumpliera en todos los órdenes, lo que se buscaba asegurar mediante la regulación, con acentuado carácter regresivo y represivo, del ejercicio de los derechos civiles en situaciones de excepción, para lo cual se preveían amplios márgenes de restricción y suspensión.

Quinto, transformar el Estado en un Estado Militarista, dado el rol que se le pretendía dar a la “Fuerza Armada Bolivariana” en su configuración y funcionamiento, toda sometida al Jefe de Estado, y con la propuesta de creación en la Constitución de la Milicia Popular Bolivariana como nuevo componente.

En esta forma, siete años después de la sanción de la Constitución de 1999, el mismo Presidente de la República que en aquél momento había motorizado la concepción y sanción de aquella, a través de sus seguidores, quienes controlaban totalmente la Asamblea Constituyente; en 2007 condujo el fraudulento proceso de cambiar de nuevo la Constitución, esta vez por una Asamblea Nacional también totalmente controlada por sus seguidores, pero con el objeto, en esta ocasión sí, de transformar radicalmente el sistema político constitucional venezolano, buscando establecer un Estado Centralizado del Poder Popular, como Estado Socialista, de economía estatal y centralizada, y como Estado Militarista y Policial de ideología única oficial, lo que se apartaba radicalmente de la concepción del Estado descentralizado, civil, social, democrático y pluralista de derecho y de justicia, y de economía mixta que regula la Constitución de 1999.

Con las reformas que fueron sancionadas por la Asamblea Nacional, y que el pueblo rechazó en el referendo, además, materialmente desaparecía la democracia representativa y las autonomías político territoriales, que se buscaba sustituir por un esquema estatal centralizado supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” que estaba controlada total y centralizadamente desde arriba, por el Jefe de Estado, en la cual quedaba proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial, y que a la vez, restringía los mecanismos de participación política que están directamente regulados en la Constitución, como son los referendos y la participación de la sociedad civil en los Comité de Postulaciones de altos funcionarios.

Como se ha dicho, las reformas sancionadas y rechazadas tuvieron su origen directo en el “*Anteproyecto para la 1^{era} Reforma Constitucional, Propuesta del Presidente Hugo Chávez*”, que presentó ante la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007, y en las “*Propuestas de Reforma Constitucional*” formuladas en junio de 2007 por el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, de cuyo contenido se evidenciaba la magnitud del fraude constitucional que se comenzaba a cometer, utilizándose, para engañar al pueblo, un procedimiento inadecuado para hacer unas reformas sustanciales que afectaban casi todo el texto constitucional. Por la trascendencia de los cambios que se proponían, como se ha dicho, se debió haber recurrido al procedimiento de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y no al procedimiento de “*reforma constitucional*”. Al hacerlo, tanto el Presidente como su Consejo Presidencial –integrado, entre otros por la propia Presidenta del Tribunal Supremo y por el propio Defensor del Pue-

blo- comenzaron el proceso de reforma violando la Constitución²⁴⁶, en fraude a la misma, tarea que completó la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, y que el pueblo trunco al rechazar la reforma en el referendo del 2 de diciembre de 2007.

A pesar de este rechazo popular, a los efectos de este estudio sobre las vicisitudes constitucionales ocurridas durante la vigencia de la Constitución de 2007, es importante analizar como testimonio histórico, las propuestas de la rechazada reforma constitucional que más afectaban la estructura y fundamentos del Estado.

2. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban crear de un Estado Socialista Centralizado

El Presidente de la República, durante todo el año 2007, y en particular en su “Discurso de Presentación del Anteproyecto de reforma a la Constitución ante la Asamblea Nacional” en agosto de 2007²⁴⁷, señaló con toda claridad que el objetivo central de la reforma que estaba proponiendo era “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista”²⁴⁸; es decir, como lo expresó, se trataba de una propuesta para sembrar “el socialismo en lo político y económico”²⁴⁹, lo que –dijo- no se había hecho en la Constitución de 1999. Cuando ésta se sancionó –dijo el Jefe de Estado- “no proyectábamos el socialismo como camino”, agregando, que “así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces en 1998, “Vamos a Constituyente”, el candidato Presidente Hugo Chávez dijo: “Vamos al Socialismo”, y todo el que votó por el candidato Chávez, votó por ir al socialismo”²⁵⁰.

Por ello, el Anteproyecto de Constitución que presentó ante la Asamblea Nacional, era para “la construcción del Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista”²⁵¹, cuyo “núcleo básico e indivisible” era “la

(246) Ello incluso fue advertido de inmediato por el Rector del Consejo Nacional Electoral, Sr. Vicente Díaz, quien el día 16-08-2007 indicó “que la propuesta presidencial para reformar el texto constitucional modifica las disposiciones fundamentales y por ello sería necesario convocar una Asamblea Constituyente para su aprobación”. Véase en Unión Radio, 16 de agosto de 2007, <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=212503>.

(247) Véase Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007.

(248) *Idem*, p. 4.

(249) *Idem*, p. 33.

(250) *Idem*, p. 4. Es decir, se pretende imponer al 56% de los votantes que no votaron por la reelección presidencial, la voluntad expresada por sólo el 46% de los votantes inscritos en el Registro Electoral que votaron por la reelección del Presidente. Según las cifras oficiales del CNE, en las elecciones de 2006, de un universo de 15.784.777 votantes inscritos en el Registro Electoral, sólo 7.309.080 votaron por el Presidente.

(251) Véase Discurso... p. 34.

comunidad”, “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia”²⁵².

Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia”²⁵³, pero por supuesto, una “democracia” sin representación que, como lo propuso el Presidente y fue sancionado por la Asamblea Nacional en la rechazada reforma del artículo 136 de la Constitución, que decía que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Es decir, se buscaba establecer una “democracia” que no era democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes.

Todas estas propuestas que fueron rechazadas por el pueblo en diciembre de 2007, las resumió el Presidente en su Discurso del 15 agosto de 2007, así:

“en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana; en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo, lo mismo en lo político la democracia socialista; en lo económico, el modelo productivo socialista; en el campo de la Administración Pública incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado, que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social”²⁵⁴.

Y todas estas propuestas de construcción del socialismo, además, el Presidente las vinculó al proyecto que Simón Bolívar había elaborado en plena guerra de independencia en 1819, el cual -dijo- “es perfectamente aplicable a un proyecto socialista: perfectamente se puede tomar la ideología bolivariana originaria, como elemento básico de un proyecto socialista”²⁵⁵. Sin embargo, basta leer el “Discurso de Angostura” del Libertador Simón Bolívar, al presentar el proyecto de Constitución de 1819 en Congreso reunido en aquella ciudad (Angostura), para captar que nada de lo que allí expresó tiene que ver con proyecto socialista alguno²⁵⁶.

(252) *Idem*, p. 32.

(253) *Idem*, p. 35. Estos conceptos se recogen igualmente en la Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresa la necesidad de “ruptura del modelo capitalista burgués” (p. 1), de desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista” (p. 2); de “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica” (p. 2); de “crear un enfoque socialista nuevo” (p. 2) y “construir la vía venezolana al socialismo” (p. 3); de producir “el reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación” (p. 8); de la “construcción de un modelo de sociedad colectivista” y “el Estado sometido al poder popular” (p. 11); de “extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana”, y para “construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo” (p. 19).

(254) *Idem*, p. 74.

(255) *Idem*, p. 42.

(256) Véase Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982. Véase también, Pedro Grases (Ed), *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969; y José Rodríguez Iturbe (Ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.

En todo caso, la reforma constitucional sancionada y rechazada popularmente, tocaba las bases fundamentales del Estado, en particular, en relación con la ampliación constitucional de la llamada “doctrina bolivariana”; con la sustitución del Estado democrático y social de derecho por el Estado Socialista; con la eliminación de la descentralización como política de Estado supuestamente en aras de la participación política, la cual por otra parte se limitaba.

A. *El rechazo a la propuesta de establecer una “doctrina bolivariana” como doctrina del Estado socialista*

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999, fue sin duda el cambio de la denominación de la República de Venezuela por el de “República Bolivariana de Venezuela” (art. 1), que nada tenía que ver con Simón Bolívar y su pensamiento, y ni siquiera con la idea de construcción del socialismo –pues incluso, como lo dijo el Presidente en su discurso del 15 de agosto de 2007, en ese momento no estaba planteado²⁵⁷, habiendo obedecido en su momento a una motivación político partidaria, partisana o partidista²⁵⁸, vinculada al partido “bolivariano” que no se podía utilizar.²⁵⁹

En 2007, todo ello cambió, de manera que al formular su propuesta de reforma constitucional, el Presidente de la República buscó identificar la doctrina bolivariana con otra cosa distinta al pensamiento del Libertador, como fue el modelo socialista de sociedad y Estado, y el “bolivarianismo” como su ideología política. Por ello se propuso denominar a todos los componentes de la Fuerza Armada como “bolivariana” (art. 156,8; 236,6; 328 y 329), a la cual se le asignaba el cumplimiento de su misión de defensa que debía realizar “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana”.

Además, en la reforma al artículo 103 de la Constitución, se buscaba completar el concepto de vinculación de lo bolivariano con el socialismo, al disponerse que la inversión prioritaria que debe realizar el Estado en materia educativa, debía ser “de acuerdo a los principios humanísticos del socialismo bolivariano, y tomando en cuenta las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas”.

B. *El rechazo a la propuesta de sustituir el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia por el Estado Socialista*

El artículo 2 de la Constitución de 1999 define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, precisamente para diseñar un Estado no socialis-

(257) Véase Discurso..., citado *supra*, nota 16, p. 4.

(258) Véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Editorial Arte, Caracas 1999, pp. 44 y ss.

(259) De acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, *Gaceta Oficial* N° 27.725, de 30-04-1965, los partidos políticos no pueden usar los nombres de los próceres ni los símbolos de la patria. La organización política que el Presidente había formado antes de la campaña presidencial de 1998, se llamó el Movimiento Bolivariano 2000, nombre que no podía ser usado. Por ello, el partido político que fundó se denominó Movimiento V Republica.

ta, es decir, contrario al Estado Socialista que se pretendió crear con la rechazada reforma constitucional.

Ello resultaba de la propuesta de reforma que se pretendía respecto del artículo 16, donde se buscaba crear las comunas y comunidades como “el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano”; del artículo 70, donde al definirse los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía mediante todo tipo de consejos, se pretendía indicar que era “para la construcción del socialismo”, haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista”; del artículo 112 donde se proponía indicar, en relación con el modelo económico del Estado, que era para crear “las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”; del artículo 113 en el cual se buscaba indicar la necesidad de la constitución de “empresas mixtas o unidades de producción socialistas”; del artículo 158, del que se buscaba eliminar toda mención a la descentralización como política nacional, y definir como política nacional, “la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”; del artículo 168 relativo al Municipio, en el que se buscaba precisar la necesidad de incorporar “la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”; del artículo 184 en el que se buscaba orientar la descentralización de Estados y Municipios para permitir “la construcción de la economía socialista”; del artículo 299, relativo al régimen socioeconómico de la República, en el que se pretendía indicar que se debía fundamentar “en los principios socialistas”; del artículo 300 relativo a la creación de empresas públicas, que se pretendía orientar sólo “para la promoción y realización de los fines de la economía socialista”; del artículo 318, sobre el sistema monetario nacional en el cual se pretendía indicar que debía “propender al logro de los fines esenciales del Estado Socialista”, todo de acuerdo con el Plan de Desarrollo Integral de la Nación cuyo objetivo, se pretendía indicar que era “para alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista”; y del artículo 321 sobre el régimen de las reservas internacionales, respecto de las cuales los fondos que se pretendía regular, se buscaba declarar que fueran sólo para “el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la Nación”.

C. *El rechazo a la propuesta de eliminar la descentralización como política de Estado*

La Constitución de 1999 en su artículo 4 no sólo precisó que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; sino que definió a la descentralización como política de Estado (arts. 16, 84, 166, 184, 185, 269, 272, 285, 300) para “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (art. 158).

Todo esto se buscaba eliminar en la rechazada reforma constitucional de 2007, en la cual siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, definitivamente se buscaba centralizar completamente el Estado, eliminándose todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de de-

mocracia representativa a nivel local, es decir, de la unidad política primaria en el territorio, lo que tocaba otro aspecto fundamental y medular del Estado venezolano, que es la forma federal. Con la rechazada reforma constitucional, en efecto, se buscaba formular una supuesta “nueva geometría del poder” donde no había ni podía haber autonomías, con la propuesta de creación de nuevas instancias territoriales, todas sometidas al poder central, mediante las cuales el Poder Popular supuestamente iba a desarrollar “formas de agregación comunitaria política territorial” que constituían formas de autogobierno, pero sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión de democracia directa” (art. 16). Con ello se buscaba, como lo dijo el Presidente de la república, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuartorepublicano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista”²⁶⁰.

D. El rechazo a la propuesta de eliminar la democracia representativa a nivel local

De acuerdo con el artículo 5° de la Constitución de 1999, se definió a la democracia conforme a la representatividad política, es decir, la democracia indirecta (democracia representativa) conforme a la cual todos los órganos del Poder Público tienen que tener su origen en elección popular, la cual se complementó con la posibilidad de su ejercicio directo. La democracia, por tanto, para ser tal, tiene que ser representativa, mediante la elección de cargos públicos (art. 70), a través de votaciones libres, universales, directas y secretas (art. 63). Por ello, en la Constitución no existe ni puede existir democracia que no sea representativa, siendo de la esencia del régimen político democrático la idea de que el pueblo, titular de la soberanía, no la ejerce directamente, sino a través de representantes.

Esa democracia representativa, por supuesto, no se opone a democracia participativa; pero en forma laguna esta puede pretender sustituir a aquella. La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, lo que tiene es que permitir al ciudadano participar en los asuntos públicos, teniendo acceso al poder lo que puede ocurrir sólo cuando lo tiene cerca. Ello implica necesariamente un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, que goce de autonomía política, lo que sólo puede estar basado en la descentralización política, es decir, en la creación de entidades políticas autónomas que permitan el autogobierno local. En ese sentido, participar es sólo posible cuando mediante la descentralización, se crean autoridades locales en los niveles territoriales más pequeños, lo que implica despararar el poder.

Este sistema democrático es contrario a la concentración del Poder y al centralismo que es lo que se buscaba encubrir con el rechazad proyecto de reforma constitucional, que estaba destinado a la construcción del socialismo, de una sociedad colectivista y de

(260) Véase Discurso..., citado *supra*, nota 16.

supuesta “participación protagónica”²⁶¹, eliminando de la Constitución toda referencia a la descentralización política, y por tanto, de efectiva posibilidad de participación, y además, la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa”. Para ello, lo que se buscaba era acabar con la propia democracia como régimen político, tratando de sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del Poder que hubiera impedido la real participación política, al no existir entidades locales autónomas, y depender los consejos comunales de la cúspide del poder ejecutivo nacional. Ello se pretendía lograr con la eliminación de los entes territoriales descentralizados políticamente, sin las cuales no puede haber efectivamente democracia participativa, y la creación en su lugar de consejos del poder popular que no pasan de ser una simple manifestación de movilización controlada desde el Poder Central.

Ello es lo que ha ocurrido, precisamente, con los Consejos Comunales creados por Ley en 2006²⁶², cuyos miembros no son electos mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional. Ello era lo que con la rechazada reforma constitucional, se pretendía consolidar en el texto fundamental, al proponerse una “nueva geometría del poder” en la cual se sustituía a los Municipios, por las comunidades, como el “núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano”, que debían agrupar a las comunas (socialistas)²⁶³ como “células sociales del territorio”, las cuales se debían agrupar en ciudades que eran las que se pretendía concebir como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”.

En la rechazada reforma constitucional se buscaba establecer en forma expresa que los integrantes de los diversos Consejos del Poder Popular no nacían “del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

Con ello, en definitiva, en nombre de una “democracia participativa y protagónica”, lo que se buscaba era poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel lo-

(261) En la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, se lee que el Poder Popular “es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partidos políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada”, *cit.*, p. 11.

(262) Véase los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 y ss.,

(263) En la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se la define como “Es un conglomerado social de varias comunidades que poseen una memoria histórica compartida, usos, costumbres y rasgos culturales que los identifican, con intereses comunes, agrupadas entre sí con fines político-administrativos, que persiguen un modelo de sociedad colectiva de equidad y de justicia”, *cit.*, p. 12

cal, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización.

3. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban restringir el derecho ciudadano a la participación política

A. El rechazo a la propuesta de reducir el derecho a la participación política sólo para la ejecución de la ideología socialista

Conforme al artículo 62 de la Constitución de 1999 todos tienen el derecho “de *participar libremente* en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”, refiriéndose a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública” como “el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”, a través de los mecanismos de participación enumerados en el artículo 70.

Con la rechazada reforma constitucional, dichos medios de participación política, entre los cuales se proponía incluir a los Consejos del Poder Popular, perdían su carácter libre y se buscaba que quedaran reducidos al único propósito de “la construcción del socialismo”, de manera que quien no quisiera construir socialismo alguno, hubiera quedado excluido del derecho a la participación política, que sólo estaba destinado a desarrollar los valores de “la solidaridad socialista” y no era libre como indica el artículo 62.

Por otra parte, en sustitución del concepto amplio de participación ciudadana que establece el artículo 168 de la Constitución y que deben desarrollar los Municipios, con la rechazada reforma constitucional se pretendía establecer la obligación de los Municipios de “incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”, eliminándose toda posibilidad de otras formas de participación, la cual dejaba de ser libre.

B. El rechazo a la propuesta de eliminar la participación de los representantes de la sociedad civil en la postulación de altos funcionarios del Estado

El proyecto de reforma constitucional de 2007, por otra parte, buscaba eliminar las formas de participación política de la sociedad civil en los asuntos públicos que directamente establece la Constitución de 1999, para la postulación de los candidatos a los cargos de Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de Miembros del Consejo Nacional Electoral, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República y del Fiscal General de la República. Esa postulación debe hacerse ante la Asamblea Nacional por sendos Comités de Postulaciones que necesariamente debían estar integrados por “representantes de los diferentes sectores de la sociedad” (arts. 264, 279, 295).

Estas previsiones de la Constitución de 1999 han sido distorsionadas por la práctica política y legislativa desarrollada desde que se sancionó la propia Constitución, tanto por parte de la entonces Asamblea Nacional Constituyente (1999) como luego por la Asamblea Nacional (2000), que fueron convirtiendo dichos Comités de Postulaciones en vio-

lación de la Constitución, en simples Comisiones parlamentarias ampliadas (2002-2007), limitando el derecho a la participación política de la sociedad civil²⁶⁴.

Esa tendencia es la que se buscaba constitucionalizar con el rechazado proyecto de reforma constitucional, al buscarse regular los Comités de Postulaciones para la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y de los titulares de los órganos del Poder Electoral y del Poder Ciudadano, en los cuales se pretendía eliminar su integración exclusiva por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y pasando a estar integrados mayoritariamente por diputados, representantes del Poder Popular, en fin, por funcionarios del Estado (arts. 264, 295, 279).

C. *El rechazo a la propuesta de limitar al derecho a la participación política mediante referendos*

Con la rechazada propuesta constitucional, por otra parte, se buscaba restringir los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución, particularmente en relación con los referendos consultivo, el referendo revocatorio, el referendo aprobatorio, y el referendo abrogatorio (art. 71 a 74). Respecto de todos ellos, en efecto, la rechazada propuesta de reforma constitucional pretendía elevar el porcentaje de firmas necesarias para que pudieran ser iniciados por iniciativa popular, es decir, hacer más dificultosa dicha iniciativa; y además, buscaba aumentar el porcentaje de votos necesarios para que los referendos pudieran tener efectos.

En particular, respecto del referendo revocatorio, con el rechazado proyecto de reforma constitucional se buscaba hacerlo menos participativo y más dificultoso, al buscarse establecer, en primer lugar, en vez de que la solicitud de convocatoria del mismo correspondiera directamente, como un derecho popular, a un número no menor del 20 % de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, que lo que hubiera podido hacerse era “solicitar al Consejo Nacional Electoral la activación del mecanismo para que los electores y electoras inscritos e inscritas en la correspondiente circunscripción del Registro Electoral, en un número no menor del treinta por ciento, soliciten la convocatoria de un referendo para revocar su mandato”, distorsionando la iniciativa popular; en segundo lugar, en lugar de exigirse que sólo concurran al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos para que se considere válido el referendo, con la rechazada reforma constitucional se buscaba que concurrieran al referendo el 40% de los electores inscritos; y en tercer lugar, adicionalmente a la exigencia de que se considerase revocado el mandato cuando voten a favor de la revocatoria “igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario”, con la reforma constitucional que ha sido rechazada popularmente, se buscaba exigir que “sea mayor el total de votos a favor que el total de votos en contra”, así hubieran votado por la revocatoria más electores que los que eligieron al funcionario, con lo cual se perseguía distorsionar el referendo revocatorio y transformarlo en un “referendo ratificatorio”.

(264) 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.

D. El rechazo a la propuesta de limitar el derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución

En la Constitución de 1999 se establecen tres mecanismos institucionales para la revisión constitucional que se distinguen según la intensidad de las transformaciones que se proponen, y que son las Enmiendas constitucionales, las Reformas Constitucionales y la Asamblea Nacional Constituyente. En todos los casos, la Constitución ha previsto la iniciativa popular de las propuestas de cambios constitucionales, mediante la fijación de un porcentaje de ciudadanos que oscila entre el 15 y el 30% de los inscritos en el registro Electoral.

En la rechazada reforma constitucional, se hacía más difícil la iniciativa popular al proponerse en todos los casos, aumentar el porcentaje de ciudadanos que podían presentarla, y además, se buscaba hacer más dificultoso el proceso de modificación constitucional, al buscarse también aumentar el porcentaje de electores que debían concurrir a los referendos y de votos que se necesitan para aprobar los proyectos en los referendos (arts. 341 y ss).

4. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban dismantelar la federación y centralizar totalmente al Estado

A. El rechazo a la propuesta de establecer una supuesta “nueva geometría del poder”

La forma del Estado venezolano ha sido siempre formalmente la de una Federación, en la cual el Poder Público está distribuido en el territorio entre entidades políticas territoriales autónomas en tres niveles: el nivel nacional (República), el nivel estatal (Estados) y el nivel municipal (Municipios), cuyas respectivas autonomías garantiza la propia Constitución. Con la rechazada reforma constitucional de 2007, si bien no se eliminaba expresamente la palabra “federación”, o la forma “federal” del Estado, la misma se vaciaba totalmente de contenido.

En particular, en cuanto a los Estados y Municipios sobre cuya concepción se monta el sistema federal, con la reforma que se pretendía hacer al artículo 16, desaparecía la garantía constitucional de la autonomía municipal y el principio de la descentralización político administrativa que establece la Constitución de 1999 como condición esencial de la división territorial.

En particular, en relación con los Municipios, con la rechazada reforma constitucional se buscaba quitarles el carácter de unidad política primaria que el artículo 168 de la Constitución de 1999 les garantiza, y en su lugar se proponía establecer a “la ciudad” como la unidad política primaria de la organización territorial nacional, entendida como “todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”. Además, se buscaba definir a estas comunas, como las células sociales del territorio conformadas por las “comunidades”, cada una de las cuales se proponía que constituyera “el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para

construir su propia geografía y su propia historia”. En la rechazada propuesta de reforma constitucional, también se proponía crear la figura de la Ciudad Comunal que debía constituirse cuando en la totalidad de su perímetro, se hubieran establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal, pero asignándose su creación al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

A partir de este esquema inicial, en el artículo 16 del proyecto de la rechazado de reforma constitucional, se buscaba cambiar radicalmente la división política del territorio nacional en “entidades políticas” (Estados, Distrito Capital, dependencias federales, territorios federales y Municipios y otras entidades locales) que conforme a la Constitución gozan esencialmente de autonomía política territorial, y deben tener un gobierno “electivo” (art. 6); por una “conformación” del territorio nacional a los fines político-territoriales y de acuerdo con una “nueva geometría del poder”, por un Distrito Federal, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”. En ese esquema, se proponía eliminar la exigencia constitucional de que todo el territorio se nacional se debe organizar en municipios, por la previsión de que sólo “los Estados se organizan en municipios” (art. 16), los que por tanto se buscaba que desaparecieran, si una parte del territorio se convertía en alguna de las “nuevas” entidades. Por ello es que precisamente, se buscaba que el Municipio desapareciera como unidad política primaria en la organización nacional.

Lo más notorio de la rechazada reforma constitucional es que mediante la misma, se buscaba autorizar al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que “previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional”, pudiera “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la Ley”, con lo que materialmente, la totalidad de la división política territorial de la República se pretendía que dejara de ser una materia de rango constitucional y pasara a ser una materia ni siquiera de regulación legislativa, sino solamente ejecutiva. En fin, lo que se pretendía con la rechazada reforma constitucional era la total centralización del poder, lo que se confirma mediante la asignación que se pretendía hacer al Presidente de la República para designar y remover “las autoridades respectivas” de dichas entidades que hubieran quedado sujetas completamente al Poder Central.

B. El rechazo a la propuesta de restablecer el Distrito Federal sin autonomía política ni gobierno democrático local

En cuanto al régimen político de la ciudad capital, Caracas, La Constitución de 1999 aseguró definitivamente un régimen de gobierno local descentralizado y democrático, en el cual se debe garantizar la autonomía municipal y la participación política de las diversas entidades que componen la ciudad. De allí el esfuerzo por establecer un gobierno metropolitano a dos niveles, para asegurar por una parte, el gobierno global (metropolitano) de la ciudad y por la otra, asegurar el gobierno local. En esta forma en 1999 se eliminó la figura territorial del “Distrito Federal” que había quedado como vestigio decimonónico del esquema tradicional de las federaciones, en el cual la ciudad capital carece de autogobierno.

Con la rechazada reforma constitucional de 2007, lo que se pretendía era volver al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las capitales de todas las Federaciones del mundo, de restablecer un Distrito Federal sin garantía alguna de la autonomía municipal o territorial, ni del carácter democrático y participativo de su gobierno, cuyas autoridades se pretendía que quedaran totalmente sujetas y controladas por el Poder Nacional, y en particular, por el Presidente de la república a quien se buscaba atribuir la designación y remoción de sus autoridades.

Además, en la propuesta de reforma constitucional rechazada por el pueblo, se pretendía “nacionalizar” totalmente las competencias públicas respecto de todos los asuntos que concernieran a la ciudad capital, mediante la propuesta de asignar al “Poder Nacional por intermedio del Poder Ejecutivo” (con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, así como del Poder Popular) disponer “todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión”. Es decir, todo lo que es propio de los gobiernos locales, se pretendía asignar al Ejecutivo Nacional.

C. *El rechazo a la propuesta de establecer un “Poder Popular” en la distribución vertical del Poder Público*

Con la rechazada propuesta de reforma constitucional, se buscaba agregar a la distribución vertical del Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (art. 136), a un denominado Poder Popular, que se pretendía concebir como el medio para que supuestamente “el pueblo” como el depositario de la soberanía, la ejerciera “directamente”, pero con la advertencia expresa de que dicho Poder Popular” “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”, sino mediante la constitución de comunidades, comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de toda suerte de consejos comunales y de otra índole.

Se pretendía, así, agregar como un Poder Público más en el territorio, al Poder Popular, cuyos voceros, por ejemplo, con la rechazada reforma constitucional se pretendía que también formaran parte de los Comités de Postulaciones y Evaluaciones para la escogencia de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los titulares del Poder Ciudadano y los miembros del Consejo Nacional Electoral (arts. 264, 279 y 295).

D. *El rechazo a la propuesta de “nacionalización” de las competencias en el Poder Público*

Con la rechazada reforma constitucional, además, se buscaba trastocar la distribución de competencias públicas prevista en la Constitución entre los tres niveles territoriales de gobierno (nacional, estatal y municipal), de manera de centralizar materialmente todas las competencias del Poder Público en el nivel nacional (arts. 156, 164), vaciándose de com-

petencias a los Estados y obligándose a los Municipios a transferir sus competencias a los Consejos Comunales, con lo que en definitiva hubieran quedado como entelequias vacías.

Pero entre las materias que con el rechazado proyecto de reforma constitucional se pretendía asignar al Poder Nacional, estaba la que se pretendía incorporar al artículo 156,10, para “la ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, las Dependencias Federales y demás entidades regionales”; y en el Artículo 156,11, para “la creación, supresión, ordenación y gestión de provincias federales, regiones estratégicas de defensa, territorios federales, municipios federales, ciudades federales y comunales, distritos funcionales, regiones marítimas y distritos insulares”. En esta forma, se pretendía con la reforma rechazada que los Estados y Municipios dejaran de ser “entidades políticas” perdiendo efectiva autonomía, y pasaran a depender totalmente del Poder Nacional, como órganos sin autonomía alguna, es decir, como administraciones periféricas del Poder Central sometidas a la ordenación y gestión que establezca el Poder Nacional. Por ello también se buscaba reformar el artículo 164,2 de la Constitución, para establecer que los Estados tuvieran competencia para ejercer “la coordinación de sus municipios y demás entidades locales”, lo que también hubiera implicado la eliminación de la autonomía municipal.

La centralización de todas las competencias del Poder Público en el nivel nacional llegaba a tal extremo en la rechazada reforma constitucional que con la misma se pretendía eliminar formalmente la tradicional competencia residual de los Estados (art. 164,11) –que existe en todas las federaciones del mundo–, respecto de toda otra competencia no asignada expresamente a los otros niveles de gobierno (nacional y municipal), y en cambio, establecer dicha competencia residual a favor del Poder nacional (art. 156,36), dejando a los Estados, sólo y exclusivamente, competencia en “todo lo que le atribuya esta Constitución o ley nacional” (art. 164,10).

E. El rechazo a la propuesta de limitar la autonomía municipal y de eliminar las parroquias como entidades locales

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de 1999, la autonomía municipal respecto de los otros niveles de gobierno (nacional y estatal), está garantizada al disponer que sus actos “no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley”; lo que implica que pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los Estados. Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, se buscaba eliminar de este artículo no sólo la característica del Municipio de ser la unidad política primaria de la organización nacional, lo que se pretendía atribuir a la ciudad (art. 16), sino la mencionada autonomía jurídica e institucional de los Municipios, lo que hubiera permitido que sus actos hubieran podido ser impugnados y revisados por los otros órganos administrativos de los Estados, o del poder ejecutivo u otro ente.

El rechazado proyecto de reforma constitucional, además, pretendía eliminar del artículo 173 de la Constitución toda referencia a la existencia de las “parroquias” como entidades locales.

5. Los rechazados cambios constitucionales en la organización y funcionamiento del Poder Nacional

A. El rechazo a la propuesta de reforma para acentuar el presidencialismo

Con la rechazada reforma constitucional se pretendía acentuar el presidencialismo y la concentración del poder, por una parte, mediante el establecimiento de la posibilidad de reelección indefinida del Presidente de la República y el aumento del período constitucional del Presidente de 6 a 7 años (art. 230); y por la otra, mediante la ampliación de las competencias asignadas al Presidente de la República (art. 236).

En este último aspecto, lo que ha sido rechazado en el referéndum del 2 de diciembre de 2007 por voluntad del poder constituyente originario, fueron las propuestas de atribuir al Presidente de la República diversas nuevas competencias, entre las cuales destacan:

1. Para resolver en materia de “la ordenación y gestión del territorio”, y el “régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales, de acuerdo con la ley nacional” (art. 236,3), con lo que hubiera desaparecido todo vestigio de autonomía y división territorial, ya que dicha materia ni siquiera hubiera sido competencia del legislador, sino del Poder Ejecutivo.

3. Para “crear o suprimir las provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas y distritos insulares, según lo establecido en esta Constitución, designar y remover sus autoridades, conforme a la ley, asimismo podrá crear ciudades comunales de acuerdo con esta Constitución” (art. 236,4), con lo cual se buscaba dejar en todo lo que concernía al territorio y su división en manos del Jefe de Estado.

4. Para “formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución” (art. 236,20), eliminándose la necesaria aprobación por parte de la Asamblea Nacional en relación con la formulación y ejecución del Plan Nacional de desarrollo que dispone la Constitución (art. 236, 18).

5. Para “decretar la suspensión o restricción de garantías” en casos de que declare estados de excepción (art. 236,9), cuando en el artículo 236,7 de la Constitución sólo se autoriza al Presidente a “restringir” garantías, pero nunca a “suspenderlas”. Esta atribución se buscaba ratificar, además, en la reforma propuesta y rechazada respecto del artículo 337 de la Constitución, con la que se buscaba ampliar los poderes presidenciales en los estados de excepción (art. 338 y 339).

6. Para administrar “las reservas internacionales, así como el establecimiento y regulación de la política monetaria, en coordinación con el Banco Central de Venezuela” (236,13).

7. Para “decretar Regiones Estratégicas de Defensa a fin de garantizar la soberanía, la seguridad y defensa en cualquier parte del territorio y espacios geográficos de la República”; para “decretar autoridades especiales en situaciones de contingencia, desastres o cualquier otra que requiera la intervención inmediata y estratégica del Estado” (art. 11); para crear por decreto las ciudades comunales (art. 16); para “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias fede-

rales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”(art. 16); y para designar y remover las autoridades respectivas de las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”(art. 16)

B. El rechazo a la propuesta de reforma para acentuar la concentración del poder

Con la rechazada reforma constitucional de 2007, además de haberse pretendido acentuar el centralismo y el presidencialismo, también se pretendía acentuar la concentración del poder, particularmente en la Asamblea Nacional, y mediante el dominio que sobre la misma ejerce el Presidente de la República, en definitiva en manos de este. En tal sentido en la rechazada propuesta de reforma constitucional se pretendía reformar el sistema tanto para la selección de los titulares de los Poderes Judicial, Ciudadano y Electoral como para su remoción por la Asamblea Nacional.

A tal efecto, como se destacó anteriormente, con la rechazada reforma constitucional se pretendía cambiar radicalmente la conformación de los Comité de Postulaciones Judiciales (arts. 264, 279, 292), para convertirlos materialmente en Comisiones parlamentarias eliminando la exigencia de la Constitución de que deben estar integrados solamente por representantes de los diversos sectores de la sociedad, precisamente para neutralizar las componendas políticas de la Asamblea en dichas designaciones; y se buscaba además, eliminar el principio de la mayoría calificada de dos terceras partes para la designación de dichos altos funcionarios (art. 279).

Pero además, con la rechazada reforma constitucional se pretendía establecer en general, la posibilidad de que los titulares de los Poderes Judicial (Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia), Ciudadano (Contralor General de la República, Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo) y Electoral (rectores del Consejo Nacional Electoral) pudieran ser removidos de sus cargos por la Asamblea Nacional mediante la mayoría de votos de los diputados, eliminándose la mayoría calificada de las dos terceras partes que establece la Constitución (art. 265, 279, 292).

C. El rechazo a la propuesta de reforma para acentuar el militarismo

En la rechazada reforma constitucional, se buscaba cambiar la denominación de la Fuerza Armada y de sus componentes para calificarlas de “bolivarianas” (art. 156,8; 236,6; 328 y 329) y, además, se buscaba eliminar la previsión constitucional de que la Fuerza Armada es una “institución esencialmente profesional, sin militancia política”, y en su lugar se pretendía establecer que la misma constituía “un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista”. Con ello, hubiera desaparecido la institución militar como institución profesional y la prohibición de que la misma no tuviera militancia política, buscándose definirla en cambio como “patriótico popular y antiimperialista”, lo que hubiera abierto el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada Bolivariana en el partido político de su Comandante en Jefe, quien ejerce la Suprema Autoridad Jerárquica en todos sus Cuerpos, Componentes y Unidades, tal como se buscaba disponer en la reforma del artículo 236,6 de la Constitución.

Por otra parte, con la reforma constitucional que ha sido rechazada popularmente, en lugar de establecerse que los objetivos de las Fuerzas Armadas deben lograrse “mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”, se pretendía establecer que se debían lograr “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa integral y la guerra popular de resistencia, la cooperación en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la Nación”. Se buscaba así incorporar, la “doctrina militar bolivariana”, como elemento esencial de la actuación de la Fuerza Armada, que era lo mismo que doctrina militar socialista, dada la vinculación que la rechazada reforma constitucional hacía entre “socialismo” y “bolivarianismo”; y se buscaba incorporar en la Constitución elementos de guerrilla como “la guerra popular de resistencia”, convirtiéndose a la Fuerza Armada en una organización de policía nacional, al buscar atribuirle competencia en materia de mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden interno.

Adicionalmente, con la rechazada reforma constitucional, en lugar de establecerse como lo prevé la Constitución, que en el cumplimiento de sus funciones, la Fuerza Armada “está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna”, esta previsión se buscaba sustituirla por otra donde se pretendía indicar que en “el cumplimiento de su función, estará siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero”, eliminándose la prohibición de que la Fuerza Armada pueda estar al servicio de persona o parcialidad política alguna. Con ello se buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada en el partido político de su Comandante en Jefe, quien ejerce la Suprema Autoridad Jerárquica en todos sus Cuerpos, Componentes y Unidades (art. 236,6), quien la podía poner a su servicio o al servicio del partido del gobierno.

Con estas rechazadas reformas, se buscaba acentúa el carácter político de la Fuerza Armada y el militarismo del Estado, que la propia Constitución de 1999 ya había iniciado, al desaparecer del texto constitucional “el carácter apolítico y no deliberante” de la Fuerza Armada que establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961; la obligación esencial que tenía la Fuerza Armada Nacional conforme a ese mismo artículo, de asegurar “la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”; la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no podían ejercerse simultáneamente que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961; y el control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación (art. 331, C. 1961).

6. Los rechazados cambios constitucionales en la Constitución Económica

Uno de los componentes normativos esenciales de toda Constitución contemporánea, es la llamada *Constitución Económica* que deriva de los principios constitucionales que guían el régimen de las relaciones económicas y el papel que, en las mismas, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado, y que conforme al constitucionalismo desarrollado desde mitades del siglo pasado, está montada sobre un modelo económico de economía mixta, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía diri-

gida, similar al que existe en todos los países occidentales. Este sistema económico, por tanto, se fundamenta en la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia, pero con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y planificador con la participación de la sociedad civil.

Conforme a esa orientación, la Constitución de 1999 establece un sistema económico de economía mixta, es decir, de economía social de mercado que se fundamenta en la libertad económica, pero que debe desenvolverse conforme a principios de justicia social, que requiere de la intervención del Estado.

Ese régimen socioeconómico, conforme al artículo 299 de la Constitución de 1999, se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Por ello, el mismo artículo constitucional dispone expresamente que el Estado, “conjuntamente con la iniciativa privada”, debe promover “el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia, equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”.

Como lo precisó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 117 de 6 de febrero de 2001, se trata de “un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el “empresario mayor””, conforme al cual, el texto constitucional promueve “expresamente la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución”; persiguiendo “el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada”. Conforme a este sistema, dijo además la Sala Constitucional en esa sentencia, la Constitución: “propugna una serie de valores normativos superiores del régimen económico, consagrando como tales la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y fundamentalmente el del Estado Social de Derecho (*Welfare State*, Estado de Bienestar o Estado Socialdemócrata), esto es un Estado social opuesto al autoritarismo”²⁶⁵.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional, en todo caso, ha provocado el desarrollo de una economía basada en la libertad económica y la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente deben orientar el régimen económico; lo que se

(265) Esos valores aludidos conforme a la doctrina de la Sala Constitucional “se desarrollan mediante el concepto de libertad de empresa, que encierra, tanto la noción de un derecho subjetivo “a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia”, como un principio de ordenación económica dentro del cual se manifiesta la voluntad de la empresa de decidir sobre sus objetivos. En este contexto, los Poderes Públicos, cumplen un rol de intervención, la cual puede ser directa (a través de empresas) o indirecta (como ente regulador del mercado)”. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 212-218.

ha acrecentado por el hecho de ser el Estado, el titular desde siempre del dominio público sobre el subsuelo.

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, se pretendía cambiar radicalmente este modelo, acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado, buscando transformarlo en un sistema de economía estatal, de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialista, donde desaparecía la libertad económica y el derecho de propiedad como derechos constitucionales.

A. *El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la libertad económica*

En artículo 112 de la Constitución establece como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, a cuyo efecto, el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

Con la rechazada propuesta de reforma constitucional de 2007, en cambio, se buscaba eliminar este derecho y la libertad económica, es decir, se pretendía quitarle rango constitucional, buscándose sustituir esta norma por otra en la cual lo que se establecía era la definición de una política estatal para promover “el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible”; proponiéndose agregar que el Estado, asimismo, “fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”.

Es decir, en un artículo como el 112 ubicado en el Capítulo constitucional sobre los derechos económicos, simplemente se buscaba eliminar el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica, lo que era contrario al principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales que garantiza el artículo 19 de la Constitución. Con la eliminación de este derecho, como derecho constitucional, lo que en definitiva se pretendía era desaparecer las garantías constitucionales al mismo y en particular la desaparición de la garantía de la reserva legal, es decir, que las limitaciones o restricciones al derecho sólo pueden establecerse mediante ley formal emanada de la Asamblea Nacional, y no mediante decretos reglamentarios del Ejecutivo.

Además, con la rechazada reforma constitucional respecto del artículo 299, se buscaba eliminar de la Constitución, como fundamentos del sistema económico, los principios

de justicia social, libre competencia, democracia y productividad y en su lugar se buscaba establecer, entre otros, los principios socialistas, antiimperialistas, humanistas, a los fines asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Por otra parte, la garantía del desarrollo armónico de la economía no se asignaba “al Estado conjuntamente con la iniciativa privada” como dispone la Constitución de 1999, sino “al Estado conjuntamente con la iniciativa comunitaria, social y personal”.

Por otra parte, con la rechazada reforma constitucional, se buscaba cambiar radicalmente el régimen de la actividad económica, buscándose establecer en el artículo 113 una serie de limitaciones a la misma que iban mucho más allá de la restricción de los monopolios y la posición dominante de empresas, privilegiándose la economía estatal y los medios de producción socialista, proponiéndose agregar a la norma, que en general, “no se permitirán actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los y las particulares que vulneren los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social y colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios”, con lo cual hubiera quedado en manos del Estado la suerte de cualquier actividad económica particular.

B. El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la propiedad privada

Por otra parte, otro de los pilares fundamentales de la Constitución de 1999, además de la libertad económica, es la garantía del derecho de propiedad privada, que conforme al artículo 115 de la Constitución de 1999, se la concibe como el derecho que tiene toda persona “al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, aún cuando sometida a “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Dicha garantía implica que “sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba cambiar radicalmente el régimen de la propiedad privada, la cual se eliminaba como derecho constitucional, y quedaba materialmente reducida a la que pudiera existir sobre los bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, quedando por tanto minimizada y marginalizada en relación con la propiedad pública²⁶⁶.

(266) Sobre esto, el magistrado Jesús Eduardo Cabrera en el Voto salvado a la sentencia N° 2042 de la Sala Constitucional de 2 de noviembre de 2007 en la cual se declaró inadmisibile un amparo constitucional ejercido contra el Presidente de la República y la Asamblea Nacional, con motivo de la inconstitucional “reforma constitucional”, sostuvo lo siguiente: “El artículo 113 del Proyecto, plantea un concepto de propiedad, que se adapta a la propiedad socialista, y que es válido, incluso dentro del Estado Social; pero al limitar la propiedad privada solo sobre bienes de uso, es decir aquellos que una persona utiliza (sin especificarse en cual forma); o de consumo, que no es otra cosa que los fungibles, surge un cambio en la estructura de este derecho que dada su importancia, conduce a una transformación de la estructura del Estado. Los alcances del Derecho de propiedad dentro del Estado Social, ya fueron reconocidos en fallo de esta Sala de 20 de noviembre de 2002, con ponencia del Magistrado Antonio García García”.

Además, se pretendía eliminar con la rechazada reforma constitucional la garantía de la propiedad al proponerse eliminar la exigencia de que “sólo” mediante expropiación podía extinguirse la propiedad como se ha establecido siempre en el ordenamiento constitucional, lo que abría la vía para que por ley se pudiera establecer otras formas de extinción de la propiedad.

C. El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la autonomía del Banco Central de Venezuela y concentrar en el Presidente de la república el manejo del régimen fiscal y económico del Estado

En materia del régimen fiscal, por primera vez en el constitucionalismo venezolano en la Constitución de 1999 se incorporaron un conjunto de normas relativas al Banco Central de Venezuela y a la política macroeconómica del Estado (arts. 318 a 321), atribuyéndosele en particular, al Banco Central de Venezuela, dotado de autonomía, el ejercicio de las competencias monetarias del Poder Nacional para formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley.

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se buscaba cambiar total y radicalmente el régimen de la política monetaria y del Banco Central de Venezuela, eliminándosele sus competencias y su autonomía, y estableciendo su total dependencia directa respecto del Ejecutivo Nacional. A tal efecto, en el artículo 318 se buscaba precisar que “El sistema monetario nacional debe propender al logro de los fines esenciales del Estado Socialista y el bienestar del pueblo, por encima de cualquier otra consideración”, y las competencias para fijar las políticas monetarias del Poder Nacional y ejercer las competencias monetarias del Poder nacional que la Constitución de 1999 asigna “exclusivamente” al Banco Central de Venezuela, se proponía que se atribuyeran al “Ejecutivo Nacional, a través del Banco Central de Venezuela en estricta y obligatoria coordinación”. Como consecuencia de esas propuestas de reforma, rechazadas popularmente, también se propuso establecer la naturaleza totalmente dependiente, jerárquicamente, del Banco Central de Venezuela, como “ente del Poder Ejecutivo Nacional”, eliminándose formalmente la autonomía del Banco Central, a proponer que la norma constitucional dijera que “es persona de derecho público sin autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas correspondientes”, agregándose que “sus funciones estarán supeditadas a la política económica general y al Plan Nacional de Desarrollo de la Nación para alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo”.

Además, en la rechazada reforma constitucional, se buscaba quitarle al Banco Central de Venezuela la competencia de “administrar las reservas internacionales” y en su lugar se pretendía establecer, que “las reservas internacionales de la República serán manejadas por el Banco Central de Venezuela, bajo la administración y dirección del Presidente o Presidenta de la República, como administrador o administradora de la Hacienda Pública Nacional”.

Por último, en la rechazada reforma constitucional se buscaba eliminar del artículo 320 de la Constitución la previsión de que “en el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias”, eliminándose la necesidad de que la actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se debe realizar “mediante un acuerdo anual de políticas”, en el cual se debe establecer “los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales”, buscándose eliminar todo principio de coordinación entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central, el cual, como se dijo, ha quedado sin autonomía, como un brazo ejecutor dependiente del Ejecutivo y de lo que este disponga.

En la rechazada reforma constitucional, además, se buscaba eliminar la existencia del Fondo de Estabilización Macroeconómica, y en su lugar, lo que se proponía era la atribución del Presidente de la república de establecer “en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas excedentarias” con la propuesta de indicar que las mismas se debían destinar “a fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la Nación”.

7. Los rechazados cambios constitucionales regresivos al régimen de los derechos constitucionales

En materia de derechos constitucionales, dejando aparte las propuestas de reforma sobre derechos sociales las cuales pueden implementarse mediante ley y no requerían reforma constitucional alguna, respecto de los derechos individuales, en cambio, la rechazada propuesta de reforma constitucional tenía un notable carácter regresivo, completamente contrario a dicho principio de la progresividad, por lo que de haber sido aprobadas se hubiera configurado al Estado como un Estado Policial y represivo.

En particular, en cuanto al régimen de los estados de excepción derivados de circunstancias excepcionales que pueden originar situaciones que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas, y que pueden ameritar la adopción de medidas político-constitucionales para afrontarlas (art. 337), la rechazada reforma constitucional buscaba cambiar radicalmente las previsiones sobre los mismos, ampliándose incluso sus categorías (art. 338), al buscar eliminar los límites temporales que pueden tener los estados de excepción y que conforme a la Constitución no pueden ser superiores a 90 días. En su lugar, en la rechazada reforma constitucional se buscaba disponer que los estados de excepción debían durar “mientras se mantengan las causas que los motivaron”, lo que de haberse aprobada, los hubiera podido convertir en estados de excepción de duración ilimitada, y en todo caso, de duración sujeta a la sola discreción del Presidente de la República, con lo cual además, la Asamblea Nacional hubiera perdido la potestad que le daba el artículo 338 de la Constitución de 1999, de aprobar o negar la prórroga de los estados de excepción.

En esta materia de los Estados de excepción, una de las reformas de mayor interés de la Constitución de 1999 fue la eliminación de la posibilidad de que en los casos de estados de excepción, se pudieran “suspender” las garantías constitucionales como lo había autorizado la Constitución de 1961, habiendo dado origen a muchos abusos institucionales, quedando la potestad de excepción reducida a la sola posibilidad de “restringir” (art. 236,7) temporalmente las garantías constitucionales. Mediante la rechazada reforma constitucional, en una forma asombrosamente regresiva, en cambio se buscaba establecer la posibilidad de que por decisión del Presidente de la República, no sólo se pudiera “restringir” las garantías constitucionales, sino más grave aún, que se pudieran “suspender” dichas garantías (art. 337), lo cual es inadmisibles en una sociedad democrática por lo que fue expresamente eliminado cuando se sancionó la Constitución de 1999.

Por otra parte, en la Constitución de 1999, entre las garantías consagradas en la Constitución que no pueden ser afectadas en los estados de excepción por decisión ejecutiva, están las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles”. En cambio, en la rechazada reforma constitucional, en franca violación del principio de progresividad en materia de derechos humanos, se buscaba reducir los derechos y garantías que no podían ser suspendidos mediante una enumeración engañosa con el siguiente texto: “las referidas al derecho a la vida, la prohibición de tortura, la incomunicación, la desaparición forzosa, el derecho a la defensa, a la integridad personal, a ser juzgado o juzgada por sus jueces naturales y no ser condenado o condenada a penas que excedan los treinta años”.

8. Los efectos del referendo de rechazo de la reforma constitucional de diciembre de 2007 como expresión del poder constituyente originario

Como se puede evidenciar de todo lo anteriormente expuesto, con el rechazado proyecto de reforma constitucional que había sido sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, se buscaba producir una radical y profunda transformación del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico como quizás nunca antes se había producido en la historia constitucional de la República. Los cambios que se proponían, sin duda, no podían ser objeto de una “reforma constitucional” en los términos del artículo 342 de la Constitución, sino a través de la convocatoria de una “Asamblea Nacional Constituyente” que conforme al artículo 347 debe hacerse cuando se trate de “transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”.

Esta inconstitucionalidad en el procedimiento de revisión constitucionalidad, evidentemente que podía y debía ser controlada por la Jurisdicción Constitucional que ejerce la Sala Constitucional, la cual tiene competencia para anular los actos estatales contrarios a la Constitución, como lo era la iniciativa presidencial de “reforma constitucional” de 15 de agosto de 2007, el acto de la Asamblea Nacional del 2 de noviembre de 2007 sancionatorio del proyecto de reforma constitucional, y la convocatoria a referendo realizada por el Consejo nacional Electoral en esa misma fecha. Tratándose de un procedimiento para la revisión de la Constitución regulado en el propio texto de la Constitución, los poderes constituidos que podían participar en proceso de reforma constitucional como poder constituyente derivado (Presidente de la República, Asamblea Nacional, Consejo

Nacional Electoral) estaban sujetos a límites constitucionales, que precisamente eran los que derivaban de las propias regulaciones constitucionales en cuanto al procedimiento de revisión constitucional, que en el caso de Venezuela, como se dijo, están en los artículos 340 a 349 de la Constitución. Siendo límites constitucionales establecidos por el poder constituyente originario que fue el pueblo al aprobar mediante referendo la Constitución de 1999, dado el principio de la supremacía constitucional (art. 7), los mismos pueden ser objeto de control de constitucionalidad por parte de la Jurisdicción Constitucional, es decir, por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo conforme a los artículos 266,1; 334, *in fine* y 366, 4 de la Constitución.

Lamentablemente ello no lo entendió así la Sala Constitucional, y desde el mismo momento en el cual el Presidente de la República ejerció la iniciativa de la reforma al presentar su proyecto ante la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007, dos días después, el 17 de agosto de 2007, adelantándose a cualquier impugnación, emitiendo opinión impunemente y prejuzgando cualquier asunto, la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Presidenta de la Sala Constitucional (es decir de la Jurisdicción Constitucional) y además, miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, Luisa Estella Morales Lamuño, declaró públicamente que “la Sala Constitucional no tramitará ninguna acción relacionada con las modificaciones al texto fundamental, hasta tanto éstas no hayan sido aprobadas por los ciudadanos en el referendo” agregando que “Cualquier acción debe ser presentada después del referendo cuando la reforma ya sea norma, porque no podemos interpretar una tentativa de norma. Después de que el proyecto sea una norma podríamos entrar a interpretarla y a conocer las acciones de nulidad”²⁶⁷.

La consecuencia de este anuncio público anticipado, fue la declaración como inadmisibles e “improponibles” por la sala Constitucional, con la participación de su Presidenta

(267) Véase la reseña del periodista Juan Francisco Alonso, en *El Universal*, Caracas 18-08-07. Esto, por lo demás, fue lo que decidió la Sala Constitucional en su sentencia del 22-11-07 (Expediente N° 07-1596) al declarar “improponible” una acción de inconstitucionalidad contra el acto de la Asamblea nacional sancionando la reforma constitucional, con la participación y firma de la misma Presidente de la Sala, quien no se inhibió a pesar de haber adelantado públicamente opinión sobre lo decidido. Por otra parte, luego de varias solicitudes de recursos de interpretación sobre el artículo 342 de la Constitución, y de nulidad del acto sancionatorio de la reforma por la Asamblea Nacional, con motivo de la recusación que efectuaron los peticionantes contra la Presidenta de la Sala por estar comprometida su imparcialidad en la materia al haber formado parte de la Comisión Presidencial para la Reforma Constitucional, en decisión de 01-11-07, el magistrado J.E. Cabrera de la misma Sala, decidió que de la lectura del Decreto de creación del Consejo de Reforma (art. 5), “se desprende que la Secretaria Ejecutiva, cumplía funciones administrativas y no de redacción, corrección, o ponencia sobre el contenido de un anteproyecto de reforma constitucional; por lo que la Dra. Luisa Estella Morales Lamuño no es –necesariamente- promovente del “Proyecto de Reforma Constitucional” que ha presentado el Presidente de la República, y los recusantes no señalan cuál aporte de la Secretaria Ejecutiva fue incorporado al Proyecto de Reforma, ni siquiera alguno que haga presumir la intervención de la Dra. Morales”; agregando que “Además, por ser parte del Consejo Presidencial, la Secretaria Ejecutiva no está dando ninguna recomendación sobre el juicio de nulidad de que trata esta causa, ya que nada ha manifestado en ese sentido, ni se le imputa declaración alguna de su parte que adelante opinión sobre la inconstitucionalidad denunciada en esta causa”. Véase también, la Reseña periodística de JFA, *El Universal*, Caracas 2-11-07. Posteriormente, en sentencia de 22-11-07, el mismo Magistrado Cabrera declaró sin lugar otra recusación contra la Presidenta de la Sala por motivos similares (Exp. 07-1597).

quien había adelantado opinión pública en la materia, de numerosos recursos de amparo y nulidad que se habían interpuesto contra los actos de los poderes constituidos que había intervenido en el procedimiento de “reforma constitucional”²⁶⁸. Entre dichas sentencias se puede mencionar la dictada en el caso de la acción de nulidad por inconstitucionalidad que la Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela y el Colegio de Abogados del Estado Carabobo presentaron contra el acto de la Asamblea Nacional sancionatorio del proyecto de reforma constitucional (N° 2189) de 22 de noviembre de 2007 (Exp. N° 07-1596), en la cual, luego de referirse a previas sentencias (N° 2108/2007 y 2147/2007), la Sala Constitucional precisó que “el procedimiento para la reforma constitucional es un *“proceso complejo”* que comienza con la iniciativa (artículo 342); continúa con la discusión y aprobación, que corresponde a la Asamblea Nacional (artículo 343); sigue con el referendo constitucional, regulado en el artículo 344, que corresponde ejercerlo al pueblo *“como validante definitivo de la reforma”*; y, finalmente, la promulgación por el Presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 346 constitucional”; concluyó, erradamente, afirmando que siendo “un proceso complejo de formación de actos normativos ... se asemeja al ordinario de formación de leyes; y una de las coincidencias absolutas es que no se puede hablar de un acto definitivo si no se han cumplido todos los pasos de este trámite procedimental”; y que dicho procedimiento complejo, “no causa gravamen hasta tanto no exteriorice sus efectos (mediante la promulgación y publicación en *Gaceta Oficial*)”.

Con base en estas erradas premisas, confundiendo el proceso de reforma constitucional con el procedimiento de formación de las leyes, la Sala Constitucional renunció, en contra del principio de la universalidad del control, a ejercer el control de constitucionalidad respecto del acto definitivo de iniciativa presidencial al presentar el proyecto de reforma ante la Asamblea Nacional; del acto definitivo de la Asamblea Nacional al sancionar el proyecto de reforma constitucional y del acto definitivo del Consejo Nacional Electoral que lo sometió a referendo, considerando que “mientras el proyecto de reforma esté en proceso de trámite no es susceptible de control jurisdiccional, salvo que el proceso de reforma *“aborte”* en alguna de esas etapas sucesivas y no se perfeccione el acto normativo (*Vid.* sentencia N° 2147 del 13 de noviembre de 2007, caso: *Rafael Ángel Briceño*); y concluyendo que “el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el día 2 de noviembre de 2007, al tratarse de un acto normativo no perfeccionado, no puede producir efectos jurídicos externos y, por lo tanto, no es posible controlar jurisdiccionalmente a *priori* su contenido”. De todo estos ilógicos argumentos, la Sala concluyó declarando “improponible en derecho la presente acción popular de inconstitucionalidad”.

Al contrario de la afirmado por la Sala, sin embargo, cuando las Constituciones han establecido precisos procedimientos que los poderes constituidos, cuando ejercen funciones de poder constituyente derivado, deben seguir para la revisión constitucional, los

(268) Véase el estudio de dichas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007*, New York, 4 de diciembre de 2007, en www.allanbrewercarias.com, Parte I,2 (Documentos, 2007).

cuales se constituyen en límites constitucionales adjetivos o procedimentales para la revisión constitucional, la consecuencia lógica de estas regulaciones y obligación de sometimiento a la Constitución, es precisamente que el cumplimiento de dichos procedimientos de reforma o enmienda constitucional por los órganos del poder constituidos, dado el principio de la supremacía constitucional, debe y tiene que estar sujeto a control de constitucionalidad por parte de los órganos de la Jurisdicción Constitucional antes de que se manifieste la voluntad popular, es decir, antes de que se manifieste el poder constituyente originario. Es absurdo pretender, en cambio, que una vez efectuado un referendo, es decir, manifestado el poder constituyente originario, un órgano del poder constituido como es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, pueda pretender ejercer el control de constitucionalidad de la voluntad popular, es decir, del poder constituyente originario, que es el pueblo, manifestada en referendo.

SECCIÓN SEGUNDA

TEXTOS CONSTITUCIONALES

1810 - 1999

§ 0

ACTOS DE LA INDEPENDENCIA
1810 - 1811

§ 0.a. ACTA DE INSTALACIÓN DE 10 DE ABRIL DE 1810

§ 0.a. ACTA DE INSTALACIÓN DE 10 DE ABRIL DE 1810

§ 0.c. ACTA DE LA INDEPENDENCIA DEL 5 DE JULIO 1811

§ 0.d. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO DE 1811

§ 0.d. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

sus respectivos acreedores conforme a las leyes.

175. Ninguna sentencia pronunciada por traición contra el Estado o cualquiera otro delito arrastrará infamia a los hijos, descendientes del reo.

176. Ningún ciudadano de las Provincias del Estado, excepto los que estuvieron empleados en el ejército, en la marina o en las milicias, que se hallaren en actual servicio, deberá sujetarse a las leyes militares, ni sufrir castigos provenientes de ellas.

177. Los militares en tiempo de paz, no podrán acuartelarse, ni tomar alojamiento en las casas de los demás ciudadanos sin el consentimiento de sus dueños, ni en tiempo de guerra, sino por orden de los Magistrados civiles, conforme a las leyes.

178. Una milicia bien reglada e instruida, compuesta de los ciudadanos, es la defensa natural más conveniente y más segura a un Estado libre. No deberá haber por tanto tropas veteranas en tiempo de paz, sino las rigurosamente precisas para la seguridad del país, con el consentimiento del Congreso.

179. Tampoco se impedirá los ciudadanos el derecho de tener y llevar armas lícitas y permitidas para su defensa; y el Poder Militar en todos casos se conservará en una exacta subordinación a la autoridad civil y será dirigido por ella.

180. No habrá fuero alguno personal: sólo la naturaleza de las materias determinará los Magistrados a que pertenezca su conocimiento; y los empleados de cualquier ramo, en los casos que ocurren sobre asuntos que no fueran propios de su profesión y carrera, se sujetarán al juicio de los Magistrados y Tribunales ordinarios, como los demás ciudadanos.

181. Será libre el derecho de manifestar los pensamientos por medio de la imprenta; pero cualquiera que lo ejerza se hará responsable a las leyes, si ataca y perturba

con sus opiniones la tranquilidad pública, el dogma, la moral cristiana, la propiedad y estimación de algún ciudadano.

182. Las Legislaturas provinciales tendrán el derecho de petición al Congreso y no se impedirá a los habitantes a reunirse ordenada y pacíficamente en sus respectivas Parroquias para consultarse y tratar sobre sus intereses, dar instrucciones a sus Representantes en el Congreso o en la Provincia o dirigir peticiones al o al otro Cuerpo legislativo, sobre reparación de agravios o males que sufran en sus propios negocios.

183. Para todos estos casos deberá preceder necesariamente solicitud expresa por escrito de los padres de familia y hombres buenos de la Parroquia, cuando menos en número de seis, pidiendo la reunión a la respectiva Municipalidad y ésta determinará el día, comisionará algún Magistrado o persona respetable del partido para que presida la Junta y después de concluida y extendida la acta, la remita a la Municipalidad que dará la dirección conveniente.

184. A estas Juntas sólo podrán concurrir los ciudadanos sufragantes o electores y las Legislaturas no están absolutamente obligadas a conceder las peticiones, sino a tomarlas en consideración para proceder sus funciones del modo que pareciere más conforme al bien general.

185. El poder suspender las leyes o de detener su ejecución, nunca deberá ejercitarse, sino por las Legislaturas respectivas o por autoridad dimanada de ellas para sólo aquellos casos particulares que hubieren expresamente provisto fuera de los que se expresa la Constitución; y toda suspensión o detención que se haga en virtud de cualquiera autoridad sin el consentimiento de los Representantes del Pueblo, se rechazará como un atentado a sus derechos.

186. El Poder Legislativo suplirá provisionalmente a todos los casos en que la Constitución respectiva estuviera muda y

proveerá con oportunidad arrojándose a la misma Constitución la adicción o reforma que pareciere necesario hacer en ella.

187. El derecho del Pueblo para participar en la Legislatura es la mayor seguridad y el más firme fundamento de un gobierno libre; por tanto, es preciso que las elecciones sean libres y frecuentes y que los ciudadanos en quienes concurren las calificaciones de moderadas propiedades y demás que procuran un mayor interés a la comunidad, tengan derecho para sufragar y elegir los miembros de la Legislatura a épocas señaladas y poco distantes como previene la Constitución.

188. Una dilatada continuación en los principales funcionarios del Poder Ejecutivo, es peligrosa a la libertad; y esta circunstancia reclama poderosamente una rotación periódica entre los miembros del referido Departamento para asegurarla.

189. Los tres departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo; el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados, e independientes el uno del otro, cuando lo exija la naturaleza de un Gobierno libre o cuanto es conveniente con cadena de conexión que liga toda la fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de amistad y unión.

190. La emigración de unas Provincias a otras será enteramente libre.

191. Los Gobiernos se han constituidos para la felicidad común, para la protección y seguridad de los Pueblos que los componen y no para el beneficio, honor o privado interés de algún hombre, de alguna familia; o de alguna clase de hombres en particular, que sólo son una parte de la comunidad. El mejor de todos los Gobiernos será el que fuere más propio para producir la mayor suma de bien y de felicidad y estuviere más a cubierto del peligro de una mala administración; y cuantas veces se reconociere que un Gobierno es incapaz de llenar estos objetos o que fuere contrario a

ellos la mayoría de la nación, tiene indubitablemente el derecho inajenable, e imprescriptible de abolirlo, cambiarlo o reformarlo, del modo que juzgue más propio para procurar el bien público. Para obtener esta indispensable mayoría, sin daño de la justicia ni de la libertad general, la Constitución presenta y ordena los medios más razonables, justos y regulares en el Capítulo de la revisión y las provincias adoptarán otros semejantes o equivalentes en sus respectivas constituciones.

SECCIÓN TERCERA

Deberes del hombre en la sociedad

192. La declaración de los derechos contiene las obligaciones de los legisladores; pero la conservación de la sociedad pide que los que la componen conozcan y llenen igualmente las suyas.

193. Los derechos de otros son el límite moral de los nuestros y el principio de nuestros deberes relativamente a los demás individuos del Cuerpo Social. Ellos reposan sobre dos principios que la naturaleza ha grabado en todos los corazones, a saber: "Haz siempre a los otros el bien que quisieras recibir de ellos. No hagas a otro lo que no quisieras que se te hiciese".

194. Son deberes de cada individuo para con la sociedad vivir sometido a las leyes obedecer y respetar los magistrados y autoridades constituidas, que son sus órganos, mantener la libertad y la igualdad de derechos; contribuir a los gastos públicos y servir a la Patria cuando ella lo exige, haciéndole el sacrificio de sus bienes y de su vida, si es necesario.

195. Ninguno es hombre de bien, ni buen ciudadano, si no observa las leyes fiel y religiosamente, si no es buen hijo, buen hermano, buen amigo, buen esposo y buen padre de familia.

196. Cualquiera que traspasa las leyes abiertamente o que sin violarla a las claras,

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

las elude con astucia o con rodeos artificiosos y culpables, es enemigo de la sociedad ofende a los intereses de todos y se hace indigno de la benevolencia y estimación pública.

SECCIÓN CUARTA

Deberes del Cuerpo Social

197. La sociedad afianza a los individuos que la componen el gozo de su vida, de su libertad, de sus propiedades y demás derechos naturales; en esto consiste la garantía social que resulta de la acción reunida de los miembros del Cuerpo y depositada en la Soberanía nacional.

198. Siendo constituidos los Gobiernos para el bien y felicidad común de los hombres, la Sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes y desgraciados y la instrucción a todos los Ciudadanos.

199. *Para precaver toda transgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, declaramos: que todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos, están exentas y fuera del alcance del Poder general ordinario del Gobierno y que conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellas que se expida por la Legislatura federal o por las provincias, será absolutamente nula y de ningún valor.*

CAPÍTULO IX

DISPOSICIONES GENERALES

200. Como la parte de ciudadanos que hasta hoy se han denominado Indios, no han conseguido el fruto apreciable de algunas leyes que la Monarquía Española dictó a su favor, porque los encargados del gobierno en estos países tenían olvidada su ejecución; y como las basas del sistema de

gobierno que en esta Constitución ha adoptado Venezuela, no son otras que la de la justicia y la igualdad, encarga muy particularmente a los Gobiernos provinciales, que así como han de aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado, proporcionarles escuelas, academias y colegios en donde aprendan todos los que quieran los principios de Religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias y artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos, procuren por todos los medios posibles atraer a los referidos ciudadanos naturales a estas casa de ilustración y enseñanza, hacerles comprender la íntima unión que tiene con todos los demás ciudadanos, las consideraciones que como aquellos merecen del Gobierno y los derechos de que gozan por el solo hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie, a fin de conseguir por este medio sacarlos del abatimiento y rusticidad en que los ha mantenido el antiguo estado de cosas y que no permanezcan por más tiempo aislados y aun temerosos de tratar a los demás hombres; prohibiendo desde ahora que puedan aplicarse involuntariamente a prestar sus servicios a Tenientes o Curas de sus parroquias, ni a otra persona alguna y permitiéndoles el reparto en propiedad de las tierras que les estaban concedidas y de que están en posesión, para que a proporción entre los padres de familia de cada pueblo, las dividan y dispongan de ellas como verdaderos señores, según los términos y reglamentos que formen los Gobiernos provinciales.

201. Se revocan por consiguiente y quedan sin valor alguno leyes que en el anterior gobierno concedieron ciertos tribunales, protectores y privilegios de menor a dichos naturales, las cuales dirigiéndose al parecer a protegerlos, les han perjudicado sobre manera, según ha acreditado la experiencia.

202. El comercio inicuo de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas, en 14 de agosto de 1810, queda solemnemente abolido en todo el territorio de la unión, sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil.

203. Del mismo modo quedan revocadas y anuladas en todas sus partes, las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela, conocida hasta ahora bajo la denominación de *pardos*: éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescriptibles derechos que le corresponden como a los demás ciudadanos.

204. Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior Gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaturas provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias, ni crear empleos u oficio alguno, cuyos sueldos o emolumentos puedan durar más tiempo que el de la buena conducta de los que les sirvan.

205. Cualquiera persona que ejerza algún empleo de confianza u honor, bajo la autoridad del Estado, no podrá aceptar regalo, título o emolumento de algún Rey, Príncipe o Estado extranjero, sin el consentimiento del Congreso.

206. El Presidente y miembros que fueren del Ejecutivo: los Senadores, los Representantes, los militares y demás empleados civiles, antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, deberán prestar juramento de fidelidad al Estado, de sostener y defender la Constitución, de cumplir bien y fielmente los deberes de sus oficios y de proteger y conservar pura e ilesa, en estos pueblos, la Religión católica, apostólica, romana, que aquéllos profesan.

207. El Poder Ejecutivo prestará el juramento en manos del Presidente del Senado, presencia de las dos Cámaras; y los Senadores y Representantes en manos del

Presidente en turno del Ejecutivo y a presencia de los otros dos individuos que lo componen.

208. El Congreso determinará la fórmula del juramento y ante que personas deban prestarlo los demás oficiales y empleados de la Confederación.

209. El Pueblo de cada Provincia tendrá facultad para revocar la nominación de sus Delegados en el Congreso o algunos de ellos en cualquier tiempo del año y para enviar otros en lugar de los primeros, por el que a éstos el tiempo de la revocación.

210. El medio de inquirir y saber la voluntad general de los Pueblos, sobre estas revocaciones, será del resorte exclusivo y peculiar de las Legislaturas provinciales, según lo que para ello establecieren sus respectivas Constituciones.

211. Se prohíbe a todos los Ciudadanos asistir con armas a las Congregaciones parroquiales y electorales que prescribe la Constitución y a las reuniones pacíficas que habla el parágrafo 182 y siguiente, bajo la pena de perder por diez años el derecho de votar y concurrir a ellas.

212. Cualquiera que fuere legítimamente convencido de haber comprado o vendido sufragios en las referidas Congregaciones o de haber procurado la elección de algún individuo con amenazas, intrigas, artificios u otro género de seducción, será excluido de las mismas Asambleas y del ejercicio de toda función pública por espacio de veinte años; y en caso de reincidencia, la exclusión será perpetua, publicándose una y otra en el distrito del Partido capitular, por una proclama de la Municipalidad que circulará en los papeles públicos.

213. Ni los sufragantes Parroquiales, ni los Electores capitulares recibirán recompensa alguna del Estado por concurrir a sus respectivas Congregaciones y ejercer en ellas lo que previene la Constitución, aunque sea necesario a veces emplear

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

algunos días para concluir lo que ocurriere.

214. Los Ciudadanos sólo podrán ejercer sus derechos políticos en las Congregaciones parroquiales y electorales y en los casos y formas prescriptas por la Constitución.

215. Ningún individuo o asociación particular podrá hacer peticiones a las autoridades constituidas en el nombre del Pueblo, ni menos abrogarse la calificación de *Pueblo Soberano*; y el ciudadano, ciudadano que contravinieren a este parágrafo, hollando el respeto y veneración debidas a la representación y voz del Pueblo, que sólo se expresa por la voluntad general o por órgano de sus Representantes legítimos en las Legislaturas, serán perseguidos, presos y juzgados con arreglo a las leyes.

216. Toda reunión de gente armada, bajo cualquier pretexto que se forme, si no emana de ordenes de las autoridades constituidas, es un atentado contra la seguridad pública y debe dispersarse inmediatamente por la fuerza; y toda reunión de gente sin armas que no tenga el mismo origen legítimo, se disolverá primero por ordenes verbales; y siendo necesario, se destruirá por las armas en caso de resistencia o de tenaz obstinación.

217. Al Presidente y miembros del Poder Ejecutivo, Senadores, Representantes y demás empleados por el Gobierno de la Confederación, se abonaran sus respectivos sueldos del tesoro común de la unión.

218. No se extraerá de él cantidad alguna de numerario en plata oro, papel u otra forma equivalente, sino para los objetos e inversiones ordenadas por ley y anualmente se publicará por el Congreso un estado y cuenta regular de entradas y gastos de los fondos públicos para conocimiento de todos, luego que el Poder Ejecutivo verifique lo dispuesto en el parágrafo 102.

219. Nunca se impondrá capitación, u otro impuesto directo sobre las personas de

los Ciudadanos, sino en razón del número de población de cada Provincia, según lo indicaren los censos que el Congreso dispondrá se ejecuten cada cinco años, en toda la extensión del Estado.

220. No se dará preferencia a los puertos de una Provincia sobre los de otra, por reglamento alguno de comercio o de rentas, ni se concederán privilegios o derechos exclusivos a compañías de comercio o corporaciones industriales, ni se impondrán otras limitaciones a la libertad de comercio y al ejercicio de la agricultura y de la industria, sino las que previene expresamente la Constitución.

221. Toda Ley prohibitiva sobre estos objetos, cuando las circunstancias la hagan necesaria, deberá estimarse por pura y esencialmente provisional; y para tener efecto por más de un año, se deberá renovar con formalidad al cabo de este periodo, repitiéndose lo mismo sucesivamente.

222. Mientras el Congreso no determinare una fórmula permanente de naturalización para los extranjeros, adquirirán estos derechos de Ciudadanos y aptitud para votar, elegir y tomar asiento en la representación nacional, si habiendo declarado su intención de establecerse en el país ante una Municipalidad, hecho se inscribir en el registro civil de ella y renunciado al derecho de ciudadano en su patria, adquirieren un domicilio y residencia en el territorio del Estado, por el tiempo de siete años y llenaren las demás condiciones prescriptas en la Constitución para ejercer las funciones referidas.

223. En todos los actos públicos se usará de la Era Colombiana y para evitar toda confusión en los cómputos al comparar esta época con la vulgar Cristiana, casi generalmente usada en todos los pueblos cultos, comenzará aquella a contarse desde el día primero de Enero, del año de N. S. mil ochocientos once que será el primero de nuestra Independencia.

224. El Congreso suplirá con providencias oportunas, a todas las partes de esta Constitución que no puedan ponerse en ejecución inmediatamente y de un modo general, para evitar los prejuicios e inconvenientes que de otra suerte pudieren resultar al Estado.

225. El que hallándose en una Provincia violare sus leyes, será juzgado con arreglo a ellas por sus Magistrados provinciales; pero si infringiese las de la Unión, lo será conforme a éstas los funcionarios de la misma Confederación; y para que no sea necesario que en todas partes haya Tribunales de la Confederación, ni que sean extraños de sus vecindarios los individuos comprendidos en estos casos, el Congreso determinará por ley, los Tribunales y la forma con que éstos darán comisiones para examinar y juzgar las ocurrencias en las mismas Provincias.

226. Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título, ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación; pero a las Cámaras representativas, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia se dará por todos los Ciudadanos el mismo tratamiento con la adición de *honorable* para las primeras, *respetable* para el segundo y *recto* para la tercera.

227. La presente Constitución, las leyes que en su consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los tratados que se concluyan bajo la autoridad del Gobierno de la Unión, serán la ley suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación y las autoridades y habitantes de las Provincias, estarán obligados a obedecerlas y observarlas religiosamente sin excusa, ni pretexto alguno; pero las leyes que se expidieren contra el tenor de ella, no tendrán ningún valor, sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción.

228. Entre tanto que se verifica la composición de un código civil y criminal, acordado por el Congreso en 8 de marzo último, adaptable a la forma de Gobierno establecido en Venezuela, se declara en su fuerza y vigor, el código que hasta aquí nos ha regido en todas las materias y puntos que, directamente o indirectamente, no se opongan a lo establecido en esta Constitución.

Y por cuanto el Supremo Legislador del Universo ha querido inspirar en nuestros corazones, la amistad y unión más sinceras entre nosotros mismos y con los demás habitantes del Continente Colombiano, que quieran asociárenos para defender nuestra Religión, nuestra Soberanía natural y nuestra Independencia.

Por tanto, nosotros, el referido Pueblo de Venezuela, habiendo ordenado con entera libertad la Constitución precedente que contiene las reglas, principios y objetos de nuestra Confederación y alianza perpetua tomando a la misma Divinidad por testigo de la sinceridad de nuestras intenciones, e implorando su poderoso auxilio para gozar por siempre las bendiciones de la libertad y de los imprescriptibles derechos que hemos merecido a su beneficencia generosa nos obligamos y comprometemos a observar y cumplir inviolablemente todas y cada una de las cosas que en ellas se comprenden, desde que sea ratificada en la forma que ella misma previene; protestando sin embargo alterar y mudar en cualquier tiempo estas resoluciones, conforme a la mayoría de los Pueblos de Colombia que quieran reunirse en un Cuerpo nacional para la defensa y conservación de su libertad e Independencia política, modificándolas, corrigiéndolas y acomodándolas oportunamente y a pluralidad y de común acuerdo entre nosotros mismos, en todo lo que tuviere relaciones directas con los intereses generales de los referidos Pueblos y fuere convenido por el órgano de sus legítimos Representantes reunidos en

§ 1. CONSTITUCIÓN DE 1811

un Congreso general de la Colombia o de alguna parte considerable de ella y sancionada por los comitentes; constituyéndonos entretanto en esta unión, todas y cada una de las Provincias que concurrieron a formarla, garantes las unas a las otras de la integridad de nuestros respectivos territorios y derechos esenciales, con nuestras vidas, nuestras fortunas y nuestro honor; y confiamos y recomendamos la inviolabilidad y conservación de esta Constitución a

JUAN TORO, *Presidente*.
ISIDORO ANT. LÓPEZ MÉNDEZ.

JUAN JOSÉ DE MAYA.
NICOLÁS DE CASTRO.
LINO DE CLEMENTE.

JOSÉ MARÍA RAMÍREZ.
DOMINGO DE ALVARADO.
MANUEL PLACIDO MANEYRO.
MARIANO DE LA COVA.

FRANCISCO JAVIER DE MAÍZ.
ANTONIO NICOLÁS BRIZEÑO.
FRANCISCO X. YANES.
MANUEL PALACIO.
JOSÉ DE SALA Y BUSSY.
JOSÉ IGNACIO BRIZEÑO.

JOSÉ GABRIEL DE ALCALÁ.
BARTOLOMÉ BLANDIN.
FRANCISCO POLICARPO ORTIZ.
MARTÍN TOVAR.
FELIPE FERMÍN PAÚL.
JOSÉ LUIS CABRERA.
FRANCISCO HERNÁNDEZ.
FRANCISCO DEL TORO.
JOSÉ ÁNGEL DE ALAMO.

GABRIEL PÉREZ DE PAGOLA.
FRANCISCO X. USTARIZ.
JUAN GERMÁN ROSCIO.
FERNANDO PEÑALVER.

L. S.

la fidelidad de los Cuerpos Legislativos, de los Poderes Ejecutivos, Jueces y Empleados de la Unión y de las Provincias y a la vigilancia y virtudes de los padres de familia, madres, esposas y ciudadanos del Estado.

Dada en el Palacio Federal de Caracas, a veintiuno de diciembre del año del Señor mil ochocientos once, primero de nuestra independencia.

Bajo los reparos que se expresan al pie de esta acta número 2, firmo esta Constitución.

FRANCISCO DE MIRANDA,
Vicepresidente.

Suscribo a todo, menos al artículo 180, reiterando mi protesta hecha en 5 del corriente.

JUAN NEPOMUCENO QUINTANA.

Suscribo a todo, menos al artículo 180 que trata de abolir el fuero personal de los clérigos, sobre el que he protestado solemnemente, lo que insertaré a continuación de esta Constitución.

MANUEL VICENTE DE MAYA.
Suscribo en los mismos términos que el Sr. Maya, acompañándose la protesta que he entregado hoy.

LUIS JOSÉ CAZORLA.

Suscribo a toda la constitución, menos al capítulo del fuero.

LUIS JOSÉ DE RIVAS Y TOVAR.

Bajo mi protesta del acuerdo de dieciséis de los corrientes.

SALVADOR DELGADO.

Suscribo a todo, excepto el desafuero.

JOSÉ VICENTE UNDA.

Suscribo la presente Constitución, con exclusión del artículo 180 y con arreglo a la protesta que hice en 5 del corriente y acompaña la constitución; y en los mismos términos que corre la de Dyon Juan Quintana.

LUIS IGNACIO MENDOZA.

Suscribo a todo, menos lo sancionado en esta Constitución, a excepción del capítulo que habla del fuero eclesiástico, según las protestas que he hecho en las actas del 5 del presente.

JUAN ANTONIO DÍAZ ARGOTE.

FRANCISCO ISNARDI, *Secretario*.

§ 1.a. PODERES CONFERIDOS AL GENERALISIMO EN 1812

§ 1.a. PODERES CONFERIDOS AL GENERALISIMO EN 1812

§ 1.b. PODERES ASUMIDOS POR EL LIBERTADOR EN 1813 Y 1814

§ 1.b. PODERES ASUMIDOS POR EL LIBERTADOR EN 1813 Y 1814

§ 1.b. PODERES ASUMIDOS POR EL LIBERTADOR EN 1813 Y 1814

§ 1.b. PODERES ASUMIDOS POR EL LIBERTADOR EN 1813 Y 1814

§ 1.c. ACTA DEL CONGRESO DE CARIACO DE 1817

§ 1.d. DECRETO DE ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE 1817

§ 1.e. DECRETO DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DE 1817

§ 1.f. DECRETO DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE 1817

§ 1.g. DECRETO SOBRE ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES DE 1818

§ 1.h. REGLAMENTO PARA ELECCIONES AL CONGRESO DE 1818

§ 1.h. REGLAMENTO PARA ELECCIONES AL CONGRESO DE 1818

§ 1.h. REGLAMENTO PARA ELECCIONES AL CONGRESO DE 1818

§ 1.h. REGLAMENTO PARA ELECCIONES AL CONGRESO DE 1818

§ 1.h. REGLAMENTO PARA ELECCIONES AL CONGRESO DE 1818

§ 1.i. DECLARACIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA DE 1818

§ 1.j. REGLAMENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE 1819

§ 1.k. ACUERDO CONCEDIENDO AUTORIDAD AL LIBERTADOR DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2. CONSTITUCIÓN DE 1819

§ 2.a. LEY FUNDAMENTAL DE 1819

§ 2.b. LEY FUNDAMENTAL DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821

§ 3.a. PRINCIPALES ACTOS DE LA REVOLUCIÓN DE VALENCIA DE 1826

§ 3.a. PRINCIPALES ACTOS DE LA REVOLUCIÓN DE VALENCIA DE 1826

§ 3.a. PRINCIPALES ACTOS DE LA REVOLUCIÓN DE VALENCIA DE 1826

§ 3.a. PRINCIPALES ACTOS DE LA REVOLUCIÓN DE VALENCIA DE 1826

§ 3.a. PRINCIPALES ACTOS DE LA REVOLUCIÓN DE VALENCIA DE 1826

§ 3.b. DECRETO ORGANICO DE 1828

§ 3.b. DECRETO ORGANICO DE 1828

§ 3.c. DECRETO DE SUPRESIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE 1828

§ 3.d. DECRETO DE CONVOCATORIA A ELECCIONES DE 1828

§ 3.e. DECRETO DE CONVOCATORIA A ELECCIONES DE 1830

§ 3.e. DECRETO DE CONVOCATORIA A ELECCIONES DE 1830

§ 3.e. DECRETO DE CONVOCATORIA A ELECCIONES DE 1830

§ 3.f. ACTA DE INSTALACIÓN DEL CONGRESO DE VENEZUELA DE 1830

§ 3.f. ACTA DE INSTALACIÓN DEL CONGRESO DE VENEZUELA DE 1830

§ 3.g. ACTOS RELATIVOS A LA CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA DE 1830

§ 3.h. REGLAMENTO PROVISORIO PARA EL GOBIERNO DE 1830

§ 3.h. REGLAMENTO PROVISORIO PARA EL GOBIERNO DE 1830

§ 3.h. REGLAMENTO PROVISORIO PARA EL GOBIERNO DE 1830

§ 3.i DECRETO DE GARANTÍAS DE 1830

§ 3.i DECRETO DE GARANTÍAS DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4. CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4.a. DECRETO SOBRE PUBLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1830

§ 4.b. DECRETO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1856

§ 5. CONSTITUCIÓN DE 1857

§ 5. CONSTITUCIÓN DE 1857

§ 5. CONSTITUCIÓN DE 1857

§ 5. CONSTITUCIÓN DE 1857

§ 5. CONSTITUCIÓN DE 1857

§ 5. CONSTITUCIÓN DE 1857

§ 5. CONSTITUCIÓN DE 1857

§ 5.a. DECRETO DE CONVOCATORIA DE ELECCIONES DE 1858

§ 5.b. RESOLUCIÓN DE ORGANIZACIÓN GOBIERNO PROVISIONAL DE 1858

§ 6. CONSTITUCIÓN DE 1858

§ 6.a. DECRETO ASUNCIÓN DEL MANDO (JEFE SUPREMO) DE 1861

§ 6.b. DECRETO DEORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO DE 1862

§ 6.c. DECRETO DE ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DE 1862

§ 6.d. DECRETO SOBRE SUSTITUTO DEL JEFE SUPREMO DE 1862

§ 6.e. DECRETO SOBRE ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO GENERAL DE 1863

§ 7. CONSTITUCIÓN DE 1864

§ 7. CONSTITUCIÓN DE 1864

§ 7. CONSTITUCIÓN DE 1864

§ 7. CONSTITUCIÓN DE 1864

§ 7. CONSTITUCIÓN DE 1864

§ 7. CONSTITUCIÓN DE 1864

§ 7. CONSTITUCIÓN DE 1864

§ 7.a. DECRETO SOBRE VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1868

§ 7.b. RESOLUCIÓN SOBRE ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1869

§ 7.c. DECRETO SOBRE VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1869

§ 7.d. DECRETO ANULANDO LEGISLACIÓN DE 1870

§ 7.e. ACUERDOS DEL CONGRESO DE PLENIPOTENCIARIOS DE 1870

§ 7.e. ACUERDOS DEL CONGRESO DE PLENIPOTENCIARIOS DE 1870

§ 7.e. ACUERDOS DEL CONGRESO DE PLENIPOTENCIARIOS DE 1870

§ 7.f. DECRETO DE CONVOCATORIA A ELECCIONES DE 1872

§ 7.g. RESOLUCION DE APROBACIÓN DE ACTOS DEL GOBIERNO DE 187

ÍNDICE GENERAL

TOMO I

PRESENTACIÓN	7
SUMARIO	11

SECCIÓN PRIMERA

ESTUDIO PRELIMINAR: LA CONFORMACIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL ESTADO VENEZOLANO (Allan R. Brewer-Carías)

INTRODUCCIÓN	25
--------------------	----

PRIMERA PARTE

LOS ANTECEDENTES POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DEL ESTADO VENEZOLANO	29
---	----

I. LA BASE DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LAS PROVINCIAS DEL IMPERIO ESPAÑOL EN LOS TERRITORIOS DE VENEZUELA	29
1. La provincia en la organización política de las indias occidentales	30
2. Las provincias en los territorios de Venezuela	35
A. <i>La Provincia de Margarita (1525)</i>	35
B. <i>La Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela (1528)</i>	36
C. <i>La Provincia de Nueva Andalucía (1568)</i>	37
D. <i>La Provincia de Guayana (1568)</i>	38
E. <i>La Provincia de Maracaibo (1676)</i>	39
F. <i>La Provincia de Barinas (1786)</i>	39
3. La integración de las provincias de Venezuela: La Capitanía General de Venezuela (1777)	40
4. El territorio del Estado formado por el de las provincias de la Capitanía General de Venezuela	42
5. La provincia en el Régimen Español de la Península	44

II.	EL INICIO DE LA CONFIGURACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO INDEPENDIENTE: 1810-1811	46
1.	La situación política de la monarquía y del reinado de Fernando VII y la independencia de las provincias de Venezuela.. ..	47
2.	El 19 de abril de 1810 y la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los derechos de Fernando VII	55
III.	LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA REVOLUCIÓN HISPANOAMERICANA, DERIVADOS DE LA REVOLUCIÓN AMERICANA Y DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA	61
1.	La Revolución Norteamericana y la Declaración de Derechos de Virginia (1776)	62
2.	La Revolución Francesa y la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789)	64
3.	El constitucionalismo norteamericano y las enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América (1789-1791)...	72
4.	Aportes del constitucionalismo americano y francés al constitucionalismo moderno	74
A.	<i>Los aportes de la Revolución Americana al Constitucionalismo Moderno</i>	77
a.	<i>La idea de Constitución</i>	78
b.	<i>La democracia y la soberanía del pueblo</i>	80
c.	<i>La distribución vertical de los poderes del Estado: El Estado federal, la descentralización política y el gobierno local</i>	83
d.	<i>La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno</i>	88
e.	<i>El papel del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad de las leyes</i>	92
f.	<i>La declaración de los derechos y libertades fundamentales</i>	94
B.	<i>Los aportes de la Revolución francesa al Constitucionalismo Moderno</i>	95
a.	<i>La idea de Constitución</i>	96
b.	<i>El principio de la soberanía nacional, el republicanismo y el gobierno representativo</i>	97
c.	<i>El principio de la separación de poderes</i>	99
d.	<i>El principio de la supremacía de la Ley: el principio de la legalidad</i>	102

ÍNDICE GENERAL

e. <i>La Declaración de Derechos</i>	104
f. <i>Los principios de la organización territorial del Estado</i>	105

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO INDEPENDIENTE (1811-1830) Y AUTÓNOMO (1830-1863)	109
---	-----

I. LA CONSTITUCIÓN DE 1811 Y LAS BASES DEL CONSTITUCIONALISMO	109
II. LA IDEA FEDERAL Y LA DISGREGACIÓN POLÍTICA REGIONAL CAUDILLISTA	116
1. El federalismo en la Constitución de 1811	116
2. Las Constituciones Provinciales anteriores a la Constitución Federal de diciembre de 1811.....	122
A. <i>El “Plan de Gobierno” de la Provincia de Barinas de 26-3-1811</i>	122
B. <i>La “Constitución Provisional de la Provincia de Mérida” de 31-7-1811</i>	122
C. <i>El “Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo” de 2-9-1811</i>	125
3. Las Constituciones Provinciales posteriores a la Constitución Federal de diciembre de 1811	125
A. <i>La “Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana” de 12-1-1812</i>	126
B. <i>La “Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas” del 31-1-1812</i>	129
III. LAS VICISITUDES CONSTITUCIONALES DURANTE LAS GUERRAS DE INDEPENDENCIA (1811-1819)	131
IV. ANGOSTURA Y LA GRAN COLOMBIA: LEYES FUNDAMENTALES Y CONSTITUCIONALES DE 1819 Y 1821	136
V. IDEAS CENTRALES DE LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO EN LA OBRA DEL LIBERTADOR....	138
1. La distribución horizontal del poder: la separación de poderes y el Ejecutivo fuerte	140
2. La distribución vertical del poder: la centralización política y la reacción contra el federalismo	143
VI. LA SEPARACIÓN DE VENEZUELA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	147

VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1830 Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA REPÚBLICA AUTÓNOMA	153
1. La fórmula mixta	153
2. Liberales y Conservadores	156
VIII. EL FIN DEL PERÍODO HISTÓRICO	159
1. La Constitución de 1857	159
2. La Revolución de Marzo de 1858 y la Constitución de 1858.....	160
3. Las Guerras Federales y la Dictadura de J.A. Páez (1861).....	163

TERCERA PARTE

LA FEDERACIÓN Y LA AUTOCRACIA (1863-1901)	169
--	-----

I. LA INSTAURACIÓN DEL RÉGIMEN FEDERAL	169
1. El Gobierno Federal Provisional (1863).....	169
2. La Constitución de 1864 y la alianza caudillista-federal-regional	171
II. LAS REVOLUCIONES DURANTE EL RÉGIMEN FEDERAL ..	175
1. La Revolución Azul de 1868 y los Monagas	175
2. La Revolución de Abril de 1870 y el inicio del predominio de Guzmán Blanco	177
3. La reforma constitucional de 1874, la Revolución Reivindicadora de 1879 y la reforma constitucional de 1881	180
III. EL PRINCIPIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1891, LA REVOLUCIÓN LEGALISTA DE 1892 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1893	186

CUARTA PARTE

EL ESTADO NACIONAL CENTRALIZADO Y AUTOCRÁTICO (1901-1935) Y SU LIBERALIZACIÓN (1936-1945)	191
---	-----

I. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL FIN DEL FEDERALISMO	192
1. Cipriano Castro, la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las Constituciones de 1901 y 1904.....	192
2. Juan Vicente Gómez, la Rehabilitación Nacional y las Reformas Constitucionales de 1909, 1914 y 1922.....	196

ÍNDICE GENERAL

3.	La dictadura petrolera y la constitucionalización del centralismo: La Constitución de 1925	197
4.	Las Reformas constitucionales de 1928, 1929 y 1931.....	200
II.	LA CENTRALIZACIÓN MILITAR: LA CREACIÓN DEL EJERCITO NACIONAL	201
III.	LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	203
1.	La centralización de los ingresos públicos: La figura del Situado Constitucional	203
2.	La centralización fiscal: La estructuración de la Hacienda Pública	204
3.	La centralización y desarrollo de la administración pública ..	207
IV.	LA CENTRALIZACIÓN LEGISLATIVA: EL PROGRESO DEL PENSAMIENTO JURÍDICO	208
V.	EL INICIO DEL FIN DEL PERÍODO: LA MUERTE DEL DICTADOR Y LA LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN: LA CONSTITUCIÓN DE 1936 Y SU REFORMA EN 1945	211

QUINTA PARTE

LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD (A PARTIR DE 1945): EL ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS (1945-1998)	217
--	-----

I.	EL PROCESO DE INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA...	217
1.	La Revolución de Octubre de 1945	217
2.	La Constitución de 1947	219
3.	La dictadura militar (1948-1958) y la Constitución de 1953 ..	222
4.	El Golpe de Estado del 23 de enero de 1958 y la Revolución Democrática.....	225
II.	LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961: LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE 1958 Y EL PACTO DE PUNTO FIJO	228
1.	La Revolución Democrática de 1958 y las reglas de juego del sistema político	228
2.	El Pacto de Punto Fijo (1958)	229
3.	La consecuencia del Pacto: La Constitución de 1961	232
III.	EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961....	233
1.	Principios del régimen político	233
A.	<i>La Federación Centralizada</i>	234
B.	<i>La democracia de partidos</i>	235

2. Los derechos constitucionales	236
A. <i>Los derechos individuales</i>	236
B. <i>Los derechos sociales</i>	238
C. <i>Los derechos económicos</i>	238
D. <i>Los derechos políticos</i>	239
E. <i>La recepción del derecho y protección internacionales</i>	239
3. Los órganos constitucionales	240
A. <i>Los órganos constitucionales de la República</i>	240
a. <i>El Congreso: Senado y Cámara de Diputados</i>	240
a'. <i>Composición y garantías</i>	241
b'. <i>Atribuciones privativas de las Cámaras Legislativas</i>	242
c'. <i>La función legislativa</i>	242
d'. <i>La función de control</i>	243
b. <i>El Ejecutivo Nacional y la Administración Pública</i>	244
a'. <i>El Presidente de la República</i>	244
b'. <i>Los Ministros y la Administración Pública</i>	244
c'. <i>Las Fuerzas Armadas Nacionales</i>	245
c. <i>Los órganos del Poder Judicial</i>	245
d. <i>Los órganos constitucionales con autonomía funcional</i>	246
B. <i>Los órganos constitucionales de los Estados Miembros de la Federación</i>	247
a. <i>Las Asambleas Legislativas</i>	247
b. <i>Los Gobernadores de Estado</i>	248
c. <i>Los órganos municipales</i>	248
4. El régimen electoral	249
A. <i>El derecho activo y pasivo al sufragio</i>	249
B. <i>El sistema electoral</i>	250
C. <i>El régimen de los partidos políticos</i>	251
5. Las garantías constitucionales	252
A. <i>El método difuso</i>	252
B. <i>El método concentrado</i>	253
C. <i>El derecho de amparo a los derechos fundamentales y la acción de amparo</i>	253
D. <i>La justicia contencioso-administrativa</i>	254
6. Vigencia del régimen constitucional y su inviolabilidad	255

IV. LA CRISIS TERMINAL DE LOS PARTIDOS Y DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO	256
--	-----

SEXTA PARTE

LA CRISIS POLÍTICA Y LOS INICIOS DEL AUTORITARISMO CONSTITUCIONAL CON LA CONSTITUCIÓN DE 1999: EL ESTADO AUTORITARIO CENTRALIZADO	263
--	-----

I. LA PROPUESTA PARA LA ELECCIÓN DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE NO REGULADA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961 Y SUS VICISITUDES JURÍDICAS Y CONSTITUCIONALES EN 1999	263
1. El planteamiento sobre una solución constituyente a la crisis	263
2. La convocatoria de la Asamblea Constituyente en 1999 al margen de la Constitución vigente	264
3. La ruptura del hilo constitucional de la Constitución de 1961 por la Asamblea Nacional Constituyente	269
II. LA ELABORACIÓN Y SANCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999	273
III. ALGUNAS INNOVACIONES RESPECTO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	275
1. La denominación de la República como República Bolivariana de Venezuela	275
2. El Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.....	276
3. La forma del Estado: la “Federación descentralizada”	277
4. La soberanía popular y el régimen democrático	278
5. El estatuto de las personas y de los ciudadanos.....	280
6. La supremacía constitucional	281
7. Régimen constitucional de la integración económica regional .	281
8. El régimen de la seguridad y defensa de la Nación	282
IV. ASPECTOS RESALTANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	284
1. El sistema político	284
A. <i>El derecho a la participación política</i>	285
B. <i>El sistema electoral y la democracia representativa</i>	285
C. <i>El sistema de partidos políticos y de asociación política ..</i>	287
D. <i>El sistema de referendos y la democracia directa</i>	289
2. La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal	290

3. La organización del Poder Público Nacional	290
A. <i>La penta división del poder y la ausencia de independencia entre los poderes</i>	291
B. <i>El sistema presidencial de gobierno</i>	293
C. <i>El Poder Legislativo Nacional: la Asamblea Nacional</i>	293
D. <i>El Poder Ejecutivo Nacional</i>	296
E. <i>El Poder Judicial</i>	298
a. <i>Los principios de la justicia</i>	298
b. <i>Las jurisdicciones en la Constitución</i>	299
c. <i>Los principios de la carrera judicial</i>	300
d. <i>El Tribunal Supremo de Justicia y sus atribuciones en el gobierno y administración del sistema judicial</i>	301
F. <i>El Poder Ciudadano</i>	303
G. <i>El Poder Electoral</i>	304
4. La organización del Poder Público Estatal	306
5. La organización del Poder Público Municipal	307
6. El problema del Estado federal descentralizado con un marco centralista	309
V. ASPECTOS DE LA CONSTITUCIÓN SOCIAL Y DEL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS	310
1. El régimen general de los derechos humanos	311
2. El régimen general de las garantías constitucionales	312
3. Los derechos individuales	315
4. Los derechos sociales y de las familias	316
5. Los derechos laborales	318
6. Los derechos culturales y educación	318
7. Los derechos ambientales	319
8. Los derechos de los pueblos indígenas	319
9. Los deberes constitucionales	321
10. Los problemas de una Constitución social concebida para el paternalismo y el populismo	321
VI. ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA	323
1. Principios del sistema económico	324
2. El régimen de los derechos económicos	324
3. El régimen de la intervención del Estado en la economía	326
4. El régimen tributario	327
5. El régimen fiscal y económico del Estado	329
6. El régimen de los bienes públicos	329
7. Los problemas de una Constitución económica concebida para el estatismo	330

VII. LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LA CONSTITUCIÓN	332
1. La garantía de la Constitución: el control judicial de la constitucionalidad.....	332
A. <i>Aspectos de la justicia constitucional</i>	333
a. <i>La competencia judicial.....</i>	333
b. <i>El control difuso de la constitucionalidad de las leyes.....</i>	333
c. <i>El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes: la Jurisdicción Constitucional.....</i>	334
B. <i>Las competencias del Tribunal Supremo de Justicia en materia de justicia constitucional.....</i>	335
a. <i>La potestad anulatoria por inconstitucionalidad</i>	335
b. <i>El control previo de la constitucionalidad de actos estatales</i>	335
c. <i>La revisión obligatoria de la constitucionalidad de los Decretos de Estado de Emergencia.....</i>	336
d. <i>El control de constitucionalidad de las leyes por omisión</i>	336
e. <i>El control de la constitucionalidad de las leyes mediante la declaración de colisión.....</i>	336
f. <i>La resolución de controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público</i>	336
g. <i>La revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de instancia en cuestiones de constitucionalidad....</i>	337
C. <i>El Tribunal Supremo como supremo intérprete de la Constitución.....</i>	337
2. El régimen de los estados de excepción.....	338
A. <i>Los estados de excepción.....</i>	338
B. <i>El Decreto de estado de excepción</i>	339
C. <i>La restricción de las garantías constitucionales</i>	339
D. <i>La garantía del normal funcionamiento de los Poderes Públicos.....</i>	340
3. La revisión constitucional.....	340
A. <i>Las Enmiendas constitucionales.....</i>	341
B. <i>Las Reformas constitucionales.....</i>	342
C. <i>La Asamblea Nacional Constituyente</i>	343
VIII. EL SENTIDO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 APROBADAS POPULARMENTE	344

IX. LA RUPTURA DEL HILO CONSTITUCIONAL POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE AL DICTAR UNAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES TRANSITORIAS NO APROBADAS POR EL PUEBLO MEDIANTE REFERENDO APROBATORIO	347
1. Los intentos fallidos de sancionar un régimen constitucional de transición del Poder Público	347
2. El inconstitucional régimen de transición del Poder Público dictado después de aprobada la nueva Constitución por el pueblo	349
A. <i>La eliminación del Congreso y el nombramiento de una Comisión Legislativa Nacional.....</i>	<i>351</i>
B. <i>La disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados y el nombramiento de Comisiones Legislativas Estadales.....</i>	<i>353</i>
C. <i>El control de Alcaldías y Concejos Municipales</i>	<i>353</i>
D. <i>La eliminación de la Corte Suprema de Justicia, la creación del Tribunal Supremo y de sus Salas, la designación de los Magistrados y la creación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial.....</i>	<i>354</i>
E. <i>La designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano.....</i>	<i>356</i>
F. <i>La designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral.....</i>	<i>356</i>
G. <i>La asignación por el Tribunal Supremo de Justicia de rango constitucional al “Régimen de transición del Poder Público” que lo había creado.....</i>	<i>356</i>
3. Las secuelas del régimen transitorio y las sucesivas actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente al margen de la Constitución	360
X. EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE	368
1. La pervivencia de la democracia representativa de partidos .	369
2. La pervivencia de la Federación centralizada con el nombre de Federación descentralizada	373
3. La concentración del Poder Público, el presidencialismo y el militarismo	374
4. La inacabada crisis política	376

SÉPTIMA PARTE

LA PROLONGACIÓN DE LA CRISIS POLÍTICA Y LAS VICISITUDES POLÍTICO CONSTITUCIONALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999:

LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO ESTABLECIDO EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN Y A LA PROPIA DEMOCRACIA	379
---	------------

I. ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI (1999-2002)	381
1. La situación de la democracia representativa y sus deformaciones	382
2. La situación de la democracia participativa y la marginalización del derecho a la participación ciudadana	385
3. La situación de los derechos humanos y los efectos de su irrespeto	389
4. La situación del Estado de derecho y el acceso al poder	390
5. La situación de la democracia fracturada por la dependencia del Poder Electoral	391
6. La situación de la democracia y las limitaciones al pluralismo	392
7. La situación de la democracia por la ausencia de efectiva separación y control del poder y su distorsión	394
8. La situación de la democracia y los problemas de la transparencia gubernamental	397
9. La situación de la democracia y las limitaciones a la libertad de expresión	397
10. La situación de la democracia y los problemas de sujeción de los militares al poder civil	398
11. La situación de la democracia y el precario funcionamiento del Estado de Derecho	400
II. LOS SUCESOS DE ABRIL DE 2002 Y LA RENUNCIA DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ FRÍAS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	402
1. Los antecedentes políticos de la renuncia del Presidente de la República a su cargo el 12 de abril de 2002	403
2. La desobediencia militar y la masacre del 11 de abril de 2002	406
3. El anuncio oficial y público de la renuncia del Presidente Chávez	414
4. El fallido intento de establecer un gobierno de transición que contrariaba la Constitución	429

III.	LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN ELECTORAL A LA CRISIS POLÍTICA: EL SECUESTRO DEL PODER ELECTORAL Y LA CONFISCACIÓN DEL DERECHO A REVOCAR MANDATOS POPULARES (2002- 2004)	433
1.	La búsqueda de una salida electoral a la crisis política y los intentos fallidos de realizar un referendo consultivo por la paralización del Poder Electoral	433
2.	El secuestro y control oficial del Consejo nacional Electoral mediante la sala Constitucional del Tribunal Supremo y las vicisitudes de la convocatoria del referendo revocatorio presidencial	437
3.	El referendo revocatorio presidencial convertido en referendo “reafirmatorio”	452
IV.	LA INTERMINABLE INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL Y LA AUSENCIA DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LOS JUECES (1999-2006)	457
1.	El inicio del sometimiento de los jueces al poder: La intervención constituyente del Poder Judicial	458
2.	La ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial por el gemen constitucional de concentración del poder, en contradicción con la penta división del poder público	460
3.	La inconstitucional lesión a la independencia del Tribunal Supremo con la burla a la exigencia de participación ciudadana en la designación de sus magistrados	463
4.	La interminable la intervención política del Poder Judicial con la complicidad del Tribunal Supremo de Justicia	467
5.	La inconstitucional conversión de jueces temporales en jueces titulares sin concursos públicos de oposición para el nombramiento de los jueces	470
6.	La inconstitucional regularización de la inexistencia de la jurisdicción disciplinaria judicial	474
V.	EL AUTORITARISMO CENTRALISTA ESTABLECIDO EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN Y A LA DEMOCRACIA	477
1.	El autoritarismo popular y el fraude a la democracia	477
2.	El proceso de concentración del poder y el autoritarismo constitucional	480
3.	El proceso de centralización del poder y la ausencia de efectiva participación política	484

VI. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007, RECHAZADA POR EL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO	496
1. La propuesta de reforma constitucional de 2007 concebida y sancionada en fraude a la Constitución	497
2. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban crear de un Estado Socialista Centralizado	503
A. <i>El rechazo a la propuesta de establecer una “doctrina bolivariana” como doctrina del estado socialista</i>	505
B. <i>El rechazo a la propuesta de sustituir el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia por el Estado Socialista</i>	506
C. <i>El rechazo a la propuesta de eliminar la descentralización como política de Estado</i>	507
D. <i>El rechazo a la propuesta de eliminar la democracia representativa a nivel local</i>	507
3. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban restringir el derecho ciudadano a la participación política .	509
A. <i>El rechazo a la propuesta de reducir el derecho a la participación política sólo para la ejecución de la ideología socialista</i>	509
B. <i>El rechazo a la propuesta de eliminar la participación de los representantes de la sociedad civil en la postulación de altos funcionarios del Estado</i>	510
C. <i>El rechazo a la propuesta de limitar al derecho a la participación política mediante referendos</i>	510
D. <i>El rechazo a la propuesta de limitar el derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución.</i>	511
4. Los rechazados cambios constitucionales que buscaban dismantelar la federación y centralizar totalmente al Estado	511
A. <i>El rechazo a la propuesta de establecer una supuesta “nueva geometría del poder”</i>	511
B. <i>El rechazo a la propuesta de reestablecer del Distrito Federal sin autonomía política ni gobierno democrático local</i>	513
C. <i>El rechazo a la propuesta de establecer un Poder Popular en la distribución vertical del Poder Público</i>	513
D. <i>El rechazo a la “nacionalización” de las competencias en el Poder Público</i>	514

CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

E. <i>El rechazo a la propuesta de limitar la autonomía municipal y de eliminar las parroquias como entidades locales</i>	515
5. Los rechazados cambios constitucionales en la organización y funcionamiento del Poder Nacional	515
A. <i>El rechazo a las propuestas de reforma para acentuar el presidencialismo</i>	515
B. <i>El rechazo a las propuestas de reforma para acentuar la concentración del poder</i>	516
C. <i>El rechazo a las propuestas de reforma para acentuar el militarismo</i>	517
6. Los rechazados cambios constitucionales a la Constitución Económica	518
A. <i>El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la libertad económica</i>	519
B. <i>El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la propiedad privada</i>	520
C. <i>El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la autonomía del banco Central de Venezuela y concentrar en el Presidente el manejo del régimen fiscal y económico del Estado</i>	521
7. Los rechazados cambios regresivos a régimen de los derechos constitucionales	522
8. Los efectos del referendo de rechazo de la reforma constitucional como expresión del poder constituyente originario	523

SECCIÓN SEGUNDA

TEXTOS CONSTITUCIONALES 1810-1873

§ 0. ACTOS DE LA INDEPENDENCIA 1810-1811	529
§ 0.a. Acta de instalación de la Junta Suprema de Venezuela del 19 de Abril de 1810	531
§ 0.b. Reglamento de elecciones y reunión de diputados de 1810	535
Capítulo Primero: Nombramiento de los electores parroquiales	539

ÍNDICE GENERAL

Capítulo Segundo: Congregaciones de electores parroquia- les para el nombramiento de diputados	541
Capítulo Tercero: Reunión de los diputados en la capital ...	542
§ 0.c. Acta de la Independencia del 5 de julio de 1811	545
§ 0.d. Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811	549
§ 1. CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LOS ESTADOS DE VE- NEZUELA DE 1811	555
Preliminar: Bases del pacto federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación	555
Capítulo I. De la Religión	555
Capítulo II. Del Poder Legislativo	556
Sección 1ª. División, límites y funciones de este poder .	556
Sección 2ª. Elección de la Cámara de Representantes ...	557
Sección 3ª. Elección de los Senadores	560
Sección 4ª. Funciones y facultades del Senado	560
Sección 5ª. Funciones económicas y prerrogativas co- munes a ambas Cámaras	561
Sección 6ª. Tiempo, lugar y duración de las sesiones le- gislativas de ambas Cámaras	562
Sección 7ª. Atribuciones especiales del Poder Legislativo	562
Capítulo III. Del Poder Ejecutivo	563
Sección 1ª. De su naturaleza, cualidades y duración	563
Sección 2ª. Elección del Poder Ejecutivo	564
Sección 3ª. Atribuciones del Poder Ejecutivo	564
Sección 4ª. Deberes del Poder Ejecutivo	566
Sección 5ª. Disposiciones generales relativas al Poder Ejecutivo	566
Capítulo IV. Del Poder Judicial.....	566
Sección 1ª. Naturaleza, elección y duración de este Po- der	566
Sección 2ª. Atribuciones del Poder Judicial	567
Capítulo V. De las Provincias	567
Sección 1ª. Límites de la autoridad de cada una	567
Sección 2ª. Correspondencia recíproca entre sí	568
Sección 3ª. Aumento sucesivo de la Confederación	568
Sección 4ª. Mutua garantía de las provincias entre sí	569
Capítulo VI. Revisión y Reforma de la Constitución	569
Capítulo VII. Sanción o ratificación de la Constitución	569
Capítulo VIII. Derechos del hombre que se reconocerán y respetarán en todas la extensión del Estado	570

CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

Sección 1ª. Soberanía del pueblo	570
Sección 2ª. Derechos del hombre en sociedad	570
Sección 3ª. Deberes del hombre en la sociedad	574
Sección 4ª. Deberes del cuerpo social	574
Capítulo IX. Dispositivos generales	574
§ 1.a. Poderes extraordinarios conferidos al Generalísimo por el Poder Ejecutivo en 1812	581
§ 1.b. Poderes extraordinarios asumidos por el Libertador y decisiones sobre el Gobierno de Venezuela de 1813 y 1814 ..	585
§ 1.c. Acta del Congreso de Cariaco de 1817	593
§ 1.d. Decreto de organización del Poder Judicial de 1817	595
Título I. Tribunales inferiores o de primera instancia	595
Título II. Tribunal Superior o de Apelación	595
§ 1.e. Decreto de creación del Consejo de Estado de 1817	597
§ 1.f. Decreto de creación del Consejo de Gobierno de 1817 ...	599
§ 1.g. Decreto sobre atribuciones de los Gobernadores de 1818	601
§ 1.h. Reglamento para elecciones de representantes al 2º Congreso de Venezuela de 1818	603
§ 1.i. Declaración de la República de Venezuela de 1818	613
§ 1.j. Reglamento de la Presidencia de la República de 1819 ...	615
§ 1.k. Acuerdo del Congreso concediendo autoridad ilimitada al Libertador de 1819	617
§ 2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE VENEZUELA DE 1819	619
Título I. Derechos y deberes del hombre y del ciudadano	621
Sección 1ª. Derechos del hombre en sociedad	622
Sección 2ª. Deberes del ciudadano	623
Título II. De la República y división de su territorio	623
Sección 1ª. De la República	623
Título III.	623
Sección 1ª. De los ciudadanos	623
Título IV. De las Asambleas parroquiales y departamentales ...	624
Sección 1ª. Asambleas parroquiales	624
Sección 2ª. Asambleas electorales o departamentales	624
Título V. Del Soberano y del ejercicio de la soberanía	625
Título VI. Del Poder Legislativo	625

ÍNDICE GENERAL

Sección 1ª. División, duración, límites, funciones generales y prerrogativas de este Poder	625
Sección 2ª. De la Cámara de Representantes, sus atribuciones y duración.....	628
Sección 3ª. Del Senado, su duración, elección y atribuciones	628
Sección 4ª. Garantía de los miembros del Congreso	629
Título VII. Del Poder Ejecutivo	630
Sección 1ª. De la naturaleza y duración de este Poder ...	630
Sección 2ª. Elección del Presidente	630
Sección 3ª. Funciones del Presidente	630
Sección 4ª. Deberes del Presidente	632
Sección 5ª. Garantía y prerrogativas del Presidente	632
Sección 6ª. De los Ministros Secretarios del Despacho	632
Título VIII. Del Poder Judicial	632
Sección 1ª. Naturaleza, elección y duración de este Poder	633
Sección 2ª. Atribuciones del Poder Judicial	633
Título IX. Organización interior	633
Sección 1ª. De la administración de las provincias	633
Sección 2ª. De los departamentos	634
Sección 3ª. De la administración judicial de las provincias y departamentos.....	634
Título X. Revisión de la Constitución	635
Título XI. Disposiciones generales	635
Título XII. Modo de sancionar la Constitución	636
Apéndice a la Constitución relativo al Poder Moral	637
Sección 2ª. De las atribuciones especiales de la Cámara de Moral	639
Sección 3ª. Atribuciones de la Cámara de Educación	640
§ 2.a. Ley Fundamental de la República de Colombia de 1819	643
§ 2.b. Ley Fundamental de la Unión de los Pueblo de Colombia de 1821	645
§ 3. CONSTITUCIÓN DE 1821	647
Título I. De la Nación colombiana y de los colombianos	649
Sección 1ª. De la Nación colombiana	649
Sección 2ª. De los colombianos	649

CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

Título II.	Del territorio de Colombia y de su Gobierno	649
	Sección 1ª. Del territorio de Colombia	649
	Sección 2ª. Del Gobierno de Colombia	649
Título III.	De las Asambleas parroquiales y electorales	650
	Sección 1ª. De las Asambleas parroquiales y escrutinio de sus elecciones	650
	Sección 2ª. De las Asambleas electorales o de provincia ...	651
Título IV.	Del Poder Legislativo	652
	Sección 1ª. De la división límites y funciones de este Poder	652
	Sección 2ª. De las atribuciones especiales del Con- greso	653
	Sección 3ª. De las funciones económicas y prerrogati- vas comunes a ambas Cámaras y a sus miembros	654
	Sección 4ª. Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso	655
	Sección 5ª. Del escrutinio y elecciones correspondien- tes al Congreso.....	655
	Sección 6ª. De la Cámara de Representantes	656
	Sección 7ª. De la Cámara del Senado	657
Título V.	Del Poder Ejecutivo	658
	Sección 1ª. De la naturaleza y duración de este Poder	658
	Sección 2ª. De las funciones, deberes y prerrogativas del Presidente de la República	658
	Sección 3ª. Del Consejo de Gobierno	659
	Sección 4ª. De los Secretarios de Despacho	660
Título VI.	Del Poder Judicial	660
	Sección 1ª. De las atribuciones de la Alta Corte de Jus- ticia, elección y duración de sus miembros	660
	Sección 2ª. De las Cortes superiores de Justicia y Juz- gados inferiores	660
Título VII.	De la organización interior de la República	661
	Sección 1ª. De la administración de los departamentos ..	661
	Sección 2ª. De la administración de las provincias y cantones	661
Título VIII.	Disposiciones generales	661
Título IX.	Del juramento de los empleados	663
Título X.	De la observancia de las leyes antiguas, interpreta- ción y reforma de esta Constitución	663

ÍNDICE GENERAL

§ 3.a.	Principales actos de la Revolución de Valencia de 1826	667
§ 3.b.	Decreto Orgánico del Libertador de 27 de agosto de 1828, por medio del cual asume el Poder Supremo	677
Título I.	Del Poder Supremo	678
Título II.	Del Ministerio de Estado y Consejo de Ministros	678
Título III.	Del Consejo de Estado	681
Título IV.	De la organización y administración del territorio de la República	679
Título V.	De la administración de Justicia	679
Título VI.	Disposiciones generales	679
§ 3.c.	Decreto de supresión de las Municipalidades de la República de 17 de noviembre de 1828	681
§ 3.d.	Decreto de convocatoria a elecciones para el Congreso Constituyente de 1828	683
§ 3.e.	Decreto de convocación a elecciones de 1830	685
§ 3.f.	Acta de instalación del Congreso Constituyente de Venezuela de 1830	691
§ 3.g.	Actos de ofrecimiento y rechazo de la Constitución de Colombia de 1830	695
§ 3.h.	Reglamento provisorio para el Gobierno de Estado de 1830	697
§ 3.i.	Decreto de 6 de agosto de 1830. Garantía de los venezolanos para el Gobierno Provisorio	703
§ 4.	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VENEZUELA DE 1830	707
Título I.	De la Nación venezolana y de su territorio	709
Título II.	Del Gobierno de Venezuela	709
Título III.	De los venezolanos	709
Título IV.	De los deberes de los venezolanos	710
Título V.	De los derechos políticos de los venezolanos	710
Título VI.	De las elecciones en general	710
Título VII.	De las Asambleas parroquiales	711
Título VIII.	De las Asambleas o Colegios electorales	712
Título IX.	Disposiciones comunes a las Asambleas parroquiales y Colegios electorales	713
Título X.	Del Poder Legislativo	713
Título XI.	De la Cámara de Representantes	713
Título XII.	De la Cámara del Senado	714
Título XIII.	De las funciones económicas y disposiciones comunes a ambas cámaras	715
Título XIV.	De las atribuciones del Congreso	716
Título XV.	De la formación de las leyes y su promulgación	717
Título XVI.	Del Poder Ejecutivo	718
Título XVII.	Del Consejo de Gobierno	721

CONSTITUCIONES DE VENEZUELA

Título XVIII.	De los Secretarios de Despacho	722
Título XIX.	Del Poder Judicial	722
Título XX.	De la Suprema Corte de Justicia	722
Título XXI.	De las Cortes Superiores de Justicia	723
Título XXII.	Disposiciones generales en el Orden Judicial	724
Título XXIII.	De la administración interior de las provincias	724
Título XXIV.	De los Gobernadores de provincia y Jefes de cantón	726
Título XXV.	De la Fuerza Armada	726
Título XXVI.	Disposiciones generales	727
Título XXVII.	Del juramento de los empleados	729
Título XXVIII.	De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución	729
§ 4.a.	Decreto de 24 de septiembre de 1830 sobre la publicación y juramento de la Constitución	731
§ 4.b.	Decreto de 10 de marzo de 1856 determinando la manera de efectuar la reforma de la Constitución	733
§ 5.	CONSTITUCIÓN DE 1857	735
Título I.	De la Nación venezolana y su territorio	737
Título II.	De la forma de Gobierno	737
Título III.	De los venezolanos	737
Título IV.	De la ciudadanía	737
Título V.	Del Poder Legislativo	738
Título VI.	De la Cámara de Diputados	738
Título VII.	De la Cámara del Senado	739
Título VIII.	Disposiciones comunes a ambas Cámaras	739
Título IX.	De las atribuciones del Congreso funcionando separadamente en Cámaras Legislativas	740
Título X.	De la formación de las Leyes y Decretos Legislativos ..	741
Título XI.	Del Poder Ejecutivo	741
Título XII.	Del Presidente y Vicepresidente de la República	743
Título XIII.	De los Secretarios del Despacho	743
Título XIV.	Del Consejo de Gobierno	744
Título XV.	Del Poder Judicial	744
Título XVI.	Del Poder Municipal	745
Título XVII.	Del régimen político de las provincias	745
Título XVIII.	De la Fuerza Armada	746
Título XIX.	De los deberes de los venezolanos	746
Título XX.	De las garantías	746
Título XXI.	De juramento de los empleados	748
Título XXII.	De la reforma de la Constitución	748
Título XXIII.	De la Confederación Colombiana	748
Disposiciones transitorias		748

ÍNDICE GENERAL

§ 5.a.	Decreto de 19 de abril de 1858 convocando a elecciones para constituir la Convención Nacional	751
§ 5.b.	Resolución de 8 de julio de 1858 organizando el Gobierno Provisional que produjo la Revolución del 5 de marzo y que designa la ciudad de Valencia como residencia del Gobierno Provisional	753
§ 6.	CONSTITUCIÓN DE 1858	755
	Título I. De la Nación venezolana y su territorio	757
	Título II. De los venezolanos	757
	Título III. Del Gobierno de Venezuela	757
	Título IV. De los ciudadanos	757
	Título V. De los derechos individuales	758
	Título VI. Del Poder Legislativo	759
	Título VII. De la Cámara del Senado	760
	Título VIII. De la Cámara de Diputados	760
	Título IX. De las atribuciones del Congreso	761
	Título X. De la formación de las Leyes	762
	Título XI. Del Poder Ejecutivo	763
	Título XII. De los Secretarios del Despacho	765
	Título XIII. Del Poder Judicial	765
	Título XIV. De la Corte Suprema	766
	Título XV. De las Cortes Superiores y demás Tribunales de Justicia	767
	Título XVI. Disposiciones generales en el orden Judicial	767
	Título XVII. Del Poder Municipal	767
	Título XVIII. De las Legislaturas provinciales	767
	Título XIX. De los Gobernadores	768
	Título XX. De la Fuerza Militar	769
	Título XXI. De la responsabilidad	769
	Título XXII. Disposiciones varias	770
	Título XXIII. Del juramento de los empleados	770
	Título XXIV. De la reforma de la Constitución	770
	Título XXV. Disposiciones transitorias	770
§ 6.a.	Decreto de 10 de septiembre de 1861 haciéndose cargo del Gobierno el General José Antonio Páez como Jefe Supremo y que anula la Constitución de 1858	772
§ 6.b.	Decreto de 1° de enero de 1862 organizando el Gobierno del Jefe Supremo	775
§ 6.c.	Decreto de 1° de enero de 1862 organizando el Consejo de Estado	777
§ 6.d.	Decreto de 1° de enero de 1862 sobre elección del que deba sustituir al Jefe Supremo	779
§ 6.e.	Decreto de 12 de agosto de 1863 fijando las atribuciones del Gobierno General y las de los Estados	781

§ 6.f. Decreto de 16 de agosto de 1863 sobre los derechos individuales y las garantías de los venezolanos	783
§ 7. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA DE 1864	785
Título I. La Nación	787
Sección 1ª. Del territorio	787
Sección 2ª. De los venezolanos	787
Título II. Bases de la unión	787
Título III. Garantía de los venezolanos	788
Título IV. De la Legislatura Nacional	790
Sección 1ª.	790
Sección 2ª. De la Cámara de Diputados	790
Sección 3ª. De la Cámara del Senado	790
Sección 4ª. Disposiciones comunes a las Cámaras	790
Sección 5ª. Atribuciones de la Legislatura	791
Sección 6ª. De la formación de las leyes	792
Título V. Del Ejecutivo Nacional	793
Sección 1ª. Del Jefe de la Administración general	793
Sección 2ª. De las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela	794
Sección 3ª. De los Ministros del Despacho	795
Sección 4ª.	795
Título VI. De la Alta Corte Federal	795
Sección 1ª. De su formación	795
Sección 2ª. Atribuciones de la Alta Corte Federal	796
Título VII. Disposiciones complementarias	796
§ 7.a. Decreto de 30 de junio de 1868 declarando vigente la Constitución de 1864, número 1423, y las Leyes y los Decretos que no se opongan al espíritu de la Revolución	801
§ 7.b. Resolución legislativa de 12 de febrero de 1869 fijando día para el escrutinio de las elecciones de Presidente de la Unión y declarando que desde el 20 de dicho mes queda restablecida la legalidad y en toda su plenitud la Constitución de 1864	803
§ 7.c. Decreto de 23 de febrero de 1869 declarando vigente la Constitución de 1864, número 1423, en virtud del artículo 4º de la Resolución legislativa, número 1654, y derogando el Decreto de junio 1868	805

ÍNDICE GENERAL

§ 7.d.	Decreto de 27 de abril de 1870 convocando un Congreso de Plenipotenciarios y anulando las Leyes, los Decretos y las Resoluciones expedidas desde el 28 de Junio de 1868 hasta la fecha del Decreto	807
§ 7.e.	Acuerdo de 12 de julio de 1870 del Congreso de Plenipotenciarios y las Conferencias de los días 13, 14, y 15 del mismo mes	809
§ 7.f.	Decreto de 17 de junio de 1872 convocando los pueblos al ejercicio de su soberanía	815
§ 7.g.	Resolución de 1 de marzo de 1873 aprobando los actos del General Guzmán Blanco en su carácter de Presidente provisional de la República	817

