

# EL ESTADO TOTALITARIO Y LA AUSENCIA DE ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO Y DE JUSTICIA, DE ECONOMÍA MIXTA Y DESCENTRALIZADO\*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela*

## INTRODUCCIÓN

En Venezuela, después de quince años de régimen autoritario, el Estado democrático y social de derecho y de justicia, de economía mixta y descentralizado que reguló tan cuidadosamente la Constitución de 1999, ha sido totalmente desmantelado, habiéndose ensamblado en su lugar, sobre sus ruinas y escombros, pero sin dejar de usar algunos de sus despojos como parapeto y adorno, un Estado Totalitario que se ha impuesto a los venezolanos sin que nadie haya votado por su implementación, y que ha pasado a controlar todos los aspectos de la vida política, social y económica del país.

Ese Estado Totalitario, que todos los venezolanos hemos ya resentido, se ha apoderado ya de todos los aspectos de la vida cotidiana, habiendo logrado que todos los ciudadanos, si todavía podemos llamarnos así, dependamos en una forma u otra de Estado, y de la burocracia cívico militar que lo controla, y frente al cual, por supuesto no hay ni derechos que reclamar, ni garantías que exigir, ni forma alguna de controlar, sino aceptación, asentimiento, sometimiento, sumisión, resignación o discriminación, desplazamiento, relegación o persecución.

Un Estado Totalitario en el cual el poder está totalmente concentrado y controlado por la burocracia que lo maneja, y que está imbricada a un partido político “único” que se ha fusionado al propio aparato estatal, y que en conjunto poseen el monopolio de la actividad política y económica del país, guiados por una ideología que se ha convertido legalmente en la única “legítima” y “legal” por ser ideología oficial del propio Estado, regulada en leyes, reglamentos, decretos y planes, y que aunque denominada en ellos como “socialista,” no es más que un barato maquillaje de la doctrina “comunista,” tal como incluso quedó plasmada en el artículo 6.12 de la Ley del llamado “Sistema Económico Comunal” (2010),<sup>1</sup> al definir el “modelo productivo socialista” montándolo sobre los tres pilares que conforme a Mark y Engels conforman la “sociedad comunista,” que son: la apropiación por el Estado de todos los medios de producción (“propiedad social”); la “eliminación de la división social del trabajo, propio del modelo capitalista” y la “reversión del excedente;”<sup>2</sup> con todo lo que de destructivo tiene la edificación de cada uno de ellos.

La consecuencia ha sido la persecución y proscripción de la iniciativa privada, pasando la ya marginal actividad económica que aún queda gerenciada por particulares, a una situación de dependencia total de lo que disponga y ordene una burocracia oficial que no puede ser controlada ni contestada, sobre todo lo que se pueda o no pueda hacerse, lo que se pueda o no importar o comprar para producir, y por supuesto, lo que se pueda calcular o no sobre costos de producción, ganancias y precios. Pero ello, en todo caso, es marginal, porque el grueso de la economía ya está en manos del Estado, no sólo por haber abusado de su condición de Estado petrolero, ya de antaño empresario exclusivo en desarrollos industriales vinculados a la explotación de recursos naturales, que le ha asegurado históricamente el mayor ingreso fiscal jamás soñado por país alguno en tan corto tiempo, que se ha mal administrado y despilfarrado impunemente; sino por haber nacionalizado, depredado, confiscado, expropiado, ocupado y decomisado empresas y establecimientos industriales privados, sin estar sometido a control alguno y sin pagar la justa compensación de la que habla la Constitución.

---

\* Ponencia elaborada para las *XVII Jornadas Centenarias Internacionales : Constitución, Derecho Administrativo y Proceso: Vigencia, reforma e innovación,* organizadas por el Colegio de Abogados del Estado Carabobo, Instituto de Estudios Jurídicos “Dr. José Ángel Castillo Moreno,” Valencia, 6 al 8 de noviembre de 2014.

<sup>1</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6011 de 21 de diciembre de 2014. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 102-109.

<sup>2</sup> Véase en Karl Marx and Frederich Engels, “The German Ideology,” en *Collective Works*, Vol. 5, International Publishers, New York 1976, p. 47. Véanse además los textos pertinentes en [http://www.educa.madrid.org/cms\\_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf](http://www.educa.madrid.org/cms_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf)

En este Estado totalitario, todo depende del Estado, todos dependen en una forma u otra del Estado y de su burocracia, pero los que más dependencia tienen son las clases menos favorecidas, que han resultado siendo más pobres y miserables, sujeta su existencia a las dádivas del Estado, al cual ahora deben gratitud y sumisión, porque todo lo reciben del Estado, sin lo cual simplemente no pueden vivir, a través de las denominadas "Misiones" que son oscuros programas de dádivas que manejan, sin disciplina ni control fiscal alguno, ingentes recursos públicos. En ese Estado Totalitario, la generación de pobreza y miseria es una política de Estado, el cual vive de la pobreza y por ello la estimula, organiza y conforma hasta un ejército informal de grupos de agresión, y medio "formal" de milicias, para en todo caso asegurar la dependencia y sumisión.

Por otra parte, en ese esquema dadivoso, ninguna generación de empleo ni de riqueza es posible, y con la destrucción de la economía, que ha dejado poco margen de empleo, lo que hay es una enorme burocratización del Estado, que se ha convertido en un fin en sí mismo. Nada de lo que dice la Constitución se aplica, por ejemplo, que la Administración debe estar al servicio del ciudadano, pues al contrario, lo que se ha establecido es una Administración del Estado que antes que nada está al servicio de su propia burocracia, comandada por una casta de civiles y militares privilegiados, que son los nuevos ricos del país; siendo la atención al ciudadano totalmente marginal, salvo cuando se convierte en una fuente de ingresos paralelo derivada de la corrupción, en cuyo caso hay interés de servir, pero por razones estrictamente personales del funcionario.

Y en cuanto al resto de la población, lo que por ejemplo era la clase media, la misma quedó sometida a dicha burocracia a través de la política de escases, derivada de la ausencia de producción, la regulación de precios, y el control de la importación por el Estado al tener el control total de las divisas para ello. Con ellos, todas las personas, los de menos recursos y los de recursos de sobrevivencia, tienen que gastar sus horas, días y semanas buscando cómo atender sus necesidades más básicas en medicinas, y bienes de primera necesidad elementales, por los que tienen que materialmente pelear en colas interminables, mientras esos mismos bienes salen del país y se venden a precios no regulados al otro lado de la frontera. Es el contrabando de extracción que también se ha convertido en una política de Estado, sostenido por la burocracia que se beneficia de ello.

Ese Estado Totalitario, además, controla la casi totalidad de todos los medios de comunicación audio visual y escritos del país, por haber sido acaparados y confiscados progresivamente por la burocracia estatal, o por haber sido comprados por la misma a través de personas vinculadas o simplemente de testaferros, que después de la debida presión sobre sus antiguos dueños, pasaron a formar parte del coro que al unísono, bombardea todos los minutos, todas las horas, todos los días, al pueblo, con consignas buscando trastocar la inseguridad, escases, miseria y sumisión en la "mayor felicidad del mundo;" y convertir a las críticas, denuncias y disidencias en actos terroristas, y las protestas populares en actos de guerra o agresión, que son masacradas con un aparato represivo militar policial nunca antes visto en el país. Ese control total de los medios de comunicación, permiten a la propaganda oficial estar todos los minutos, horas, días y semanas en todas partes, en medio de un discurso de odio y exclusión permanente, creando falsos enemigos en todos los que puedan adversar o ser disidentes del gobierno. Ello, por supuesto ha originado lo que es propio de los Estados Totalitarios, y es la politización total de la vida social y política, entre la doctrina y política oficial del Estado y los que disienten, al punto de criminalizarse toda disidencia, de manera que lo que podrían ser faltas cometidas por los individuos en el marco de su actividad política, económica o profesional, se conforman simultáneamente como faltas ideológicas, originando un terror ideológico y policial.

El Estado Totalitario que existe en Venezuela, además, deriva de la concentración total del poder en manos de la burocracia estatal, comandada por el Jefe del Ejecutivo Nacional y los militares que asaltaron la Administración, todos miembros del partido de gobierno que preside el propio Presidente de la República, los cuales (burocracia y partido) controlan todos los Poderes del Estado. Controlan a la Asamblea Nacional, por la mayoría que se ha asegurado el partido oficial en la misma, aún sin haber sacado la mayoría de votos en las elecciones parlamentarias, y con ello, el control político sobre la Administración y el gobierno simplemente desapareció del marco institucional. El único control político que se puede ejercer sobre el gobierno es el que deriva de las directrices del propio partido oficial, pero sin estar a su vez sometido a control alguno por parte de los otros poderes del Estado Y como signo del Estado Totalitario, el control de la Asamblea Nacional ha conducido a la burocracia estatal y al partido oficial a simplemente desconocer a la oposición. Es decir, como en todo Estado Totalitario, se gobierna en un esquema de total concentración del poder sin aceptación de oposición.

El Estado Totalitario que existe en Venezuela, además, se caracteriza por el control que la burocracia estatal y el partido oficial ejercen sobre la totalidad del Poder Judicial, donde no hay jueces

autónomos ni independientes, y los que pueda haber están totalmente neutralizados y acallados, razón por la cual no existe control judicial alguno que se pueda ejercer sobre el gobierno y la Administración, y más bien lo que ha ocurrido es que al Tribunal Supremo de Justicia se lo ha puesto al servicio del Estado Totalitario como un instrumento más para afianzar el autoritarismo. Ello ha llegado al punto de que dicho Tribunal ha sido el principal mecanismo del Estado para mutar y moldear la Constitución a favor de políticas autoritarias, y el principal instrumento para inhabilitar políticamente a opositores o para revocarle el mandato a diputados y alcaldes, que solo podrían ser revocados por voto popular. En ese esquema, el resultado es que el Estado Totalitario que tenemos no está realmente sometido al derecho, cuyas normas se ignoran y desprecian; o se mutan o amoldan a discreción del gobierno; ni está sometido a control judicial alguno, por la sumisión del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, de lo que deriva que en lugar de ser un Estado de justicia no es más que un “Estado de la injusticia.”

En ese Estado Totalitario, además, el Poder Ciudadano también ha sido neutralizado y sometido, estando totalmente carente de autonomía e independencia y sujeto a la burocracia estatal y al partido de gobierno, de manera que el Ministerio Público no es más que el instrumento para la persecución de la disidencia, y paralelamente para garantizar la impunidad en los delitos comunes o de corrupción; el Defensor del Pueblo, totalmente sujeto a la burocracia oficial y al partido de gobierno, trastocó o confundió su rol, convirtiéndose en el principal defensor de las políticas totalitarias del Estado, habiéndose olvidado de la población y de los derechos colectivos; y la Contraloría General de la República, desde hace tres lustros no controla a la Administración, y mucho menos el mar de corrupción que se apoderó de la misma, habiéndose reducido sus ejecutorias conocidas, a dictar medidas de inhabilitación política contra funcionarios locales de oposición.

Por último, en cuanto al Poder Electoral, el mismo, secuestrado y sometido desde el inicio a los designios de la burocracia estatal y el partido oficial, con la complicidad de la Asamblea Nacional y del Tribunal Supremo de Justicia, no es garantía ni instrumento alguno de control y de aseguramiento de transparencia ni de imparcialidad en las elecciones o votaciones que se realizan, habiéndose convertido en un simple barniz, fachada o disfraz “electoral” del Estado Totalitario, trastocado el rol de imparcial que debería tener el Consejo Nacional Electoral, en el de ser un simple “agente” electoral del partido oficial.

El Estado Totalitario, además de tener el control de la totalidad del poder que se concentra en la Jefatura del Estado en combinación con el control de la Asamblea Nacional, además ha centralizado la totalidad del poder, ahogando y minimizando el rol de los Estados de la federación y de los Municipios, habiendo incluso montado en paralelo al Estado Constitucional, un Estado llamado “Estado Comunal” o Estado del “Poder Popular,” para en nombre de una supuesta democracia participativa y protagónica, acabar con la democracia representativa, y con la propia estructura del Estado regulado en la Constitución.

Esa implantación de un Estado Totalitario en la estructura estatal que fue diseñada para otra cosa y que fue para consolidar un Estado social y democrático de derecho y de justicia, descentralizado y de economía mixta que regula la Constitución, ha conducido a que en la actualidad, el Estado no solo no sea un Estado democrático, ni un Estado Social, ni un Estado de derecho, ni un Estado de justicia, ni un Estado de economía mixta, ni un Estado descentralizado, sino al desquiciamiento de todo el orden jurídico que rige al Estado, particularmente, del derecho público y del derecho administrativo, ramas sobre las cuales el proceso de totalitarismo ha tenido un extraordinario impacto que estamos en la necesidad de estudiar.

Y precisamente de eso se trata en las reflexiones que conforman este estudio en el cual recojo diversas reflexiones que he formulado en varios foros académicos sobre la situación del Estado en Venezuela, en contraste con las previsiones constitucionales, y que guiado por un gobierno autoritario, se ha configurado ya como un Estado Totalitario. El mismo lo he dividido en seis partes, en las que analizo sucesivamente, partiendo del tema general de las **nuevas tendencias del derecho público y en especial, del derecho administrativo**, condicionados por su estrecha vinculación con la práctica del gobierno y la configuración del Estado (i); el impacto **sobre el derecho administrativo que plantea la ausencia de un Estado de derecho** (ii); **la ausencia de un Estado democrático** (iii); **la ausencia de un Estado Social y de Economía Mixta** (iv); **la ausencia de un Estado de Justicia** (v); y **la ausencia de un Estado descentralizado** (vi).

## I. NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO \*

### 1. *El derecho administrativo entre el deber ser y la realidad que resulta de la práctica política*

Una primera interpretación de la misma sería que nos dediquemos a determinar *hacia dónde nosotros pensamos que debería ir el derecho público* como derecho del Estado, en cuyo caso, la respuesta nos llevaría a esbozar, desde una perspectiva principista y optimista, lo que también pensamos que deberían ser las nuevas tendencias del derecho administrativo hacia el futuro, en el marco de ese derecho público y del Estado que quisiéramos, conforme a todo lo que hemos estudiado y enseñado durante tantos años.

Pero una segunda interpretación de la pregunta sería la que nos impone buscar o determinar *hacia dónde es que efectivamente se está dirigiendo el derecho público y el Estado en la actualidad*, lo que implicaría entonces esbozar, partiendo de la realidad contemporánea, las nuevas tendencias que ese derecho público y el propio Estado le están imponiendo al derecho administrativo, que como bien sabemos, siempre está condicionado por el entorno político.

La primera aproximación, nos llevaría sólo a expresar buenos deseos, o buenas intenciones, argumentando sobre lo que quisiéramos que fuera el derecho administrativo y sus nuevas tendencias en una sociedad democrática, como por ejemplo sería el aseguramiento del sometimiento efectivo de la Administración al derecho, y el necesario reforzamiento y perfeccionamiento del control contencioso administrativo sobre la actividad de la Administración; el control ciudadano sobre el funcionamiento de la Administración mediante mecanismos efectivos de participación; la garantía de que la Administración realmente funcione basada en los principios de seguridad jurídica, transparencia e igualdad; el aseguramiento de que los recursos públicos sean inviertan conforme a los principios de buena administración, con la erradicación o persecución de la corrupción administrativa; el desarrollo efectivo de la meritocracia en la Administración Pública de manera que haya un servicio civil que esté al servicio exclusivo del Estado y no de una determinada parcialidad política; en fin, el que se materialicen todos los principios del derecho administrativo que tanto hemos analizado.

Esta aproximación, sin duda, es la que todos hemos seguido en la enseñanza cotidiana de nuestra disciplina, la que todos hemos oído, sobre la cual todos hemos escrito, muchas veces aislándonos de la realidad. A esa no es precisamente a la cual quiero referirme en esta Ponencia.

Me preocupa ahora la otra perspectiva, la de tratar de entender hacia dónde va realmente el derecho público en algunos de nuestros países, y cuáles son las nuevas perspectivas que el derecho administrativo está experimentando en ellos, y me refiero a aquellos países de nuestra América Latina que han venido siendo sometidos durante los últimos lustros a gobiernos totalitarios y populistas, con todas las consecuencias desastrosas que ello ha tenido para nuestra disciplina, construida con tanto esfuerzo, con arreglo a otros paradigmas estatales. Y lo cierto es que muchas veces, en general, tendemos a obviar estas realidades en nuestros estudios de derecho, considerándolos como anomalías que no requieren de nuestra atención. Sin embargo, allí están, y no muy lejos, incluso en muchos casos del otro lado de las fronteras.

Al exponer sobre el tema del “Modelo político y derecho administrativo,”<sup>3</sup> explicaba que nuestra disciplina, como parte del derecho público, es ante todo, un derecho del Estado; y que como tal, gústenos o no nos guste, está ineludible y necesariamente vinculado al modelo político en el cual el mismo opera, conforme a la práctica política del gobierno actuante, siendo los condicionamientos políticos uno de los más importantes elementos que moldean a nuestra disciplina.<sup>4</sup>

Superado desde hace siglos el marco del Estado Absoluto con el surgimiento, a partir de las revoluciones francesa y norteamericana de finales del siglo XVIII, del Estado de derecho, basado en los

---

\* El texto de esta parte es el del documento elaborado para la exposición del autor en el *Congreso Internacional Conmemorativo del Acto Legislativo del 10 de septiembre de 1914 por el cual se estableció el Consejo de Estado*, sobre *Tendencias actuales del derecho público*, organizado por la Universidad del Rosario y el Consejo de Estrado, Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá 8 al 10 de septiembre de 2014.

<sup>3</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Modelo Político y derecho Administrativo,” en Alberto Montaña Plata y Andrés Fernando Ospina Garzón (Editores), *La Constitucionalización del Derecho Administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2014, pp.231-256.

<sup>4</sup> Sobre el tema, bajo el ángulo de la Administración, nos ocupamos hace años en Allan R. Brewer-Carías, “Les conditionnements politiques de l’administration publique dans les pays d’Amérique Latine”, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLV, N° 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1979, pp. 213-233; y “Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos” en *Revista de la Escuela Empresarial Andina*, Convenio Andrés Bello, N° 8, Año 5, Lima 1980, pp. 239-258

principios de la supremacía constitucional, soberanía popular, republicanism, separación de poderes y declaración de derechos; y el desarrollo posterior de la democracia como régimen político, particularmente después de la segunda guerra mundial; el marco político del derecho administrativo comenzó a ser un orden jurídico que además de regular a los órganos del Estado y a su actividad, también comenzó a regular las relaciones jurídicas que en plano igualitario se comenzaron a establecer entre el Estado y los ciudadanos, basadas no ya en la antigua ecuación entre prerrogativas del Estado y sujeción de las personas a la autoridad, sino entre poder del Estado y derechos de los ciudadanos, los cuales además pasaron a ser declarados en las Constituciones. Se estableció, así, el famoso equilibrio entre uno y otro aspecto: prerrogativas estatales y derechos ciudadanos, el cual ha sido el que ha conformado la columna vertebral de nuestra disciplina.<sup>5</sup>

En ese marco fue que se consolidó el modelo político del Estado de derecho, funcionando montado sobre un régimen político de democracia representativa, basado en el principio del sometimiento del Estado al derecho y a la justicia, y en la primacía de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos. En dicho marco, la acción de Estado y de la propia Administración comenzó a encontrar límites formales, los cuales también comenzaron a ser recogidos en normas constitucionales, produciéndose así la muy conocida y progresiva constitucionalización del propio derecho administrativo.<sup>6</sup>

Ello ha implicado incluso, que en la actualidad, la Constitución sea la fuente jurídica primaria y más importante en nuestra disciplina, regulando directamente aspectos de la organización, del funcionamiento y de la actividad de la Administración Pública; del ejercicio de la función administrativa; de las relaciones jurídicas que se establecen entre la Administración y los administrados; de los poderes y prerrogativas de los cuales aquella dispone para hacer prevalecer los intereses generales y colectivos frente a los intereses individuales; y de los medios de control de la Administración por los administrados, para asegurar su sometimiento al derecho.

## **2. El derecho administrativo y el paradigma democrático en las formulaciones constitucionales**

Esos han sido los grandes avances jurídico formales de nuestra disciplina, todo lo cual nos confirma lo que es una realidad incontestable, y es que el derecho administrativo no es ni puede ser una rama políticamente neutra, y menos aún, un orden jurídico que haya encontrado la relativa rigidez o estabilidad de la que gozan otras ramas del derecho.

El derecho administrativo, aun cuando conservando principios esenciales, en realidad, tiene un inevitable grado el dinamismo que lo hace estar en constante evolución, como consecuencia directa, precisamente, de la propia evolución del Estado; lo que impone a ambos, al Estado y a su derecho administrativo, la necesidad de adaptarse a los cambios que se operan en el ámbito social y político de cada sociedad, de manera que siempre “refleja los condicionamientos políticos y sociales vigentes en un momento dado.”<sup>7</sup>

Por ello, podemos responder a la pregunta de ¿hacia dónde va el derecho público?, afirmando que el mismo, en definitiva, va hacia donde vaya el Estado; y las nuevas tendencias del derecho administrativo serán las que resulten o se deriven de regular a la Administración de ese Estado.

Hemos dicho que en los últimas décadas, particularmente en la segunda mitad del siglo pasado, el condicionamiento político básico del derecho administrativo se lo suministró la conformación del Estado

---

<sup>5</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del Derecho Administrativo como punto de equilibrio entre los Poderes de la Administración y los derechos del administrado,” en Víctor Hernández Mendible (Coordinador), *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo (Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela)*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas 2009, pp. 1417-1439.

<sup>6</sup> Sobre el proceso de constitucionalización del derecho administrativo en Colombia y en Venezuela, véase Allan R. Brewer-Carías, “El proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia” en Juan Carlos Cassagne (Director), *Derecho Administrativo. Obra Colectiva en Homenaje al Prof. Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires 1998, pp. 157-172, y en *Revista de Derecho Público*, N° 55-56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-diciembre 1993, pp. 47-59; y “Algunos aspectos de proceso de constitucionalización del derecho administrativo en la Constitución de 1999” en *Los requisitos y vicios de los actos administrativos. V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías, Caracas 1996*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas 2000, pp. 23-37.

<sup>7</sup> Véase Martín Bassols, “Sobre los principios originarios del derecho administrativo y su evolución”, en *Libro homenaje al profesor Juan Galván Escutia*, Valencia, 1980, p. 57

de derecho como Estado constitucional montado sobre un régimen político democrático,<sup>8</sup> lo que por ejemplo en 2000 le permitió afirmar a la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (que es el órgano equivalente en cuanto a sus competencias, y *mutatis mutandi*, al Consejo de Estado de Colombia), antes de que pasara a ser presa definitiva del Estado Totalitario<sup>9</sup> que hoy tenemos,<sup>10</sup> en una frase que por supuesto ahora ha sido completamente olvidada e incluso, quizás considerada obsoleta; –afirmó la Sala - que:

“el derecho administrativo es ante y por sobre todo un derecho democrático y de la democracia, y su manifestación está íntimamente vinculada a la voluntad general (soberanía) de la cual emana.”<sup>11</sup>

Ello, sin duda, debería ser así, y quizás así lo creyó entonces el Tribunal Supremo. Pero con esa afirmación en realidad en lo que caemos es en el deber ser, en lo que quisiéramos que fuera la tendencia del derecho administrativo, por supuesto, si el Estado fuera realmente, siempre, un Estado democrático.<sup>12</sup>

Pero ya a estas alturas del conocimiento de nuestra disciplina, no creo equivocarme al afirmar que ninguno de los estudiosos del derecho público, para analizar un régimen político y la estructura de un Estado, puede basarse sólo en expresiones como esa, ni incluso, en las solas denominaciones y definiciones oficiales de los Estados insertas en las Constituciones. Tomen ustedes por ejemplo el caso de Colombia, cuya Constitución la proclama como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (art. 1). No voy yo por supuesto a analizar aquí ni hacer ejercicio de validación alguna sobre esa declaración, como sé que los profesores colombianos lo habrán hecho tantas veces.

---

<sup>8</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del derecho administrativo como punto de equilibrio entre los poderes de la Administración y los derechos del Administrado,” en *Revista Mexicana “Statum Rei Romanae” de Derecho Administrativo*. Homenaje al profesor Jorge Fernández Ruiz, Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008, pp. 85–122; y “Prólogo: Sobre el derecho a la democracia y el control del poder”, al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 19 ss.

<sup>9</sup> Aun cuando no se trata ahora de entrar en la definición del Estado totalitario o el totalitarismo como sistema político de dominación total de la sociedad, estimo que basta recurrir a lo expresado por Raymond Aron en su obra *Démocratie et totalitarisme*, donde destacó los caracteres del totalitarismo, como un régimen político donde la concentración del poder es total; existe un partido único que se fusiona al Estado y que posee el monopolio de la actividad política “legítima” y de la aplicación de la ideología del Estado, que se convierte en verdad oficial del Estado; donde el Estado asume el monopolio de los medios de persuasión y coacción, y de los medios de comunicación; donde la economía es totalmente controlada por el Estado y se convierte en parte del mismo; se produce la politización de toda actividad, originándose una confusión entre sociedad civil y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de la actividad política, económica o profesional se conforman simultáneamente como faltas ideológicas, originando un terror ideológico y policial. Véase la edición en castellano: *Democracia y totalitarismo*, Seix Barral, Madrid 1968, La diferencia con el *autoritarismo*, es que en éste la concentración del poder sin aceptación de oposición, no excluye la admisión de un cierto pluralismo en sus apoyos y la carencia de una intención o capacidad de homogeneización total de la sociedad. Véase por ejemplo, José Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Rienner, 2000. Por ello, en los últimos lustros se podía calificar el régimen político venezolano como autoritario. Ya, sin embargo, comienza a aparecer el totalitarismo con toda su faz.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Conferencia Episcopal de Venezuela ha advertido la grave situación del panorama político actual de Venezuela, destacando “la pretensión de imponer un modelo político totalitario y un sistema educativo fuertemente ideologizado y centralizado,” así como “la criminalización de las protestas y la politización del poder judicial, que se manifiesta, entre otras cosas, en la existencia de presos políticos y en la situación de tantos jóvenes privados de libertad por haber participado en manifestaciones” Véase reportaje de Sergio Mora: “Los obispos de Venezuela: Pretenden imponer un modelo totalitario,” en *Zenit. El mundo visto desde Roma*, Roma, 12 julio 2014, en <http://www.zenit.org/es/articles/los-obispos-de-venezuela-pretenden-imponer-un-modelo-totalitario>

<sup>11</sup> Véase la sentencia No. 1028 del 9 de mayo de 2000 en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 214. Véase también, sentencia de la misma Sala de 5 de octubre de 2006, N° 2189 (Caso: *Seguros Altamira, C.A. vs. Ministro de Finanzas*), en *Revista de Derecho Público*, N° 108, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p 100

<sup>12</sup> Véase por ejemplo, Jesús María Alvarado Andrade, “Aproximación a la tensión Constitución y libertad en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público* n° 123, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, pp. 17-43

Pero en cambio, sí me voy a referir a la norma similar que se encuentra en la Constitución de Venezuela, y que declara, también, que: “se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (art. 2), agregando el texto constitucional, además, que el Estado es “un Estado Federal descentralizado”(art. 4).

Mejor y más completa definición formal del Estado democrático en el texto de una Constitución, ciertamente es casi imposible encontrar para que sirva de marco general del ordenamiento jurídico que debería ser aplicable al Estado, y que debería ser el que habría de moldear al derecho administrativo. Sin embargo, ante esa definición, lo que corresponde es determinar si realmente, en la práctica política del gobierno del Estado de Venezuela, el mismo responde a esos principios, o si son simples enunciados floridos, y nada más, de un Estado que no es nada de derecho, ni democrático, ni social, ni de economía mixta, ni de justicia, ni descentralizado, tal como efectiva y trágicamente es nuestro caso.

Si esa definición se ajustara a la realidad, aquí nada tendríamos que agregar más que decir que ante un Estado Constitucional de derecho, y además, democrático, descentralizado, social, de economía mixta y de justicia, la tendencia del derecho administrativo sería precisamente la que debería resultar de regular a la Administración de ese Estado, donde el pluralismo y la alternabilidad republicana tendrían que estar garantizada; donde la Administración y todos los órganos del Estado deberían estar sometidos al derecho, a través de un riguroso sistema de control judicial de la actividad administrativa; donde la Administración debería ejercer con imparcialidad y respetando la igualdad de todos, su tarea de gestionar el interés general y asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas; dando con ello, plena garantía a los derechos de los administrados, en un marco de transparencia gubernamental y de pulcro manejo de los recursos financieros sometidos a escrupulosos controles fiscales. ¡Qué más quisiéramos...! Realmente, ¡qué más quisiéramos tener en Venezuela!

### **3. El derecho administrativo y los autoritarismos**

Pero lamentablemente, ello no es así. Como dije, en la realidad, en Venezuela, contra lo que dice la Constitución, no hay ni un Estado de derecho, ni un Estado democrático, ni un Estado Social, ni un Estado de Economía Mixta, ni un Estado de Justicia, y además, no hay un Estado descentralizado. Lo que dice la Constitución simplemente no existe en la realidad, y ni siquiera su implementación fue la intención de los exmilitares que como grupo de destrucción<sup>13</sup> asaltaron el poder en el país 1999, como bien resulta de los documentos que fundamentaron el intento de golpe militar que ellos mismos ejecutaron en 1992, en el cual afortunadamente fracasaron, donde exponían lo que querían establecer, que no era otra cosa que un Estado totalitario y comunista en el país,<sup>14</sup> lo que sin embargo han logrado, pero esta vez usando o abusando de los instrumentos democráticos, que a la vez han desmantelado,<sup>15</sup> para someter al país a sus designios totalitarios.<sup>16</sup>

En efecto, ante el deterioro de los partidos políticos tradicionales; con la ceguera suicida de buena parte de la dirigencia civil y de la sociedad que como siempre pretendió que un mesías o un

<sup>13</sup> Que como lo expresó el psiquiatra Franzel Delgado Senior, refiriéndose al grupo que asaltó el poder en 1999, el mismo opera como una “secta destructiva,” definiendo ésta como “Un grupo organizado que emerge en el seno de una sociedad con las intenciones de destruir las instituciones y valores y obligarles a asumir los de la secta”. Véase en “Franzel Delgado Sénior: ‘El chavismo opera como una secta destructiva,’” entrevista realizada por Gloria Bastidas, en *El Nacional*, 24 octubre de 2011, en: <http://www.lapatilla.com/site/2011/10/26/franzel-delgado-senior-el-chavismo-opera-como-una-secta-destructiva/>

<sup>14</sup> Así se puede apreciar de los papeles del golpe de Estado de 1992, publicados en: Kléber Ramírez Rojas, *Historial documental de 4 de febrero*, Colección Alfredo Maneiro, Ministerio de la Cultura, Fundación Editorial El Perro y la Rana, Caracas 2006.

<sup>15</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, New York, 2010; y “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009),” en José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coordinadores), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 477-517.

<sup>16</sup> Por eso Nelson Castellanos con razón anotó recientemente sobre “la gran mentira bolivariana, esa que prometió un proyecto social y terminó instalando el sistema comunista de los Castro. La que ofreció trabajar para los pobres, cuando su intención era seguir manteniéndolos abajo, para poder manipularlos.// Una banda que se preocupó por enriquecerse rápidamente y por tomar el control de todos los poderes del Estado, afín de no tener que irse nunca. Aunque para ello violara leyes y derechos, reprimiera o persiguiera a los ciudadanos que pretendieron oponerse a sus planes de perennidad.” En “La mentira Bolivariana”, en *Noticiero Digital.com*, julio 13, 2014, en <http://www.noticierodigital.com/2014/07/la-mentira-bolivariana/>.

“Melquiades” como el de Macondo, le solucionaría todos sus problemas y frustraciones, y además, con la complicidad ingenua, pero no menos suicida, de otra parte de la población; en el segundo intento de asalto al poder en 1999, los mismos exmilitares del fallido golpe de 1992, esta vez acompañados de civiles resentidos que pronto abandonaron desilusionados y equivocados la empresa en la cual creyeron; esa vez efectivamente lograron asaltar el poder pero mediante una votación y elección para una inconstitucional Asamblea Constituyente. Ello lo lograron, además, con la abstención de muchos y el voto de pocos, todos obnubilados por el afán y las promesas de cambio; por supuesto, sin darse cuenta de que estaban votando por el establecimiento de un Estado autoritario,<sup>17</sup> que pronto derivó en totalitario y populista, que ha violado y moldeado el orden jurídico como sus líderes han querido, que ha desmantelado la democracia como régimen político, que ha empobrecido y hecho miserable a un país otrora próspero, y donde simplemente han eliminado la justicia.

Y en el marco de esta conferencia, es precisamente ese Estado, y la Administración Pública desarrollada por el mismo, lo que hay que analizar para poder responder a la pregunta de *¿Hacia dónde va el derecho público?* en un país como Venezuela, tan cerca de ustedes; y precisar algo sobre cuáles son las nuevas tendencias del derecho administrativo que se han venido mostrando en el funcionamiento de la Administración de ese Estado.

Pero por favor, no nos alarmemos. La historia de nuestra disciplina está llena de casos de desarrollo del derecho administrativo en el marco de regímenes autoritarios, en los cuales incluso se dictaron leyes fundamentales para nuestra materia, aun cuando en el momento, por supuesto, con aplicación en la medida de las circunstancias. Allí está el caso de España en los años cincuenta, lejos de la democracia, en plena etapa del autoritarismo franquista, casi treinta años antes de la sanción de la Constitución de 1978, pero donde se sancionaron leyes tan importantes como las relativas al Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y sobre Procedimientos Administrativos, las cuales sin duda, en el derecho positivo, fueron el punto de partida del derecho administrativo español y de buena parte del derecho administrativo latinoamericano contemporáneos, para buscar asegurar el sometimiento del Estado al derecho.

Allí, en ese momento, no había democracia, pero sin duda, sí había derecho administrativo, pues el Estado, sometido parcialmente al derecho y controlado también parcialmente por la jurisdicción contencioso administrativa, en el marco de un régimen en el cual, a pesar de que no había ni siquiera consagración efectiva de derechos y garantías constitucionales, no llegó a tener una conformación totalitaria, manteniendo el derecho administrativo cierto equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos o situaciones de los administrados.

Y para no irnos muy lejos, la raíz del derecho administrativo contemporáneo en Venezuela puede situarse en la rica jurisprudencia de la antigua Corte Federal que funcionó en los años cincuenta, y que está contenida en múltiples sentencias que emanaron de dicho alto tribunal igualmente en la década precisamente de la dictadura militar que duró hasta 1958.<sup>18</sup> Tampoco allí había democracia, pero sin duda, aun en el marco de un régimen autoritario, aun cuando no totalitario, ya se habían sentado las bases del derecho administrativo contemporáneo en Venezuela, tal como se desarrolló en las décadas sucesivas, montadas sobre un cierto equilibrio entre poderes del Estado y derechos ciudadanos.

Es decir, en otros términos más generales, porque ejemplos como los indicados los podemos encontrar en la historia de nuestra disciplina de todos nuestros países, puede decirse que el sometimiento del Estado al derecho, que fue lo que originó el derecho administrativo desde comienzos del siglo XIX,

---

<sup>17</sup> En 1999, al propugnar el voto NO por la Constitución de 1999 elaborada por la Asamblea Constituyente y sometida a aprobación popular, advertí que si la Constitución se aprobaba, ello iba a implicar la implantación en Venezuela, de “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 esto no era lo que en 1999 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 civil” Documento de 30 de noviembre de 1999. V. 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.

<sup>18</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolanas*, Caracas 1964; y *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, ocho volúmenes, Caracas 1975-1979.

no siempre tuvo el estrecho vínculo con la democracia como régimen político, como hay tanto consideramos; y el mismo pudo desarrollarse porque a pesar de la carencia democrática, el Estado estaba montado sobre un sistema que respetaba cierto equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos ciudadanos, y en un sistema económico liberal, no llegándose a consolidarse como un Estado totalitario.

Otra realidad fue la de los Estados totalitarios, en los cuales la totalidad del Poder estuvo en manos de un partido o de una nomenklatura que asaltó al poder y lo puso a su servicio, sin control de naturaleza alguna, salvo las depuraciones sucesivas del liderazgo, apoderándose de todo, de propiedades, medios de producción, medios de comunicación, vidas y bienes, volviendo el ciudadano a ser siervo del Estado. En esos estados totalitarios, el derecho, si es que le podemos darle ese nombre, solo fue un amasijo de reglas maleables por el poder para asegurar el control total de la sociedad. Fue el caso de la Unión Soviética, y antes, del Estado Nazista o del Estado Fascista, y desde hace cinco décadas el Estado cubano. En realidad, todos fueron y son fascistas, donde el derecho administrativo, como nosotros lo hemos conocido, simplemente no existió, ni existe. En ese grupo, lamentablemente, ya entró el Estado venezolano.

#### **4. *El derecho administrativo y el desequilibrio entre poderes estatales y derechos ciudadanos***

En efecto, no olvidemos que el elemento esencial que caracteriza al derecho administrativo de un Estado democrático de derecho, se da cuando el dicho derecho deja de ser un derecho exclusivamente del Estado, llamado a sólo regular su organización, su funcionamiento, sus poderes y sus prerrogativas, y pasa a ser realmente un derecho administrativo encargado de garantizar el punto de equilibrio que en una sociedad democrática tiene que existir entre los poderes del Estado y los derechos de los administrados. En el marco de un régimen totalitario, ese equilibrio por esencia no existe, y por ello es que en dicho régimen, el derecho administrativo no es un derecho democrático, aun cuando pretenda regular al Estado.

Como también lo señaló la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela en la misma hoy olvidada sentencia No. 1028 de 9 de mayo de 2000,

“El derecho administrativo se presenta dentro de un estado social de derecho como el punto de equilibrio entre el poder (entendido éste como el conjunto de atribuciones y potestades que tienen las instituciones y autoridades públicas, dentro del marco de la legalidad), y la libertad (entendida ésta como los derechos y garantías que tiene el ciudadano para convivir en paz, justicia y democracia).”<sup>19</sup>

Lo que caracteriza al derecho administrativo en un orden democrático, por tanto, no es otra cosa que ser el instrumento para asegurar la sumisión del Estado al derecho pero con a la misión de garantizar el respeto a los derechos ciudadanos, en medio de una persistente lucha histórica por controlar el poder y como nos lo insistió Eduardo García de Enterría, contra las “inmunidades del poder,”<sup>20</sup> que es lo que ha caracterizado el devenir de nuestra disciplina. De manera que más democrático será el derecho administrativo si dicho equilibrio es acentuado; y menos democrático será, si su regulación se limita sólo a satisfacer los requerimientos del Estado, ignorando o despreciando el otro extremo, es decir, el de las garantías y derechos ciudadanos.

En todo caso, con el mencionado equilibrio se superó aquella visión del Estado como el “hipócrita personaje de doble faz” del que nos habló hace décadas Fernando Garrido Falla, que encerraba una “oposición aparentemente irreductible” entre, por una parte, el conjunto de prerrogativas que posee y que “sitúan a la Administración en un plano de desigualdad y favor en sus relaciones con los particulares”; y por la otra, y el conjunto de derechos y garantías de estos, que lo llevaban a regular lo que Garrido llamó “la más acabada instrumentación técnica del Estado liberal.”<sup>21</sup>

En un Estado Totalitario, en cambio, definitivamente, esa doble faz queda eliminada, pero volcando el desequilibrio a favor del Estado, reduciéndose el derecho administrativo a ser, sola y exclusivamente, el conjunto de reglas destinadas a regular el funcionamiento de la Administración del mismo, y nada más.

Es en este marco, en el cual, entonces, quisiera tratar de responder en relación con Venezuela a la pregunta fundamental de esta Conferencia, sobre *¿Hacia dónde va el derecho público?*, por supuesto,

<sup>19</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 214

<sup>20</sup> Véase Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades de poder en el derecho administrativo*, Madrid 1983.

<sup>21</sup> Véase Fernando Garrido Falla, “Sobre el derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 7, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, p. 223

como derecho del Estado; y conforme a ello, tratar de identificar cuáles son las *nuevas tendencias del derecho administrativo* que se han venido manifestando.

Dije anteriormente que a pesar de que la Constitución venezolana diga que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, y además, Federal descentralizado, después de tres lustros de gobierno autoritario, y de destrucción masiva de las instituciones del Estado Constitucional, el Estado venezolano se ha estructurado como un Estado totalitario, que no es ni democrático, ni social, ni de derecho, ni de justicia, ni descentralizado.

Ello implica por tanto que el derecho público que tenemos, no es el de la fórmula constitucional, sino el propio de un Estado Totalitario, que ha sido progresivamente desconstitucionalizado,<sup>22</sup> lo que implica que las nuevas tendencias del derecho administrativo que hemos estado experimentando son las que rigen en un Estado en el cual la concentración del poder ha sido total; donde existe un partido político estatal y militar único fusionado al propio Estado, que rechaza la democracia representativa y el parlamentarismo; un partido que posee el monopolio de la actividad política “legítima” y el monopolio de la aplicación de la ideología “socialista” “oficial” del Estado, que en realidad es la ideología comunista, la cual se ha convertido en verdad oficial del Estado y de la sociedad conforme a un Plan impuesto obligatoriamente denominado “Plan de la patria;” un Estado donde se niegan los derechos individuales y la libertad como valor máximo del liberalismo, siendo sustituidos por unos supuestos derechos colectivos de los cuales es presuntamente depositario, desconociéndose además la dignidad de la persona humana; un Estado que si bien desde 1975 controlaba en exclusiva la producción del petróleo, ahora ha asumido el monopolio total de todos los medios de producción, de manera que la economía es ahora totalmente controlada por el Estado y se convierte en parte del mismo; que ha asumido el control total de los medios de persuasión y coacción, incluso las policías locales; que ha asumido el monopolio de los medios de comunicación; en el cual se ha producido la politización de toda actividad, originándose una confusión entre sociedad civil y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de la actividad política, económica o profesional se conforman simultáneamente como faltas ideológicas. Ello, acompañado de una campaña cotidiana contra los “enemigos” inventados o imaginarios como la “burguesía,” basada en expresiones llenas de odio, resentimiento, agresividad, belicosidad, y de mentiras repetidas una y mil veces, ha originado un terror ideológico generalizado.<sup>23</sup> Además, para mantenerse en el poder, el gobierno y su partido militar emplean el terror sobre la población, eliminando cualquier tipo de opinión disidente a la oficial, sirviéndose para ello de la policía y de los militares.

E incluso, el ingrediente clásico del totalitarismo del culto a la personalidad basado en la exaltación de un líder, también la hemos sufrido, aunque ahora sea un fantasma con el cual la dirigencia se comunica por medio de un “pajarito,” y que a pesar de haber fallecido, sin embargo en los medios, todos controlados por el Estado, “habla” todos los días y a toda hora, en televisión y radio, repitiéndose grabaciones de lo que dijo tanto y tantas veces; y al cual además, por fallecido, se le reza una “plegaria” como si fuera una deidad.<sup>24</sup> Lo cierto es que en el autoritarismo que habíamos tenido hasta hace poco

---

<sup>22</sup> Véase Jesús María Alvarado Andrade, “Sobre Constitución y Administración Pública ¿Es realmente el Derecho Administrativo en Venezuela un Derecho Constitucional Concretizado?” en José Ignacio Hernández (Coord.), *100 Años de Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2011, pp. 165-263

<sup>23</sup> Como lo ha observado Leandro Area, como una de las características de lo que acertadamente califica como el “Estado misional,” no menos importante, es la de que los gobernantes “al sentirse dueños de la verdad, poseedores del fuego originario, desarrollan una actividad de expansión del modelo de creencias y valores que conformando actitudes desencadenen en comportamientos. Adopta entonces la forma de Estado misionero. De allí que tantos catecismos, predicadores, formulas, catequesis rumiante. De allí que tantos micrófonos, antenas repetidoras, multiplicadores de consignas, milagrosos, organizadores de resentidos, gerentes de la miseria humana no para salir de ella, superándola, sino para multiplicarla en epidemia. Y esta cruzada no se limita a la esfera de lo nacional, sino que siguiendo con los principios de la “revolución permanente” y el “internacionalismo proletario” entre otros, tiene la obligación y cobra fuerza, el establecimiento de aliados complementarios, ya no por condicionantes económicas de existencia simplemente, sino como socios ideológicos y militares si fuera el caso.” Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

<sup>24</sup> Véase sobre la plegaria “Chávez nuestro de cada día,” lo expresado por la Conferencia Episcopal de Venezuela en el reportaje “Iglesia Católica de Venezuela rechaza el “Chávez nuestro”, diario *El Tiempo*, Bogotá, 4 de septiembre de 2014, en <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/padrenuestro-en-honor-a-hugo-chavez-rechazado-por-la->

tiempo, la concentración del poder que existió, aun cuando rechazaba a la oposición, sin embargo no excluía la admisión de cierto pluralismo en algunos medios y en los apoyos que el gobierno recibía, y no había la clara intención de homogeneización total de la sociedad, que ahora en cambio se ha manifestado brutalmente.<sup>25</sup>

Lo cierto, en todo caso, es que en Venezuela, el Estado que tenemos es un Estado Totalitario, que es la negación del Estado democrático y social de derecho, de economía mixta, de justicia y descentralizado, y las tendencias del derecho administrativo son las que resultan de el mismo, muy alejadas de aquél derecho vinculado a la democracia del cual nos hablaba el Tribunal Supremo hace casi tres lustros, y que tenía por misión garantizar los derechos de las personas, además de asegurar la gestión de los intereses públicos. Ahora sólo atiende a velar por la imposición a la población inerte, políticas autoritarias comunistas, incluso violando la Constitución y las leyes.

Para demostrar nuestra afirmación, analizaremos a continuación cómo en la práctica constitucional legislativa y gubernamental, el Estado en Venezuela ha dejado de ser un Estado de derecho, un Estado democrático, un Estado Social, un Estado de economía mixta, un Estado de justicia y un Estado descentralizado, con la advertencia de que si bien el análisis lo haremos separadamente por razones metodológicas, refiriéndonos a cada una de esas facetas constitucionales del Estado, la Constitución, al regular su específica concepción del Estado, lo hizo interrelacionando e imbricando todas ellas, sin que ninguna tenga ni pueda tener prevalencia sobre las otras. En consecuencia, el *Estado de derecho* no puede llegar a ser tal sin ser, a la vez, en Estado democrático, social, de economía mixta, de justicia y descentralizado; el *Estado democrático* no puede llegar a ser tal sin ser, a la vez, un Estado de derecho, social, de economía mixta, de justicia y descentralizado; el *Estado social* no puede llegar a ser tal sin ser, a la vez, un Estado de derecho, democrático, de economía mixta, de justicia y descentralizado; el *Estado de economía mixta* no puede llegar a ser tal sin ser, a la vez, un Estado de derecho, democrático, social, de justicia y descentralizado; el *Estado de justicia* no puede llegar a ser tal sin ser, a la vez, un Estado de derecho, democrático, social, de economía mixta y descentralizado; y en fin el *Estado descentralizado* no puede llegar a ser tal sin ser, a la vez, un Estado de derecho, democrático, social, de economía mixta y de justicia.

Es la integración de todos sus componentes o facetas, en plano de igual valor constitucional, lo que caracteriza precisamente al Estado en la Constitución. Y es precisamente la ausencia de realización de todos sus componentes lo que hace que el Estado en Venezuela sea hoy un Estado Totalitario, y el derecho administrativo se encuentre desquiciado.

---

iglesia-venezolana/14483977. Véase sobre ello lo expresado por Monseñor Baltazar Porras en “El Chávez nuestro es una burla,” en <http://www.lapatilla.com/site/2014/09/06/monsenor-baltazar-porras-el-chavez-nuestro-es-una-burla/>. Véase igualmente el Editorial del diario *El Tiempo*, “Chávez nuestro que estás en el cielo...,” Bogotá, 5 de septiembre de 2014, en <http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-chavez-nuestro-que-estas-en-los-cielos-editorial-el-tiempo-14492815>. Quien ejerce la Presidencia de la República, Nicolás Maduro, sin embargo defiende la oración. Véase en “Venezuela: Maduro defiende oración ‘Chávez nuestro’ y la compara con poema de Neruda,” en *emol.com*, 4 de septiembre de 2014 <http://www.emol.com/noticias/internacional/2014/09/04/678653/venezuela-maduro-defiende-oracion-chavez-nuestro-y-pide-respeto-al-pueblo-creador.html>. Sobre el tema, Tulio Hernández, después de analizar el desafuero, explicó que si en lugar de haberse modificado el Padre Nuestro se hubiese modificado “un versículo del Corán, y lo hubiese leído públicamente no en Venezuela sino en algún país donde opere el Estado Islámico, para el momento de escribir estas líneas hace rato que debería haberse quedado sin cabeza. Con transmisión en vivo y a manos de alguno de los fanáticos yihadistas que se han especializado en degollamientos globales de herejes. [...]. La perversión mayor de “la oración del delegado” y la de todas las oraciones de culto a la personalidad, es atribuir a una persona humana cualidad o acciones propias de Dios. [...] “Como no solo quieren el poder, también poseer el corazón, las creencias y la fe de los ciudadanos, los modelos totalitarios hacen cualquier cosa para lograrlo, incluyendo el culto al Jefe Único. En América Latina ya conocíamos el de Fidel y, un poco más un poco menos, los de Perón y Evita. Pero ninguno de ellos había llegado a los desafueros mística y grotescamente manipuladores del chavismo,” concluyendo que terminó “de comprender por qué hay quienes creen que Venezuela ya no es una república sino un sanatorio mental donde los pacientes tomaron el control y aseguran que los médicos están locos.” Véase Tulio Hernández, “Dios nació en Sabaneta,” en *El Nacional*, 7 de septiembre de 2014, en [http://www.el-nacional.com/tulio\\_hernandez/Dios-nacio-Sabaneta\\_0\\_478152190.html](http://www.el-nacional.com/tulio_hernandez/Dios-nacio-Sabaneta_0_478152190.html).

<sup>25</sup> Véase lo expresado por Diosdado Cabello, Presidente de la Asamblea Nacional, al declarar que la oposición no “no va a gobernar más nunca. Ni por las buenas ni por las malas,” en *La Nación*, 1 de septiembre de 2014, en <http://www.lanacion.com.ve/politica/diosdado-cabello-no-van-a-gobernar-este-pais-nunca-mas-ni-por-las-buenas-ni-por-las-malas/>. Véase el comentario de Antonio Sánchez García, “Oposición y Resistencia,” en *El Nacional*, Caracas 7 de septiembre de 2014, en *El Universal*, [http://www.el-nacional.com/antonio\\_sanchez\\_garcia/Oposicion-resistencia\\_0\\_476352527.html](http://www.el-nacional.com/antonio_sanchez_garcia/Oposicion-resistencia_0_476352527.html).

## II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA AUSENCIA DE ESTADO DE DERECHO\*

Ante todo, cuando afirmamos que el Estado en Venezuela está configurado como un Estado Totalitario, es porque a pesar de lo que establece y declara la Constitución, el mismo no es un Estado de derecho, con lo que se ha quebrado uno de los pilares esenciales del derecho administrativo, que es el sometimiento pleno de la Administración a la ley y al derecho, en un régimen democrático.

Un Estado de derecho, para ser tal, en efecto, necesariamente tiene que estar estructurado conforme a una serie de elementos esenciales de la democracia, todos los cuales están totalmente imbricados y que, por tanto, conforman una unidad,<sup>26</sup> teniendo como el primero de todos ellos, la necesaria existencia de un orden constitucional que como ley suprema rija efectivamente a los órganos del Estado y a los ciudadanos, tal como se establece en el artículo 7 de la Constitución de 1999.

Lamentablemente, ese elemento no está asegurado en la Venezuela actual, ya que la Constitución dejó de ser la norma suprema obligatoria, como lo declara la propia Constitución (art 7), pasando a ser en el marco de un derecho público completamente desconstitucionalizado, un texto violable y violado, maleable, mutable y reformable, sin formalidad alguna, a discreción del gobierno. Hacia esa situación de ausencia de supremacía y rigidez constitucional es hacia la cual ha ido encaminándose el derecho público en el país de América Latina donde precisamente fue que por primera vez se sancionó una Constitución moderna en diciembre de 1811. De ello lo que nos resulta un derecho administrativo sin estabilidad, ya que su fuente primaria carece de rigidez.

### I. La Constitución violada

En efecto, en la situación actual, *primero*, puede decirse que la Constitución se ha violado tantas veces cuanto los gobernantes la han blandido mostrando el famoso “librito azul” que la contiene, generalmente para tratar de justificar algún desafuero.<sup>27</sup> Se violó cuando se convocó una Asamblea Constituyente al margen de la Constitución en 1999;<sup>28</sup> se violó al intervenir la Asamblea Constituyente a todos los poderes constituidos en 1999;<sup>29</sup> se violó, al suspenderse *sine die* la vigencia de la Constitución, al sancionarse, al margen de la voluntad popular, una transitoriedad constitucional sin límites a partir de 2000;<sup>30</sup> se violó al designarse en 2000, y luego sucesivamente, a los altos funcionarios del Estado, sin garantizarse la participación ciudadana que impone su texto;<sup>31</sup> se violó a partir de 2000 con la sanción de legislación delegada sin efectuarse la consulta popular que impone la Constitución para las leyes.<sup>32</sup> Y en

---

\* El texto de esta parte, lo constituye buena parte de la ponencia sobre “El Estado de derecho como fundamento constitucional del derecho administrativo. Problemas en el Estado autoritario,” redactada para el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, sobre el tema general del Derecho Fundamental a la Buena Administración” (tema 1: “Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo”), organizado por el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y la Universidad Panamericana, en ciudad de México, entre el 13 y el 16 Octubre de 2014

<sup>26</sup> Véase sobre los elementos y componentes esenciales de la democracia como régimen político tal como se regularon en la Carta Democrática Interamericana, en Allan R. Brewer-Carías, “Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia,” en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94

<sup>27</sup> Véase en general, Asdrúbal Aguiar, *Historia Inconstitucional de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014. Véase nuestro Prólogo a dicha obra “Sobre cómo, desde sus inicios, el gobierno de H. Chávez se caracterizó por su política hostil contra la democracia,” al libro de Asdrúbal Aguiar sobre *Historia Inconstitucional de Venezuela, 1999-2012*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 23-76.

<sup>28</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la inconstitucional de la convocatoria a Referéndum sobre una Asamblea Nacional Constituyente, efectuada por el Consejo Nacional Electoral en febrero de 1999” en *Revista Política y Gobierno*, Vol. 1, N° 1, enero-junio 1999, Caracas 1999, pp. 29-92.

<sup>29</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999.

<sup>30</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002

<sup>31</sup> 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

<sup>32</sup> 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. 63-103; “El derecho ciudadano a la participación popular y la inconstitucionalidad generalizada de los decretos leyes 2010-2012, por su carácter inconsulto,” en *Revista de Derecho Público*, No. 130, (abril-junio 2012), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 85-88.

todos esos casos, las violaciones recibieron el aval de la Sala Constitucional, en algunos casos absteniéndose de decidir impugnaciones, y en otros casos, mutando el texto constitucional,<sup>33</sup> como se verá más adelante.

## 2. *La Constitución maleable*

*Segundo*, la Constitución ha sido un texto maleable según las circunstancias, para lo cual el gobierno ha contado igualmente, como artífice máximo para la inconstitucional operación, con la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (equivalente, también *mutatis mutandi* a la Corte Constitucional de Colombia). Se maleó, por ejemplo, cuando el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en 2007, propusieron y sancionaron una sustancial modificación de la Constitución siguiendo sin embargo el procedimiento de la “reforma constitucional,” que no era el aplicable, pues por su contenido, dichas reformas sólo las podía efectuar una Asamblea Constituyente que debía convocarse al efecto.<sup>34</sup>

Sin embargo, la Sala Constitucional simplemente se negó a controlar la evidente inconstitucionalidad, para lo cual sin duda tenía competencia,<sup>35</sup> y declaró “improponibles” las demandas de nulidad por inconstitucionalidad que se intentaron contra el procedimiento de reforma,<sup>36</sup> la cual sin embargo fue el pueblo el que se encargó de rechazarla mediante referendo realizado en diciembre de 2007.<sup>37</sup>

Pero a pesar del rechazo popular, se moldeó de nuevo la Constitución por parte de la Asamblea Nacional, al utilizar, dos años después, el procedimiento de “enmienda constitucional” que menos aún era aplicable para implementar una de las reformas rechazadas, que era la modificación del principio sustancial de la alternabilidad republicana; previéndose en cambio y en sustitución al mismo, el principio de la reelección presidencial indefinida. Ese cambio, además, menos se podía hacer en el mismo período constitucional en el cual ya esa “reforma” se había rechazada por el pueblo en el referendo de 2007. En este último caso, sin embargo, fue la Sala Constitucional la que moldeó la Constitución<sup>38</sup> para permitir la mencionada enmienda que fue luego aprobada por el pueblo en referendo de 2009.<sup>39</sup>

## 3. *La Constitución mutable*

*Tercero*, la Constitución ha sido un texto mutable y mutado en múltiples ocasiones por parte de la Sala Constitucional, de manera que sin modificarse formalmente la letra de su texto, el juez constitucional le ha dado otro significado acorde con lo que le ha solicitado del gobierno, y para, en fraude a la voluntad popular, implementar la reforma constitucional que fue rechazada en 2007. Es decir, a pesar de la votación popular en contra de que se insertara en la Constitución un esquema de Estado Socialista, Centralizado, Militarista y Policial como el que se quería incorporar al Texto en 2007, el gobierno se negó a aceptarlo,<sup>40</sup> y en fraude a la voluntad popular y a la propia Constitución, la reforma se comenzó a implementar de inmediato mediante mutaciones constitucionales y legislación delegada.<sup>41</sup>

<sup>33</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009.

<sup>34</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Hacia la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional,” en *Estudios Jurídicos*, Volumen XIII, Enero 2004-Diciembre 2007, Asociación Hipólito Herrera Billini, Santo Domingo, República Dominicana 2008, pp. 17-66.

<sup>35</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La reforma constitucional en América Latina y el control de constitucionalidad”, en *Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad. Congreso Internacional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, junio 14 al 17 de 2005, Bogotá, 2005, pp. 108-159

<sup>36</sup> Véase 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,” en Eduardo Ferrer Mac Gregor y César de Jesús Molina Suárez (Coordinadores), *El juez constitucional en el Siglo XXI*, Universidad nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2009, Tomo I, pp. 385-435

<sup>37</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público* 2007, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávil, Caracas 2008, pp. 17-65

<sup>38</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Juez Constitucional vs. La alternabilidad republicana (La reelección continua e indefinida), en *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Caracas 2009, pp. 205-211

<sup>39</sup> Véase la Enmienda Constitucional en *Gaceta Oficial* No. 5908 de 19 de febrero de 2009.

<sup>40</sup> Muestra de ello es que siete años después, el Vicepresidente de la República, expresó que al contrario, la Constitución de 1999 supuestamente es una “Constitución socialista” llegando a afirmar lo siguiente: “Si a uno le preguntan: ¿qué es un Estado socialista?, uno tranquilamente pudiera definirlo, es un Estado democrático Social de Derecho y de Justicia pero uno no puede definir así el capitalismo. El Estado liberal, el Estado burgués, el Estado

Y así fue que, por ejemplo, se mutó la Constitución en 2007, cuando una “competencia exclusiva” de los Estados en el régimen federal para administrar y mantener los puertos y aeropuertos nacionales situados en su territorio, fue transformada en una “competencia concurrente,” permitiendo la indebida intervención del Poder Nacional en la materia;<sup>42</sup> se mutó la Constitución en 2009, cuando la prohibición de financiamiento público a los partidos políticos, se cambió para admitir el financiamiento público de las campañas electorales, en beneficio por supuesto del partido oficial, argumentándose que lo único que impedía la Constitución supuestamente era el financiamiento del funcionamiento interno de los mismos;<sup>43</sup> se mutó la Constitución en 2004, al transformarse el “referendo revocatorio” presidencial en un referendo “ratificatorio” para permitir a un Presidente cuyo mandato fue revocado por el pueblo en 2004, continuar ejerciendo el cargo;<sup>44</sup> se mutó la Constitución en 2009, al confundirse el principio de la “alternabilidad” republicana con el principio “electivo,” de manera que, eliminándose el primero, la prohibición de la reelección presidencial se convirtió en reelección indefinida, luego incorporada en una ilegítima enmienda constitucional;<sup>45</sup> se mutó la Constitución desde 2008, al eliminarse la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos y el principio de su aplicación inmediata por los jueces, estableciéndose en su lugar un régimen de monopolio de la Sala Constitucional para decidir en la materia, no previsto en la Constitución.<sup>46</sup>

Además, se mutó la Constitución en 2014, al trastocarse la prohibición de que la Fuerza Armada pueda realizar proselitismo político, interpretándose al contrario, que los militares si pueden realizar actividad política, conforme a las órdenes que reciban de la superioridad, partiendo del supuesto de que el Presidente-Comandante en Jefe, es el Presidente del partido de gobierno;<sup>47</sup> se mutó la Constitución al eliminarse el derecho a la participación política mediante consulta popular en materia de leyes, cuando se emitan por el Poder Ejecutivo;<sup>48</sup> y en fin, se mutó la Constitución al asumir la propia Sala Constitucional competencias en materia de justicia constitucional no previstas en la Constitución, como la de conocer el recurso autónomo de interpretación abstracta de la misma que ha servido para que los

---

capitalista, ésta es – y sacó el librito azul del paltó – una Constitución socialista, ésta es una Constitución que nos brinda todas las herramientas, para que a partir de la organización del pueblo, para que a partir de la producción nacional podamos distribuir la riqueza equitativamente entre el pueblo, democratizar el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda a la alimentación: la mayor suma de la felicidad posible de la cual nos habló El Libertador y el Comandante nos repitió con tanta insistencia.” Véase el reportaje: “Arreaza: La Constitución es Socialista,” en *Noticiero Digital.com*, 20 de julio de 2014, en <http://www.noticierodigital.com/2014/07/arreaza-la-constitucion-es-socialista/>

<sup>41</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009.

<sup>42</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Ilegítima mutación de la Constitución y la Legitimidad de la Jurisdicción Constitucional: La “Reforma” de la forma federal del Estado en Venezuela mediante interpretación constitucional,” en *Anuario No. 4, Diciembre 2010*, Instituto de Investigación Jurídicas, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, El Salvador 2010, pp. 111-143

<sup>43</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional como constituyente: el caso del financiamiento de las campañas electorales de los partidos políticos en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Caracas 2009, pp. 195-203

<sup>44</sup> 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,”* en el libro *Crónica sobre la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, No. 2, Caracas 2007, pp. 349-378.

<sup>45</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Juez Constitucional vs. La alternabilidad republicana (La reelección continua e indefinida),” en *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Caracas 2009, pp. 205-211

<sup>46</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional vs. La justicia internacional en materia de derechos humanos,” en *Revista de Derecho Público*, No. 116, (julio-septiembre 2008), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 249-260

<sup>47</sup> Véase el reportaje: “Maduro nombrado presidente del PSUV y Chávez líder eterno,” en *El Universal*, Caracas 27-7-2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140727/maduro-nombrado-presidente-del-psuv-y-chavez-lider-eterno>

<sup>48</sup> Véase la sentencia No. 203 de 25 de marzo de 2014 (Caso *Síndica Procuradora Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda, impugnación del Decreto Ley de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scom/marzo/162349-203-25314-2014-09-0456.HTML>. Véase el comentario en Allan R. Brewer-Carías, “El fin de la llamada “democracia participativa y protagónica” dispuesto por la Sala Constitucional en fraude a la Constitución, al justificar la emisión de legislación inconsulta en violación al derecho a la participación política,” en Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014, pp. 325-339.

órganos del Estado obtengan de la Sala Constitucional, a la carta,<sup>49</sup> interpretaciones ajustadas a sus políticas, pero contrarias a los principios constitucionales.<sup>50</sup> Tal fue el caso reciente de la sentencia de la Sala Constitucional mediante la cual, a petición del gobierno, la misma al supuestamente interpretar el artículo 68 de la Constitución procedió a “reformular” el artículo 43 de la Ley de Partidos Políticos que en materia de manifestación públicas sólo requiere de “participación previa” ante la autoridad civil para su realización, estableciendo como *obligatorio* que las organizaciones políticas requieran de una autorización de la primera autoridad civil de la jurisdicción correspondiente, para cualquier manifestación pública.<sup>51</sup>

#### 4. *El abandono de la rigidez constitucional*

Cuarto, la Constitución además dejó de ser un texto rígido como lo exige su supremacía, lo que impone la necesidad de que su reforma se realice exclusivamente mediante los mecanismos previstos en su propio texto, que son: la convocatoria de una “Asamblea Constituyente,” la “reforma constitucional” y la “enmienda constitucional,” según lo sustancial de las modificaciones; y ha pasado a ser un texto reformable por medio de legislación ordinaria e incluso mediante decretos leyes, evidentemente en violación abierta a su texto. Esto ha ocurrido en Venezuela, sistemáticamente a partir de 2008, como respuesta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo al rechazó popular al proyecto de reforma constitucional de 2007,<sup>52</sup> de manera que en abierto fraude a la propia Constitución y más grave aún, a la soberanía popular expresada en dicho referendo, el contenido de la reforma se ha ido implementando progresiva y sucesivamente mediante leyes y decretos leyes, ante la mirada cómplice de la Sala Constitucional que se ha abstenido de ejercer el control de constitucionalidad sobre dichos actos.

Así, todos los aspectos fundamentales de la rechazada reforma constitucional de 2007<sup>53</sup> puede decirse que han sido puestos en vigencia mediante leyes y decretos leyes, en abierta violación de la Constitución, entre ellos están: la creación del Distrito Capital dependiente del Poder Nacional como lo era el viejo Distrito Federal eliminado en 1999;<sup>54</sup> la eliminación de la garantía de derecho de propiedad que impone la expropiación sólo después de pagada la justa compensación, habiéndose regulado en multitud de leyes una “expropiación administrativa” que permite el despojo de propiedades privadas sin pago previo de justa compensación, lo que se ha convertido en una confiscación, prohibida por lo demás en la propia Constitución;<sup>55</sup> la sustitución de la Fuerza Armada Nacional, por una Fuerza Armada

---

<sup>49</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “*Quis Custodiet Ipsos Custodes: De la interpretación constitucional a la inconstitucionalidad de la interpretación*”, en *Revista de Derecho Público*, No 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 7-27. Publicado en *Crónica sobre la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, No. 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 47-79.

<sup>50</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)”, en *Revista de Administración Pública*, No. 180, Madrid 2009, pp. 383-418;

<sup>51</sup> Véase sentencia No. 276 de 23 de abril de 2014, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/163222-276-24414-2014-14-0277.HTML>. Véase el comentario en Allan R. Brewer-Carías, “Un nuevo atentado contra la democracia: el secuestro del derecho político a manifestar mediante una ilegítima “reforma” legal efectuada por la Sala Constitucional del Tribunal Suprem.” en Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014, pp. 305-324.-

<sup>52</sup> Véase en general sobre el contenido del Proyecto de Reforma Constitucional de 2007 los trabajos publicados en *Revista de Derecho Público*, No. 112 (Estudios sobre la Reforma Constitucional) (octubre-diciembre 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y sobre los Decretos Leyes de 2008 los trabajos publicados en *Revista de Derecho Público*, No. 115, (julio septiembre 2008) (Estudios sobre los decretos leyes), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008.

<sup>53</sup> 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,” en el libro *Estudios sobre el Estado Constitucional (2005-2006)*, Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan R. Brewer Carías de Derecho Público, Universidad Católica del Táchira, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 78-113.

<sup>54</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La problemática del régimen jurídico del “Distrito Capital” en la estructura federal del Estado en Venezuela, y su inconstitucional regulación legal”, *AIDA Opera Prima de Derecho Administrativo*, No. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio 2009, México 2009, pp. 81-119

<sup>55</sup> Véase Antonio Canova, Antonio Canova González, Luis Alfonso Herrera Orellana, and Karina Anzola Spadaro, *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*, Funeda, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2009.

Bolivariana, con nuevos componentes no establecidos en la Constitución;<sup>56</sup> y además, la pérdida de autonomía del Banco Central de Venezuela, convirtiéndolo en un instrumento más del manejo discrecional de las finanzas del Estado.<sup>57</sup>

Pero en el marco de la violación del principio de la rigidez constitucional, entre los aspectos de mayor importancia que deben destacarse es el proceso de desconstitucionalización del Estado, que se ha producido mediante la implementación, a través de leyes, del contenido de la rechazada reforma constitucional de 2007, con lo que se ha trastocado completamente el derecho público en Venezuela, surgiendo un “derecho administrativo” paralelo al del Estado Constitucional, que no tiene su fuente primaria en la Constitución de 1999, sino en leyes dictadas al margen de la misma.

Con ello, la Constitución perdió su carácter integral y auto comprensivo como instrumento de organización de la totalidad del Estado y de protección de los derechos ciudadanos, y fuente de todo el derecho, especialmente del derecho administrativo, creándose en paralelo al Estado Constitucional que ejerce el Poder Público, un “nuevo” Estado que es el llamado “Estado Comunal” o “Estado del Poder Popular,” por supuesto no previsto en la Constitución,<sup>58</sup> pero establecido legalmente para destruir al propio Estado Constitucional.

Puede decirse, en efecto, que esa fue la médula de lo que se buscaba establecer con la reforma constitucional de 2007 y que fue rechazada por el pueblo, que era sustituir el Estado Constitucional por el Estado Comunal o del Poder Popular, que es un Estado realmente configurado como Estado comunista. Como ello no se logró al rechazar el pueblo la reforma n 2007, la Asamblea Nacional, en abierta violación a la Constitución, impuso la misma en 2010, a través de la sanción de un conjunto de Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular, las Comunas, los Consejos Comunales, la Economía Popular, y la Contraloría Social,<sup>59</sup> confirmando con ello el proceso de desconstitucionalización del Estado Constitucional y del derecho público, estableciéndose una estructura estatal paralela al Estado Constitucional que tiene por objeto final desmantelarlo y absorberlo, sustituyéndolo de hecho, mediante su ahogamiento. Y eso es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años.<sup>60</sup>

En la Administración Pública Central, que es uno de los objetos fundamentales del derecho administrativo, ello se ha evidenciado por ejemplo, en la sustitución de los anteriores Ministerios del Ejecutivo Nacional que ejercen el Poder Ejecutivo, como uno de los poderes públicos del Estado Constitucional,<sup>61</sup> por unos “Ministerios del Poder Popular,” y en la creación de unos “Vicepresidentes del Consejo de Ministros” (como si se tratara de un órgano diferenciado del gobierno, cuando en realidad es una de las formas de actuación del Presidente de la República) que violan abiertamente las previsiones constitucionales,<sup>62</sup> de manera que entre las nuevas tendencias del derecho administrativo está el desarrollo de estas formas de organización administrativa fuera del marco constitucional y legal.

---

<sup>56</sup> Véase Jesús María Alvarado Andrade, “La nueva Fuerza Armada Bolivariana (comentarios a raíz del Decreto N° 6.239, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana), en *Revista de Derecho Público*, No. 115 (Estudios sobre los decretos leyes 2008), Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2008, pp. 197 ss.

<sup>57</sup> Véase la Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela en *Gaceta Oficial* No. 39419 de 7-5-2010. Véase Domingo Maza Zavala, “Maza Zavala: Reforma de la ley del BCV anula su autonomía,” en *La CI@se.info*, 28-10-2009, en <http://www.laclase.info/nacionales/maza-zavala-reforma-de-la-ley-del-bcv-anula-su-autonomia>

<sup>58</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, No. 1, Madrid, Junio 2011, pp. 127-131

<sup>59</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)* Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-182

<sup>60</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

<sup>61</sup> Véase los Decretos N° 1.226, N°1.227 y N°1.228, publicados en *Gaceta Oficial* N°40.489 de 4 de septiembre de 2014.

<sup>62</sup> Véase sobre el régimen ministerial en la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública en “Introducción general al régimen jurídico de la Administración Pública”, en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor), Rafael Chavero Gazdik y Jesús María Alvarado Andrade, *Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto Ley No.*

A ellas se suman las nuevas formas de organización de la Administración Pública creadas también fuera del orden ministerial, y del propio régimen de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que no se les aplica, como son las denominadas “Misiones” con formas organizativas de las más variada naturaleza, a cargo de programas de subsidios sociales;<sup>63</sup> y las derivadas de la creación de los Consejos Comunales, hacia los cuales se han ido desviando muchas funciones otrora de la Administración Central, pero que formalmente no están regidas por la Ley Orgánica de la Administración Central sino por su propia Ley Orgánica de los Consejos Comunales.<sup>64</sup>

Estas nuevas instancias del Poder Popular, por otra parte, además de no estar regidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública, tampoco están regidas por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, habiendo suplantado dichos Consejos Comunales y las Comunas, el carácter constitucional del Municipio de ser la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional (art. 168). Con ello, además se ha producido una desmunicipalización de la vida local,<sup>65</sup> al buscarse estructurar a los Consejos Comunales como el centro de realización de una supuesta “democracia participativa” que nada tiene ni de democracia ni de participación,<sup>66</sup> pues no pasan de ser sino unos mecanismos institucionales comandados por personas no electas, controladas directamente por el partido de gobierno y uno de los “Ministerios del Poder Popular” del Ejecutivo Nacional, el “Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales,” que en septiembre de 2014 se ha integrado a un “Vicepresidente del Consejo de Ministros para Desarrollo del Socialismo Territorial.”<sup>67</sup> De dicho Ministerio incluso dependen, en su propia existencia, las Comunas y los Consejos Comunales; que para poder existir tienen que ser previamente autorizados y registrados por el Ejecutivo Nacional, para lo cual la condición mínima es su afiliación a la ideología oficial, el socialismo, y al partido oficial.

A estos Consejos Comunales se ha referido, a partir de 2008, toda la legislación especial posterior reguladora de cualesquiera que sean las relaciones entre la Administración y los administrados, asignándoseles sistemáticamente el derecho de intervenir en las más variadas formas, pero sin embargo, estableciéndose a los mismos no se le aplican las normas relativas a Administración Pública Nacional ni las relativas al Poder Público Municipal, es decir, el derecho administrativo del Estado Constitucional, dando así origen a una nueva tendencia del derecho administrativo, que es su propia desregulación, en cuanto a estas nuevas formas de organización administrativa, lo que ha implicado a la vez, su desconstitucionalización, desjuridificación, desadministrativización y desmunicipalización.

##### **5. La desinstitucionalización general del país**

Todo este proceso de dismantelamiento del orden constitucional ha tenido sus repercusiones directas en el orden institucional. El hecho de que la Constitución sea impunemente violable, maleable, mutable y desrigidizada, y que la estructura del Estado sea desconstitucionalizada y desjuridificada, ha tenido un efecto catastrófico sobre las instituciones y sobre el orden del derecho administrativo, agravado por el desapego sistemático y absoluto que han demostrado quienes conducen al Estado respecto de las instituciones, y el valor social e histórico que tienen, sobre todo aquellas que precisamente tienen historia.

---

4317 de 15-07-2008, Colección Textos Legislativos, N° 24, 4ª edición actualizada, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009.

<sup>63</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "Una nueva tendencia en la organización administrativa venezolana: las "misiones" y las instancias y organizaciones del "poder popular" establecidas en paralelo a la administración pública," en *Retos de la Organización Administrativa Contemporánea, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo* (26-27 de septiembre de 2011), Corte Suprema de Justicia, Universidad de El Salvador, Universidad Doctor José Matías Delgado, El Salvador, El Salvador, 2011, pp. 927-978

<sup>64</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de Consejos Comunales*, Colección Textos Legislativos, No. 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

<sup>65</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local", en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo "Agustín Gordillo", Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67

<sup>66</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta "democracia participativa" sin representación," en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 425-449

<sup>67</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 40.489 de 4 de septiembre de 2014.

Estas últimas han sido en efecto las más sistemáticamente golpeadas y desmanteladas, y en todo caso, cambiadas o reformadas, sólo para tratar de reescribir la historia, conducta por lo demás típica de los regímenes Totalitarios y Populistas, para tratar de borrar el pasado, en el caso de Venezuela, lo que se ha llamado impropriamente la “Cuarta República,” por ejemplo, para tratar de demostrar que la Nación materialmente ha “nacido” con el régimen autoritario iniciado en 1999, en la llamada también erradamente, desde el punto de vista histórico, como la “Quinta República.” Esto ha ocurrido, por ejemplo, con los nombres y denominaciones de materialmente todos los órganos de la Administración, y con las leyes, todas las cuales han sido reformadas, en gran parte sin embargo conservando su mismo contenido, pero cambiándoles de nombre, como para que su partida de nacimiento esté en el siglo XXI y no en el siglo pasado. Ciertamente, se pueden cambiar hasta los nombres de las avenidas, puentes y autopistas, pero lo que es cierto es que la historia no se puede borrar.

En todo caso, todo este proceso de resquebrajamiento institucional de la estructura del Estado de derecho, ha dado origen a un cuadro progresivo de inseguridad jurídica que se agrava, abandonándose incluso toda idea de razonabilidad, predictabilidad, claridad y estabilidad de las reglas aplicables, todo lo cual hace cada vez más difícil el poder identificar con claridad y precisión los componentes íntegros del ordenamiento que es aplicable en determinadas áreas de actividad administrativa, es decir, las fuentes mismas del propio derecho administrativo. Por ello es que hemos dicho que la tendencia global que surge de esta realidad en cuanto al derecho administrativo, es su alteración y desquiciamiento.

En el marco anterior de carecer el Estado de una Constitución como norma suprema y rígida, sino de una Constitución sucesivamente violada, sin control, y además, de una Constitución maleable y mutable, conforme a los requerimientos del Gobierno, con el abandono total del principio de su rigidez, han originado un proceso de desinstitucionalización general del país y ausencia de garantías, que son los que lamentablemente están marcando las nuevas tendencias del derecho administrativo como rama del derecho desconstitucionalizada y desjuridificada.

### III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA AUSENCIA DE ESTADO DEMOCRÁTICO\*

Además de por la ausencia de Estado de derecho, el Estado en Venezuela también ha quedado configurado como un Estado Totalitario, porque a pesar de que lo establece y declara la Constitución, el mismo, en la realidad, tampoco es un Estado democrático, lo que ha implicado que al derecho administrativo se le haya sustraído su base democrática, como garantía del ciudadano, y haya quedado efectivamente sólo como un marco regulador del ejercicio del Poder por los funcionarios del Estado.

Un Estado democrático, en efecto, es aquél en el cual, además de estar asegurada la supremacía constitucional y la sumisión del Estado al derecho, concepto con el cual está esencialmente imbricado, exista *primero*, un régimen político de democracia representativa que permita y aliente la participación ciudadana, mediante la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; *segundo*, un régimen plural de partidos y organizaciones políticas con libre actuación en plano de igualdad; *tercero*, un efectivo sistema de separación horizontal entre los poderes del Estado, que sirva para que el Poder controle al poder, de manera que el ejercicio del Poder Público pueda ser efectivamente controlado tanto judicialmente como por los otros medios dispuestos en la Constitución,<sup>68</sup> que aseguren la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; *cuarto*, un sistema de distribución vertical del Poder Público como principio medular de la organización del Estado, para permitir, a través de la descentralización política del poder, la participación ciudadana; y *quinto*, una declaración de derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos, los derechos individuales, sociales, económicos y ambientales, en particular,

---

\* El texto de esta parte, recoge parte de las reflexiones elaboradas con ocasión de la preparación de la conferencia que conforma la Sección primera, sobre el tema “¿Hacia dónde va el derecho público?: Estado Totalitario y nuevas tendencias del derecho administrativo, redactada para el mencionado 2014 Congreso Internacional Conmemorativo del Acto Legislativo del 10 de septiembre de 1954 por el cual se estableció el Consejo de Estado, sobre Tendencias actuales del derecho público, organizado por la Universidad del Rosario y el Consejo de Estado, Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá 8 al 10 de septiembre de 2014.

<sup>68</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo: Sobre el derecho a la democracia y el control del poder”, al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 19 ss.

la libertad de expresión, que estén todos garantizados constitucionalmente y sean asegurados y justiciables por un Poder Judicial independiente y autónomo.<sup>69</sup>

Para que exista un Estado democrático, por tanto, tampoco bastan las declaraciones constitucionales, y ni siquiera, la sola existencia de elecciones. Ya el mundo contemporáneo ha conocido demasiadas experiencias de toda suerte de tiranos que usaron el voto popular para acceder al poder, y que luego, mediante su ejercicio incontrolado, desmantelaron la propia democracia y desarrollaron gobiernos autoritarios, contrarios al pueblo, que acabaron con la democracia y con todos sus elementos,<sup>70</sup> comenzando por el irrespeto a los derechos humanos. Esta es la lamentable situación que se ha dado en Venezuela, donde se ha arraigado un gobierno autoritario y un Estado Totalitario, partiendo de elementos que se insertaron en la misma Constitución de 1999,<sup>71</sup> lo que permite afirmar que no tenemos un Estado democrático.

Más bien, lo que tenemos es un Estado donde no hay efectiva democracia representativa; donde no existe democracia participativa, no pasando, la “democracia participativa y protagónica” que se pregona, de ser un esquema si acaso de movilización popular pero controlada por el gobierno central; donde no hay separación de poderes; donde no sólo los militares no están sometidos a la autoridad civil, sino que los mismos controlan el poder y a la Administración; y donde no hay libertad de expresión, habiendo quedado en su mínima expresión, entre otros factores, por el acaparamiento de los medios de comunicación por parte del Estado.

### **1. Las fallas de la representatividad democrática**

En efecto, en la situación actual, *primero*, en Venezuela no hay un sistema efectivo y real de democracia representativa, entre otros aspectos, por las previsiones contenidas en la reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales,<sup>72</sup> la cual al regular la representación proporcional y la personificación del sufragio, lo que logró fue permitirle al partido de gobierno que con minoría del voto popular haya asegurado controlar la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional.<sup>73</sup> Además, el sistema se caracteriza por el abuso que deriva de la imbricación total entre el partido oficial y el aparato del Estado, el cual ha sido íntegramente puesto al servicio de los candidatos oficiales; por la recepción consecuente por parte del partido oficial que preside el propio Presidente de la República, de un ingente financiamiento directo e indirecto del Estado, sin que nunca se haya rendido cuentas de ello; por el control obsceno de todos los medios de comunicación por parte del Estado, y por el abuso de los candidatos oficiales en la utilización limitada de los mismos de comunicación, en las campañas electorales.

El sistema electoral y de escrutinio, además, ha estado controlado por un conjunto de órganos, como son los que conforman el Poder Electoral, que al contrario del carácter independiente, autónomo, despartidizado, imparcial y con participación ciudadana que prevé la Constitución (art. 294), ha estado

---

<sup>69</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia,” en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94.

<sup>70</sup> Véase en relación con el caso de Venezuela: Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

<sup>71</sup> Véase los comentarios críticos a la semilla autoritaria en la Constitución de 1999, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III (18 octubre–30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público–Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 311–340; “Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999,” en el libro de Diego Valadés, Miguel Carbonell (Coordinadores), *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000, pp. 171–193; en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero–marzo 2000, pp. 7–21; en *Revista Facultad de Derecho, Derechos y Valores*, Volumen III N° 5, Universidad Militar Nueva Granada, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, Julio 2000, pp. 9–26; y en el libro *La Constitución de 1999*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos 14, Caracas, 2000, pp. 63–88.

<sup>72</sup> Véase sobre la Ley Orgánica de los Procesos Electorales en *Gaceta Oficial* No. 5928 Extra. de 12 de agosto de 2009. Sobre el sistema electoral antes de esta Ley véase Allan R. Brewer-Carías, “Reforma electoral en el sistema político de Venezuela”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (Coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-IDEA internacional, México 2008, pp. 953-1019.

<sup>73</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reforma electoral en el sistema político de Venezuela”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (Coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-IDEA internacional, México 2008, pp. 953-1019.

comandado, desde 2004, por un Consejo Nacional Electoral totalmente dependiente del Poder Ejecutivo, sin autonomía, completamente partidizado, integrado en su mayoría por miembros del partido oficial y controlado por el mismo, totalmente parcializado a favor de éste último, y en cuya gestión se niega toda forma de participación ciudadana, salvo la que deriva de las cargas ciudadanas para el cumplimiento temporal de funciones electorales. Ese órgano no ha podido, por tanto, garantizar ni la igualdad, ni la imparcialidad, ni la transparencia, ni la eficiencia de los procesos electorales que exige la Constitución (art. 293), particularmente desde cuándo a partir de 2004 fue doblemente secuestrado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y puesto al servicio de los intereses electorales del partido oficial.<sup>74</sup>

El resultado de todo ello ha sido que lejos de ser el régimen político venezolano el de una democracia, donde la conjunción de intereses y posiciones contrapuestas es indispensable para poder gobernar, mediante el diálogo, acuerdos y compromisos; se trata, de hecho, de un régimen de partido único que controla todos los poderes, y que incluso no reconoce a la oposición; lo que se ha manifestado en más de una ocasión, con los anuncios públicos y sucesivos de que la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional de no dialogarán siquiera con la oposición. Ello ocurrió, por ejemplo, en 2010, cuando la mayoría oficialista perdió la mayoría calificada que tenía en la Asamblea Nacional, y ha ocurrido de nuevo recientemente.<sup>75</sup> Este desconocimiento de la oposición ha conducido, de hecho, a que el sistema político sea en la práctica uno de partido único, al punto de que el nombramiento de los altos funcionarios del Estado que desde hace años tienen sus períodos vencidos, como el Contralor General de la República y los miembros del Consejo Nacional Electoral, no puede tener lugar porque el partido de gobierno se niega a entrar siquiera en conversaciones con los diputados representantes de la oposición, sin cuyos votos no pueden efectuarse tales nombramientos.

## 2. *Las fallas de la llamada democracia participativa*

*Segundo*, en la situación actual, en Venezuela tampoco hay un sistema real y efectivo de democracia participativa, y aún menos “protagónica.” En la actualidad, la participación del pueblo en política, como en la más típica de las democracias formales, se ha reducido a la participación mediante voto en las elecciones. Los mecanismos de democracia directa, como los referendos, se han hecho de imposible ejercicio por las condiciones y requisitos legales impuestos para que por iniciativa popular puedan convocarse como lo exige la Constitución;<sup>76</sup> y los mecanismos de participación ciudadana directamente previstos en la Constitución han sido arrebatados al pueblo, al distorsionarse en la legislación la integración de los Comités de Postulaciones Judiciales, Electorales y del Poder Ciudadano, que quedaron bajo el control político de la mayoría oficialista de la Asamblea Nacional sin que el ciudadano y sus organizaciones pueda participar;<sup>77</sup> y al haberse vaciado, por la Sala Constitucional, la norma constitucional que prevé la consulta popular necesaria e indispensable antes de la sanción de las leyes, al haber dispuesto, en fraude a la Constitución, que ello no se aplica a la legislación delegada, dictada

---

<sup>74</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, en Juan Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán, Editores), *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo I, Thomson-Aranzadi, Madrid 2006, pp. 1081-1126; y “La autonomía e independencia del Poder Electoral y de la Jurisdicción Electoral en Venezuela, y su secuestro y sometimiento por la jurisdicción Constitucional,” Documento preparado para el *III Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Facultad de Estudios Superiores de Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México, Estado de México, 27-29 Septiembre de 2012

<sup>75</sup> Véase por ejemplo lo declarado por el Presidente de la Asamblea Nacional en *El Universal*, Caracas 17 de julio de 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140717/cabello-descarta-cualquier-reunion-con-partidos-de-la-oposicion>

<sup>76</sup> 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 *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, N° 112. México, enero-abril 2005 pp. 11-73

<sup>77</sup> 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; y “Sobre el nombramiento irregular por la Asamblea Nacional de los titulares de los órganos del poder ciudadano en 2007”, en *Revista de Derecho Público*, No. 113, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 85-88

mediante decretos leyes, que en definitiva se ha convertido en la forma normal de legislación en el país.<sup>78</sup>

Pero la ausencia de participación política también queda evidenciada en la forma cómo se ha estructurado el denominado Poder Popular o Estado Comunal, sobre la base de Consejos Comunales comandados por voceros que no son electos, sino impuestos por el partido de gobierno que los controla, y sin cuyo manejo ni siquiera pueden obtener reconocimiento por el Ministerio de la Participación.<sup>79</sup>

En realidad, la “democracia participativa” que se ha vendido supuestamente consolidando a través de la creación de estas organizaciones del llamado “Poder Popular,” no es más que una falacia de participación,<sup>80</sup> pues se trata de instituciones propias del populismo de Estado, que maneja el Poder Central, para repartir recursos fuera de los canales regulares del Estado y particularmente fuera de los gobiernos locales, vaciando en paralelo a los Municipios de competencias, pero que dependen totalmente, incluso en su propia existencia, de una decisión del Ejecutivo Nacional. En esos Consejos, en realidad, el único que “participa” es el partido de gobierno y los derivados de su clientelismo, y si alguna participación se le da a la población local en el proceso de inversión de los recursos repartidos, por supuesto es sólo parcial, solo para los sectores que se identifican con el socialismo como doctrina oficial. De resto, lo que hay es exclusión y marginamiento.

### 3. *La ausencia de separación de poderes*

*Tercero*, la ausencia de Estado democrático en Venezuela, deriva de la ausencia de aplicación del principio de la separación de poderes, el cual en un Estado de derecho, es el fundamento de la democracia, y el elemento fundamental para garantizar el necesario equilibrio que debe haber entre los poderes y prerrogativas de la Administración del Estado y los derechos ciudadanos.<sup>81</sup> Su importancia es de tal naturaleza que solo controlando al Poder es que puede haber democracia, es decir, elecciones libres y justas; pluralismo político; efectiva participación en la gestión de los asuntos públicos; transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno; rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sumisión efectiva del gobierno a la Constitución y las leyes; efectivo acceso a la justicia; y real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos.<sup>82</sup>

En cambio, nada de ello se logra en un Estado Totalitario, como el que se ha configurado en Venezuela, donde al contrario, la totalidad del Poder está concentrada, y los poderes son manejados por el binomio establecido entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. A pesar de que la Constitución establece, no tres sino cinco poderes públicos separados, que son los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, la realidad es que en el propio texto constitucional se dispuso el germen de la concentración del poder en manos de la Asamblea Nacional y, consecuentemente, del Poder Ejecutivo, que la controla políticamente.<sup>83</sup> Con ello, progresivamente, los otros Poderes Públicos, y particularmente

---

<sup>78</sup> 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. 63-103; y “El derecho ciudadano a la participación popular y la inconstitucionalidad generalizada de los decretos leyes 2010-2012, por su carácter inconstitucional,” en *Revista de Derecho Público*, No. 130, (abril-junio 2012), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 85-88

<sup>79</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de Consejos Comunales*, Colección Textos Legislativos, No. 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

<sup>80</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 425-449. Véase además, el texto de la Ponencia: “La democracia representativa y la falacia de la llamada “democracia participativa,” *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad de Nuevo León, Monterrey, 27 de noviembre 2010.

<sup>81</sup> Véase sobre el tema Gustavo Tarre Briceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos No. 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014; y Jesús María Alvarado Andrade, “División del Poder y Principio de Subsidiariedad. El Ideal Político del Estado de Derecho como base para la Libertad y prosperidad material” en Luis Alfonso Herrera Orellana (Coord.), *Enfoques Actuales sobre Derecho y Libertad en Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2013, pp. 131-185

<sup>82</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo” al libro de Gustavo Tarre Briceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos No. 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 13-49.

<sup>83</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, El sistema presidencial de gobierno en la Constitución de Venezuela de 1999 (Bogotá, junio 2005), *Estudios sobre el Estado Constitucional (2005-2006)*, Cuadernos de la Cátedra Fundacional

el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral han quedado sometidos a la voluntad del Ejecutivo.<sup>84</sup>

Esta dependencia de todos los órganos de los poderes del Estado respecto del Ejecutivo y del Legislativo, y en especial en lo que se refiere a los órganos de control, ha sido lo que ha originado la abstención total de los mismos de ejercer las potestades que le son atribuidas, y con ello, la práctica política de concentración total del poder en manos del Ejecutivo, dado el control político partidista que éste ejerce sobre la Asamblea Nacional, y por con ello, la configuración de un modelo político autoritario. Además, la designación de los jefes de dichas instituciones de control ha quedado a la merced de la Asamblea Nacional, por la violación sistemática de la previsión garantizadora del derecho a la participación política en la designación de los mismos, mediante unos Comités de postulaciones que debían estar integrados exclusivamente por representantes de los diversos sectores de la sociedad. Desde 2000, dichos Comités, en la , se sustituyeron por simples “comisiones parlamentarias ampliadas” controladas completamente por el partido de gobierno.<sup>85</sup>

En ese contexto, entonces, a pesar de que hay un Poder Ciudadano supuestamente autónomo e independiente, dentro del mismo, la Contraloría General de la República dejó de ejercer control fiscal alguno de la Administración Pública, y ello a pesar de la inflación de las prácticas de corrupción que impiden que en el país siquiera se pueda obtener el más simple de los servicios administrativos sin pago previo, lo que ha ubicado al país en el primer lugar del índice de corrupción en el mundo, según las cifras difundidas por Transparencia Internacional.<sup>86</sup>

Por su parte, el Defensor del Pueblo, desde cuando la primera persona designada para ocupar el cargo en 2000 fue removida por haber ejercido recursos judiciales contra políticas en defensa del derecho colectivo a la participación en la designación de las altas autoridades de los Poderes Públicos,<sup>87</sup> dicho órgano perdió completamente la orientación, y sin brújula alguna, se convirtió en el órgano oficial para avalar la violación por parte de las autoridades administrativas de los derechos humanos.<sup>88</sup>

Y la Fiscalía General de la República, el otro órgano del Poder Ciudadano que ejerce el Ministerio Público, en lugar de ser la parte de buena fe del proceso penal y de la vindicta pública, es el principal instrumento para la prevalencia de la impunidad en el país, y para asegurar la persecución política y la extorsión gubernamental. Como se destacó en el Informe sobre *Fortalecimiento del Estado de Derecho en Venezuela*, publicado en Ginebra en marzo de 2014, “El incumplimiento con la propia normativa

---

Allan R. Brewer Carías de Derecho Público, Universidad Católica del Táchira, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp.475-624.

<sup>84</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, El sistema presidencial de gobierno en la Constitución de Venezuela de 1999 (Bogotá, junio 2005), *Estudios sobre el Estado Constitucional (2005-2006)*, Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan R. Brewer Carías de Derecho Público, Universidad Católica del Táchira, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp.475-624.

<sup>85</sup> 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

<sup>86</sup> Véase el Informe de la ONG alemana, Transparencia Internacional de 2013, en el reportaje: “Aseguran que Venezuela es el país más corrupto de Latinoamérica”, en El Universal, Caracas 3 de diciembre de 2013, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131203/aseguran-que-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-de-latinoamerica>. Igualmente véase el reportaje en BBC Mundo, “Transparencia Internacional: Venezuela y Haití, los que se ven más corruptos de A. Latina,” 3 de diciembre de 2013, en [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2013/12/131203\\_ultnot\\_transparencia\\_corrupcion\\_lp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/12/131203_ultnot_transparencia_corrupcion_lp.shtml)

<sup>87</sup> Véase los comentarios en 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

<sup>88</sup> Por ejemplo, ante la crisis de la salud denunciada por la Academia Nacional de Medicina en agosto de 2014, reclamando la declaratoria de emergencia del sector, la respuesta de la Defensora del Pueblo fue simplemente que en Venezuela no había tal crisis. Véase el reportaje: “Defensora del Pueblo Gabriela Ramírez afirma que en Venezuela no existe ninguna crisis en el sector salud,” en *Noticias Venezuela*, 20 agosto de 2014, en <http://noticiasvenezuela.info/2014/08/defensora-del-pueblo-gabriela-ramirez-afirma-que-en-venezuela-no-existe-ninguna-crisis-en-el-sector-salud/>; y el reportaje: “Gabriela Ramírez, Defensora del Pueblo: Es desproporcionada petición de emergencia humanitaria en el sector salud,” en El Universal, Caracas 20 de agosto de 2014, en <http://m.eluniversal.com/nacional-y-politica/140820/es-desproporcionada-peticion-de-emergencia-humanitaria-en-el-sector-sa>. Por ello, con razón, el Editorial del diario *El Nacional* del 22 de agosto de 2014, se tituló: “A quien defiende la defensora?” Véase en [http://www.el-nacional.com/opinion/editorial/defiende-defensora\\_19\\_468743123.html](http://www.el-nacional.com/opinion/editorial/defiende-defensora_19_468743123.html)

interna ha configurado un Ministerio Público sin garantías de independencia e imparcialidad de los demás poderes públicos y de los actores políticos, con el agravante de que los fiscales en casi su totalidad son de libre nombramiento y remoción, y por tanto vulnerables a presiones externas y sujetos órdenes superiores.”<sup>89</sup>

Por su lado, el Consejo Nacional Electoral, configurado en la Constitución como el quinto de los Poderes Públicos, como se ha dicho, en lugar de ser el árbitro independiente en las elecciones, después de haber sido secuestrado por el Poder Ejecutivo a partir de 2004,<sup>90</sup> utilizando para ello como instrumento del plagio a la Sala Constitucional, ignorándose la norma constitucional que exige que esté integrado por personas no vinculadas a organizaciones políticas; ha sido integrado por agentes del partido de gobierno, de manera que, controlado por el Ejecutivo, ha actuado más bien como su agente político electoral oficial, minando la credibilidad en la posibilidad efectiva de que en el país se puedan realizar elecciones libres.

#### **4. La ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial**

Cuarto, también en relación con la carencia de democracia por la ausencia de régimen alguno de separación de poderes, el más grave atentado al Estado de derecho, al derecho público y al derecho administrativo que se ha hecho en Venezuela, ha sido el sometimiento del Poder Judicial, en su conjunto, a los designios y control político por parte del Poder Ejecutivo.<sup>91</sup> Ello comenzó con la inconstitucional intervención del Poder Judicial por parte de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, con lo que se procedió a la destitución masiva de Magistrados y jueces sin garantías judiciales;<sup>92</sup> y siguió con el apoderamiento por parte del partido de gobierno, desde 2000, a través de la Asamblea Nacional, del proceso de designación de los Magistrados del Tribunal Supremo, sacrificándose la previsión que exigía la participación en ello de representantes de la sociedad civil. Ello se consolidó en 2004, con el aumento del número de Magistrados del Tribunal Supremo en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, los cuales además quedaron con posibilidad de ser removidos por simple mayoría de votos de los diputados en la Asamblea Nacional, que entonces alcanzaba la bancada oficialista;<sup>93</sup> y en 2010, con la irregular “reforma” de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia mediante la “re-publicación” de la Ley,<sup>94</sup> para impedir que en la designación pudieran participar con su voto los diputados de oposición, llenándose el Tribunal Supremo de jueces incluso con militancia abierta del partido de gobierno.<sup>95</sup> Y mediante el control y asalto al Tribunal Supremo de Justicia, que es el órgano que en

<sup>89</sup> Véase en <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf>

<sup>90</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “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; *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.

<sup>91</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999–2004)”, en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33–174; 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 *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 25–57; “La demolición de las instituciones judiciales y la destrucción de la democracia: La experiencia venezolana,” en *Instituciones Judiciales y Democracia. Reflexiones con ocasión del Bicentenario de la Independencia y del Centenario del Acto Legislativo 3 de 1910*, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá 2012, pp. 230-254..

<sup>92</sup> Véase nuestro voto salvado a la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto–8 septiembre), Caracas 1999; y las críticas formuladas a ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002

<sup>93</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 37942 de 20 de mayo de 2004. Sobre dicha Ley y las reformas introducidas véase, Véase Allan R. Brewer-Carías *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas 2010.

<sup>94</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 39483 de 9-8-2010. Véase Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas 2010. Sobre la reforma efectuada mediante la re-publicación de la Ley Orgánica, véase Víctor Hernández Mendible, “Sobre la nueva reimpresión por “supuestos errores” materiales de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, octubre de 2010,” y Antonio Silva Aranguren, “Tras el rastro del engaño en la web de la Asamblea Nacional,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 110-114.

<sup>95</sup> Véase los comentarios de Hildegard Rondón de Sansó, “*Obiter Dicta*. En torno a una elección,” en *La Voce d'Italia*, Caracas 14-12-2010.

Venezuela tiene a su cargo todo el gobierno y administración del sistema de Justicia, la totalidad del Poder Judicial quedó controlado políticamente.

En este campo, por supuesto, para calibrar la situación del Poder Judicial, es imposible atenerse a las etiquetas constitucionales. Por ejemplo, el principio de la independencia y autonomía del Poder Judicial está declarado en el artículo 254 de la Constitución de 1999, previendo el ingreso de los jueces a la carrera judicial y a su permanencia y estabilidad en los cargos, primero, mediante la realización de concursos públicos de oposición que aseguren la idoneidad y excelencia de los participantes, debiendo además garantizarse la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces (art. 255). Estas previsiones, que cualquiera se maravillaría de encontrar en el texto de una Constitución, sin embargo, son letra muerta, no se cumplen y nunca se han cumplido en los tres lustros de vigencia del texto fundamental; es decir, nunca, durante la vigencia de la Constitución, se han desarrollado esos concursos, en esa forma.

Pero segundo, además, en cuanto a la estabilidad de los jueces, la Constitución dispone que los mismos sólo pueden ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante juicios disciplinarios, llevados a cabo por jueces disciplinarios mediante un proceso disciplinario judicial con las debidas garantías (art. 255). Sin embargo, en ese caso, ello tampoco jamás se ha implementado, y a partir de 1999,<sup>96</sup> más bien se regularizó, en una ilegítima transitoriedad constitucional, la existencia de una Comisión de Funcionamiento del Poder Judicial creada ad hoc para “depurar” el poder judicial, removiéndolos sin garantías judiciales.<sup>97</sup>

Esa Comisión, por tanto, durante más de 10 años destituyó materialmente a casi todos los jueces del país, discrecionalmente y sin garantía alguna del debido proceso,<sup>98</sup> los cuales fueron reemplazados por jueces provisorios o temporales,<sup>99</sup> por supuesto dependientes del Poder y sin garantía alguna de estabilidad. Ello, por lo demás, ha continuado hasta el presente, demoliéndose sistemáticamente la autonomía judicial, sin que haya variado nada la creación en 2011, de unos tribunales de la llamada “Jurisdicción Disciplinaria Judicial” que quedó sujeta a la Asamblea Nacional, que como órgano político, es la que designa a los “jueces disciplinarios.”<sup>100</sup>

La consecuencia de todo este proceso de quince años es que Venezuela carece completamente de un Poder Judicial autónomo e independiente, estando, el que existe, completamente al servicio del gobierno del Estado y de su política autoritaria, como lo han incluso declarado expresamente sus Magistrados.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Véase nuestro voto salvado a la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto–8 septiembre), Caracas 1999; y las críticas formuladas a ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

<sup>97</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La justicia sometida al poder y la interminable emergencia del poder judicial (1999–2006)”, en *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, N° 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122–138.

<sup>98</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también lo registró en el Capítulo IV del *Informe* que rindió ante la Asamblea General de la OEA en 2006, que los “casos de destituciones, sustituciones y otro tipo de medidas que, en razón de la provisionalidad y los procesos de reforma, han generado dificultades para una plena vigencia de la independencia judicial en Venezuela” (párrafo 291); destacando aquellas “destituciones y sustituciones que son señaladas como represalias por la toma de decisiones contrarias al Gobierno” (párrafo 295 ss.); concluyendo que para 2005, según cifras oficiales, “el 18,30% de las juezas y jueces son titulares y 81,70% están en condiciones de provisionalidad” ( párrafo 202).

<sup>99</sup> En el *Informe Especial* de la Comisión sobre Venezuela correspondiente al año 2003, la misma también expresó, que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son “provisionales”. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003, cit.* párr. 161

<sup>100</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la ausencia de independencia y autonomía judicial en Venezuela, a los doce años de vigencia de la constitución de 1999 (O sobre la interminable transitoriedad que en fraude continuado a la voluntad popular y a las normas de la Constitución, ha impedido la vigencia de la garantía de la estabilidad de los jueces y el funcionamiento efectivo de una “jurisdicción disciplinaria judicial”), en *Independencia Judicial*, Colección Estado de Derecho, Tomo I, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Acceso a la Justicia org., Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Funeda), Universidad Metropolitana (Unimet), Caracas 2012, pp. 9-103.

<sup>101</sup> Véase por ejemplo lo expresado por el magistrado Francisco Carrasqueño, en la apertura del año judicial en enero de 2008, al explicar que : “no es cierto que el ejercicio del poder político se limite al Legislativo, sino que tiene su continuación en los tribunales, en la misma medida que el Ejecutivo”, dejando claro que la “aplicación del Derecho

El resultado es que, como lo destacó la Comisión Internacional de Juristas, en el *Informe* antes mencionado de marzo de 2014, que resume todo lo que en el país se ha venido denunciando en la materia, al dar “cuenta de la falta de independencia de la justicia en Venezuela,” se destaca que “el Poder Judicial ha sido integrado desde el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) con criterios predominantemente políticos en su designación. La mayoría de los jueces son “provisionales” y vulnerables a presiones políticas externas, ya que son de libre nombramiento y de remoción discrecional por una Comisión Judicial del propio Tribunal Supremo, la cual, a su vez, tiene una marcada tendencia partidista;” concluyendo sin ambages afirmando que:

“Un sistema de justicia que carece de independencia, como lo es el venezolano, es comprobablemente ineficiente para cumplir con sus funciones propias. En este sentido en Venezuela, un país con una de las más altas tasas de homicidio en Latinoamérica y en el de familiares sin justicia, esta cifra es cercana al 98% en los casos de violaciones a los derechos humanos. Al mismo tiempo, el poder judicial, precisamente por estar sujeto a presiones externas, no cumple su función de proteger a las personas frente a los abusos del poder sino que por el contrario, en no pocos casos es utilizado como mecanismo de persecución contra opositores y disidentes o simples críticos del proceso político, incluidos dirigentes de partidos, defensores de derechos humanos, dirigentes campesinos y sindicales, y estudiantes.”<sup>102</sup>

Con todo esto, el Poder Judicial ha abandonado su función fundamental de servir de instrumento de control de las actividades de los otros órganos del Estado para asegurar su sometimiento a la ley, habiendo materialmente desaparecido el derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva y a controlar el poder, produciéndose una desjusticiabilidad, al disiparse la posibilidad de que el Poder Judicial pueda ser utilizado para enjuiciar la conducta de la Administración y frente a ella, garantizar los derechos ciudadanos. En esa situación, por tanto, es difícil hablar siquiera de lo que es la piedra angular de nuestra disciplina, que es el equilibrio entre poderes y prerrogativas del Estado y derechos y garantías ciudadanas, lo que ha sido particularmente grave en el caso de los tribunales contencioso administrativos, precisamente por el hecho de que sus decisiones siempre implican enfrentar el poder, y particularmente, el Poder Ejecutivo. Si la autonomía de los jueces contencioso administrativos no está garantizada ni la independencia está blindada, el mejor sistema de justicia contencioso administrativa es letra muerta; y lamentablemente, esto es lo que también ha ocurrido en Venezuela en los últimos años durante el gobierno autoritario, con el consecuente desquiciamiento del derecho administrativo.

Todo este panorama nos confirma, en conclusión, la trágica realidad de que en Venezuela todos los órganos de los Poderes Públicos han sido y están controlados por el Poder Ejecutivo, y el parido de gobierno que preside el propio Jefe de Estado. A ese sometimiento de los Poderes estatales al Ejecutivo, además, ha contribuido, la exacerbación del presidencialismo gubernamental que la propia Constitución de 1999 impuso con la extensión del período presidencial a seis años (art. 230); lo que se ha reafirmado con la consagración de la reelección presidencial continua e indefinida en la Enmienda Constitucional aprobada en 2009,<sup>103</sup> con la cual se abandonó el bicentenario principio del gobierno alternativo (art. 6); y se ha agravado con la previsión constitucional de la posibilidad de la delegación legislativa, sin límites, a favor del Ejecutivo (art. 203), que ha conducido a que toda la legislación fundamental del país, básicamente se haya aprobado mediante decretos leyes.

Su uso a discreción, además, ha provocado que en la práctica legislativa, desde 2001, toda la legislación básica del país ha sido sancionada sin consulta popular alguna, violándose una de las dos previsiones constitucionales que establecieron mecanismos directos de participación ciudadana, como la de la consulta popular de las leyes (art. 211), que la Sala Constitucional ha mutado en 2014, al interpretar el artículo 211 de la Constitución en el sentido de la práctica inconstitucional, excluyendo la consulta popular de las leyes cuando se dictan mediante decretos leyes.<sup>104</sup>

---

no es neutra y menos aun la actividad de los magistrados, porque según se dice en la doctrina, deben ser reflejo de la política, sin vulnerar la independencia de la actividad judicial”. V. en *El Universal*, Caracas, 29-01-2008

<sup>102</sup> Véase en <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf>

<sup>103</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Juez Constitucional vs. La alternabilidad republicana (La reelección continua e indefinida), en *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Caracas 2009, pp. 205-211.

<sup>104</sup> Véase la sentencia No. 203 de 25 de marzo de 2014 (Caso *Síndica Procuradora Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda, impugnación del Decreto Ley de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162349-203-25314-2014-09-0456.HTML>. Véase el comentario en Allan R. Brewer-Carías, “La revocación del mandato popular de una diputada a la Asamblea Nacional por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, de oficio, sin juicio ni proceso alguno (*El caso de la diputada María Corina Machado*), en revista de Derecho Público, No. 137, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

## 5. *La Administración dejó de estar al servicio del ciudadano*

*Quinto*, con la ausencia de autonomía y de independencia de los poderes del Estado respecto del Ejecutivo Nacional, por supuesto, quedó eliminado en Venezuela, no sólo el principio de que el poder controle al poder, sino toda posibilidad real de asegurar un equilibrio entre el poder de la Administración del Estado y los derechos ciudadanos, siendo difícil, por tanto, poder identificar a la Administración Pública como entidad que conforme a la Constitución debería estar “al servicio del ciudadano” (art. 141). Al contrario lo que ha ocurrido es que se ha convertido en una estructura burocrática discriminadora, sin garantía alguna de imparcialidad, con la cual los ciudadanos ahora sólo pueden entrar en relación en dos formas: por una parte, los que son privilegiados del poder, como consecuencia de la pertenencia política al régimen o a su partido único, con todas las prebendas y parcialidades de parte de los funcionarios; y por otra parte, los que como marginados del poder acuden a la Administración por necesidad ciudadana, a rogar las más elementales actuaciones públicas, como es por ejemplo solicitar autorizaciones, licencias, permisos o habilitaciones, las cuales no siempre son atendidas y más bien tratadas como si lo que se estuviera requiriendo fueran favores y no derechos o el cumplimiento de obligaciones públicas, con el consecuente “pago” por los servicios recibidos, y no precisamente a través de timbres fiscales que es lo propio de las tasas legalmente establecidas. En ambas situaciones, lamentablemente, el equilibrio entre poderes del Estado y derechos ciudadanos de los administrados ha desaparecido, sin que existan elementos de control para restablecerlo, de manera que se privilegia y se margina, sin posibilidad alguna de control.

En ese marco, el derecho administrativo formalmente concebido para la democracia y para asegurar el equilibrio mencionado entre el Poder del Estado y los derechos ciudadanos, en la práctica pasó a ser un instrumento más del autoritarismo, regulador de una Administración Pública al servicio del propio Estado del cual es parte y de su propia burocracia.

## 6. *La negación del derecho de acceso a la información administrativa*

La burocratización del Estado ha sido tal, que incluso a pesar de que la Constitución, basado en el principio de la transparencia que debe guiar la actividad de la Administración (art. 141), expresamente garantiza a los ciudadanos el derecho a tener acceso a la información administrativa, es decir, “a los archivos y registros administrativos,” sujeta sólo a “los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada” que permita considerar ciertos documentos como confidenciales o secretos (art. 143);<sup>105</sup> sin embargo la Sala Constitucional lo ha negado, incluso con el argumento de que cuando para cumplir con el deber de informar sea necesario que los funcionarios tengan que trabajar para recabar la información, dicho derecho se niega. Ello confirma el carácter burocrático del Estado en la más clásica apreciación que sobre el mismo hizo Max Weber cuando caracterizó al “Estado Burocrático,” como la organización que trata “de incrementar la superioridad del conocimiento profesional de las autoridades públicas, precisamente a través del secretismo y de la confidencialidad de sus intenciones,” de todo lo cual concluía indicando que los gobiernos burocráticos, debido a sus tendencias, son siempre “gobiernos que excluyen la publicidad,”<sup>106</sup> como precisamente es el caso en Venezuela

En efecto, después de que la Sala Constitucional negó, en 2010, en general, dicho derecho de acceso a la información administrativa cuando una ONG solicitó información sobre los niveles de sueldos de los altos funcionarios públicos, particularmente de la Contraloría General de la república, y que la Sala materialmente consideró casi ultra secretos y sujetos al derecho a la intimidad del funcionario;<sup>107</sup> más recientemente, la misma Sala Constitucional negó el derecho de otras ONG's de obtener oportuna respuesta a la petición que formularon ante Ministerio de Salud sobre información relativa a adquisiciones de medicamentos vencidos a la República de Cuba, que incluso habían sido ya detectadas

---

<sup>105</sup> Véase en general sobre este derecho Allan R. Brewer-Carías, “Algunos aspectos del derecho en acceso a la información pública y la transparencia en la administración pública contemporánea. Una perspectiva comparada partiendo de la experiencia mexicana,” en *Revista de Derecho Público*, No. 121, (enero-marzo 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 67-78

<sup>106</sup> Véase Max Weber, *Economía y Sociedad*, Vol. II, Fondo de Cultura Económica, México 1969, p. 744.

<sup>107</sup> Véase la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia No. 745 de 15 de julio de 2010 (Caso: *Asociación Civil Espacio Público*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/745-15710-2010-09-1003.html>. Véase los comentarios en: Allan R. Brewer-Carías, . “De la Casa de Cristal a la Barraca de Hierro: el Juez Constitucional Vs. El derecho de acceso a la información administrativa,” en *Revista de Derecho Público*, No. 123, (julio-septiembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 197-206

por la Contraloría General de la República; considerando que ese tipo de peticiones donde “se pretende recabar información sobre la actividad que ejecuta o va a ejecutar el Estado para el logro de uno de sus fines, esto es, la obtención de medicinas en pro de garantizar la salud de la población, atenta contra la eficacia y eficiencia que debe imperar en el ejercicio de la Administración Pública, y del Poder Público en general, debido a que si bien toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a cualquier organismo público y a recibir respuesta en tiempo oportuno, no obstante el ejercicio de ese derecho no puede ser abusivo de tal manera que entorpezca el normal funcionamiento de la actividad administrativa la cual, en atención a ese tipo de solicitudes genéricas, tendría que dedicar tiempo y recurso humano a los fines de dar explicación acerca de la amplia gama de actividades que debe realizar en beneficio del colectivo, situación que obstaculizaría y recargaría además innecesariamente el sistema de administración de justicia ante los planteamientos de esas abstenciones.”<sup>108</sup>

Con base en ello, simplemente y de un plumazo, se eliminó el derecho ciudadano de acceso a la información en una muestra directa más de que la Administración no está al servicio de los ciudadanos sino al servicio del propio Estado y de su burocracia, y no responde al principio de la “transparencia” que el artículo 141 de la Constitución establece. En ese marco, el derecho administrativo está perdido.

#### **7. *El militarismo prevalente y avasallante al margen de la autoridad civil***

Sexto, otro aspecto que muestra la ausencia de un Estado democrático en Venezuela, ha sido el desarrollo del militarismo en el país, que comenzó con el asalto al poder que se dio con la elección a la Asamblea Nacional Constituyente de un grueso número de los militares que habían intentado, junto con Hugo Chávez, los dos fracasados golpes de Estado de 1992. Ese asalto a la Asamblea Constituyente originó el diseño de una Constitución militarista, como lo advertimos en 1999, de la cual se eliminó 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, con la posibilidad de intervenir en funciones civiles. El desarrollo del militarismo se efectuó, así, en los últimos lustros, por la eliminación de la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no podían ejercerse simultáneamente, como se estableció en las Constituciones anteriores; la eliminación del control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación, como se había regulado en el constitucionalismo histórico, siendo ahora un asunto exclusivo de la Fuerza Armada (art. 331); 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, con lo cual el respeto a la democracia dejó de ser obligación constitucional de la Fuerza Armada; la eliminación de la otra obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes, “cuyo acatamiento - como lo decía el artículo 132 de la Constitución de 1961 - estará siempre por encima de cualquier otra obligación.” Y entre otros factores más, la adopción en la Constitución de 1999 del concepto 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)<sup>109</sup>; y la eliminación del principio del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar, como lo establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961.<sup>109</sup>

Todo ello abrió la vía para que la Fuerza Armada, como institución militar, y para que los militares, comencaran a deliberar políticamente, configurándose a la Fuerza Armada como un partido militar “chavista,”<sup>110</sup> luego de un proceso sostenido y continuo de destrucción del profesionalismo militar.<sup>111</sup> El

<sup>108</sup> Véase sentencia No 1177 de 6-8-2014 de la Sala Constitucional (Caso: Asociación Civil Espacio Público, Asociación Civil Acción Solidaria, Asociación Civil Transparencia Venezuela, y Asociación Civil Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) vs. Ministerio para la Salud, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/agosto/167892-01177-6814-2014-2013-0869.HTML>

<sup>109</sup> Véase lo que expusimos sobre el marco militarista de la Constitución en 1999, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999; y en *Asamblea Constituyente y Poder Constituyente 1999*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 1049-1050.

<sup>110</sup> El general Vladimir Padrino, Jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada en el discurso de orden que pronunció en la Asamblea nacional el día de la Independencia, el 5 de julio de 2014, expresó: “Lo voy a decir con mucha responsabilidad atendiendo a la ética y a la gran política: esta FANB es chavista.” Véase en <http://www.diariolasamericas.com/america-latina/jefe-militar-venezolano-asegura-que-fuerzas-armadas-chavistas.html>

<sup>111</sup> Fernando Ochoa Antich ha resumido este proceso expresado que: “Hugo Chávez, decidido a destruir el profesionalismo militar, aprobó casi de manera continua tres leyes orgánicas: la de los años 2005, 2008 y 2010. La ley orgánica del año 2005 tuvo un aspecto positivo al eliminar las funciones de mando del ministerio de la Defensa,

proselitismo político de los militares, además, ha sido formalmente regularizado recientemente por la Sala Constitucional, mutando la Constitución.<sup>112</sup>

Ese esquema militarista, puesto en práctica durante tres lustros, con el nombramiento, además, de militares y exmilitares para la mayoría de los altos cargos públicos, y su elección también, para los gobiernos locales, ha conducido al apoderamiento casi total de la Administración civil del Estado por parte de los militares y por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en la Constitución “la participación activa en el desarrollo nacional” (art. 328). En esa línea, en septiembre de 2014, quien ejerce la Presidencia de la República entregó a los militares el control total de la economía al designar a militares para dirigir todos los órganos de la Administración Pública del sector económico.<sup>113</sup>

Pero el militarismo no sólo se ha manifestado en la organización de la Administración, sino en el extraordinario gasto militar en que ha ocurrido Venezuela en los últimos años, no superado por ningún país de la región;<sup>114</sup> así como por la militarización progresiva de funciones otrora administrativas, como las de policía, lo que se ha visto en particular, con extrema gravedad en 2014, en la militarización de la represión a las protestas y no sólo estudiantiles, sino vecinales y sindicales, como acaba de suceder en Guayana, contra trabajadores precisamente de las empresas del Estado, que han sido quebradas por sus gerentes.<sup>115</sup>

---

pero al centralizar la conducción de la Fuerza Armada en el presidente de la República y crear inconstitucionalmente el Comando General de la Milicia comprometió la autonomía de las tradicionales Fuerzas y su capacidad de mando sobre las unidades operativas. No satisfecho con esta reforma aprobó la ley orgánica del año 2008. Esta ley mantuvo la tendencia centralizadora de la concepción militar chavista, fortaleció a la Milicia Bolivariana como respuesta a su objetivo de consolidar el régimen mediante una vanguardia revolucionaria y transformó a los suboficiales profesionales de carrera en oficiales técnicos sin considerar los grados militares y la antigüedad. De manera sorprendente, aprobó en el año 2010 una nueva ley orgánica, que tuvo por finalidad concederle al presidente de la República el grado militar de comandante en jefe y mando efectivo sobre las unidades operativas; crear al oficial de milicias, con posibilidad de optar a cualquier grado, permitiendo que ciudadanos sin formación militar pudieran formar parte de sus cuadros; y permitir a los suboficiales de tropa ascender a oficiales efectivos. Estas reformas legales tenían un solo objetivo: destruir los tradicionales valores militares y permitir ideologizar a la Fuerza Armada Nacional.” Véase Fernando Ochoa Antich, “Destruir el profesionalismo militar,” en *El Nacional*, Caracas 28 de septiembre de 2014, en [http://www.el-nacional.com/fernando\\_ochoa\\_antich/Destruir-profesionalismo-militar\\_0\\_490151147.html](http://www.el-nacional.com/fernando_ochoa_antich/Destruir-profesionalismo-militar_0_490151147.html)

<sup>112</sup> Véase la sentencia de la Sala Constitucional No. 651 de 11 de junio de 2014 (Caso *Rafael Huizi Clavier y otros*) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/165491-651-11614-2014-14-0313.HTML>. Véase el comentario en Allan R. Brewer-Carías, “Una nueva mutación constitucional: el fin de la prohibición de la militancia política de la Fuerza Armada Nacional, y el reconocimiento del derecho de los militares activos de participar en la actividad política, incluso en cumplimiento de las órdenes de la superioridad jerárquica,” en *Revista de Derecho Público*, No. 138, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

<sup>113</sup> Véase el comentario sobre los cambios ministeriales de septiembre de 2014 por Francisco Mayoigra, “Gustavo Azócar Alcalá, Los militares y la economía,” en *ACN, Agencia Carabobeña de Noticias*, 10 de septiembre de 2014, en <http://acn.com.ve/opinion/los-militares-y-la-economia/>. Sin embargo, la entrega de la conducción de la economía a los militares no es nueva. Véase por ejemplo lo escrito meses antes por: Patricia Claremboux, AFP, “Bajo el ala de Maduro, los militares toman control del poder económico de Venezuela. En sus primeros 9 meses de gobierno, el mandatario ya nombró a 368 uniformados en puestos políticos. Ahora, con la designación de un general del Ejército al frente del Ministerio de Finanzas, la militarización se extiende a la economía,” 20 enero de 2014, en <http://www.infobae.com/2014/01/20/1538269-bajo-el-ala-maduro-los-militares-toman-control-del-poder-economico-venezuela>. Véase además el reportaje: “Maduro dejó en manos de un militar los problemas económicos de Venezuela. El presidente venezolano puso a Hebert García Plaza al frente del Órgano Superior de la Economía, creado para enfrentar la emergencia,” 13 de septiembre de 2013, en <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/maduro-dejo-manos-militar-problemas-economicos-venezuela-noticia-1630919>; y el reportaje: “Militares comandan economía na Venezuela,” en *Agencia France Press*, 20-1-2014, en [http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2014/01/20/interna\\_internacional,489796/militares-comandam-economia-na-venezuela-afirmam-analistas.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2014/01/20/interna_internacional,489796/militares-comandam-economia-na-venezuela-afirmam-analistas.shtml).

<sup>114</sup> Véase Carlos E. Hernández, “Venezuela tuvo el mayor crecimiento en gasto militar de Latinoamérica,” en *Notitarde.com*, 6 de febrero de 2014, en <http://www.notitarde.com/Pais/Venezuela-tuvo-el-mayor-crecimiento-en-gasto-militar-de-Latinoamerica/2014/02/06/303181>.

<sup>115</sup> Como lo destacó recientemente la destacada dirigente política, Paulina Gamus: “Con Chávez se inaugura no solo la militarización del gobierno, sino también la politización del mundo militar.” “La inspiración para ese modelo” agregó, está en “el culto a la personalidad, la transformación de los hombres de armas en la guardia pretoriana del gobernante y la presencia atropellante de militares en cargos públicos, con licencia para robar.” Véase en el artículo “Mamá, yo quiero un cadete. El apoyo de partidos de izquierda a los gobiernos militarizados de Chávez y Maduro en

Uno de esos graves signos de militarización de la represión, ha sido la creación, en junio de 2014, cumpliendo un supuesto “deber del Estado de lograr la irrupción definitiva del Nuevo Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia [...] conforme al Plan de la Patria y Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019,” de un nuevo órgano del Estado, la “Brigada Especial contra las Actuaciones de los Grupos Generadores de Violencia” (BEGV), con nombre y estructura militar, a cargo de un “Comandante General de la Brigada,” como órgano desconcentrado con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa, financiera y autonomía funcional dependiente jerárquicamente – parece una ironía - del Ministerio del “Interior, Justicia y Paz,” con la tarea de coordinar, analizar, evaluar, organizar, dirigir, ejecutar y recabar las informaciones y acciones provenientes de todos los órganos de seguridad del Estado “para neutralizar y controlar las actividades que pudieran llevarse a cabo relaciones con las actuaciones de grupos generadores de violencia,” o sea, simplemente “neutralizar” y reprimir a los “enemigos de la patria” conforme lo define su Comandante, y eventualmente hacer iniciar la persecución penal.<sup>116</sup> Para ello se obliga a todos los órganos de seguridad e instituciones públicas a aportar información a dicha Brigada; obligación que también se impone a todas las instituciones privadas. Algún parecido con la Gestapo, no pasa de ser mera coincidencia.<sup>117</sup> A lo anterior se suma la creación y activación, en el Ministerio de la Defensa, de una unidad denominada “La Fuerza Choque,” sin indicación alguna de cuál es su misión y propósito (salvo el que deriva de su propia denominación).<sup>118</sup> El futuro lo dirá.

A todo ello, para completar el signo de la militarización general de todas las actividades ciudadanas, debe agregarse la sanción, también en 2014, de la Ley de Registro y Alistamiento Militar para la Defensa Integral de la Nación, publicada en la misma *Gaceta Oficial* en la cual se publicó el decreto de la Brigada Especial, que ahora impone a todos, como en los tiempos superados de las dictaduras militares, la obligación de inscribirse y tener credencial militar, como requisito indispensable, por ejemplo, hasta para obtener grado en alguna Universidad, obtener la licencia de conducir o la solvencia laboral, inscribirse en el registro de contratistas del Estado, o ser contratado por empresas públicas y privadas.<sup>119</sup>

## 8. *La eliminación de la libertad de expresión y comunicación*

---

Venezuela es oprobioso,” en *El País, Internacional*, 14 de julio de 2014, en [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/14/actualidad/1405349965\\_980938.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/14/actualidad/1405349965_980938.html)

<sup>116</sup> Véase en decreto 1014 de 30-5-2014 en *Gaceta Oficial* No. 40440 de 26-6-2014

<sup>117</sup> Por ello ha observado Adolfo Taylhardat, es su artículo “Gestapove,” que se trata de “un gigantesco instrumento de espionaje y represión”, de manera que “si hasta ahora se han cometido los atropellos y agresiones más bestiales contra la disidencia, con este nuevo mecanismo el régimen podrá seguir actuando libremente y hasta más violentamente, escudado tras una estructura que gozará de total autonomía como la que tuvo la Gestapo [...] Evidentemente, la ambigüedad del lenguaje, la ausencia de precisión en las atribuciones y la inmunidad ante la justicia que tendrá ese organismo lo convierte en instrumento de persecución y represión sólo comparable con la nefasta Gestapo”. En dicho artículo, el embajador Taylhardat hace referencia a lo expresado por el Coordinador de la ONG Provea, Marino Alvarado, al rechazar la creación de este servicio “por considerar que este tipo de organismos, con poco control por parte de las instituciones del Estado, pueden distorsionar su función y poner en riesgo los derechos humanos de la disidencia; más aun tomando en cuenta el concepto genérico que se utiliza para definir a los grupos que pueden desestabilizar.” Agregó Alvarado que “El gobierno se afianza cada día más en la doctrina de la seguridad nacional que prioriza la seguridad del Estado por encima de los derechos de los ciudadanos y que parte de identificar que en Venezuela hay un enemigo interno que hay que derrotar y contra ese enemigo interno hay que desplegar toda la capacidad del Estado. Ese enemigo es la disidencia, sea de la oposición o del propio chavismo.” Véase en *El republicano Liberal*, 10-8-2014, en <http://elrepublicanoliberal.blogspot.com/2014/08/adolfo-r-taylhardat-gestapoven.html?spref=bl>.

<sup>118</sup> Véase Resolución No. 6574 de 17 de septiembre de 2014, en *Gaceta Oficial* No. 40502 de 22 de septiembre de 2014. En la Resolución lo único que se dispuso fue la “estructura organizativa,” de la unidad (5 unidades), y su adscripción al Comando Estratégico Operacional del Ministerio.

<sup>119</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 40440 de 26-6-2014. Por ello, recientemente Douglas Bravo, exguerrillero que fue quien reclutó a Chávez en el proyecto de su Partido de la Revolución Venezolana, denunció con toda desilusión que en Venezuela “Vivimos una dictadura militar. Un capitalismo de Estado.” Véase la entrevista de Ailyn Hidalgo Araujo, publicada el 17-7-2014, en <http://www.frentepatriotico.com/inicio/2014/07/17/douglas-bravo-vivimos-una-dictadura-militar-un-capitalismo-de-estado/>. En la misma línea, Alberto Barrera Tyszka, uno de los biógrafos de Chávez, con razón expresaba en un reciente artículo titulado “¿Quién manda aquí?,” “Que aquí gobiernan los militares,” recordando la expresión de Chávez, cuando dijo: “Yo no creo en ningún partido, ni siquiera en el mío. Yo creo en los militares, que es dónde me formé,” y luego de analizar el creciente militarismo del país y la “militarización de cualquier experiencia ciudadana.” Véase en *Grupo La Colina AC*, Caracas 17 de agosto de 2014, en <http://grupolacolina.blogspot.com/2014/08/quien-manda-quien-alberto-barrera.html?spref=tw&m=1>,

*Séptimo*, el Estado venezolano también dejó de ser un Estado democrático, adquiriendo en cambio todos los contornos de un Estado totalitario, desde el momento en el cual materialmente todos los medios de comunicación audiovisual, y casi todos los medios escritos de comunicación, han sido apoderados por el propio Estado o adquiridos por grupos de personas vinculadas al poder o enriquecidos al amparo del poder.

Lo anterior, aunado al proceso de restricción a la libertad de expresión diseñado por la Sala Constitucional desde 2001;<sup>120</sup> seguido de la intervención y limitación impuesta a los medios de comunicación, desde 2005, con la sanción de la Ley de Responsabilidad Social de la Radio y Televisión;<sup>121</sup> y de la negativa de la propia Sala Constitucional, en 2003, de ejercer el control de constitucionalidad y de convencionalidad en relación con las normas sancionatorias de los delitos de opinión en relación con los funcionarios públicos y las instituciones del Estado (leyes de desacato) establecidas en el Código Penal.<sup>122</sup>

Todo ello ha abierto un extraordinario campo a la criminalización de la opinión que ha llevado a juicio penal incluso hasta a articulistas y a directores de medios,<sup>123</sup> conduciendo a la censura y a la autocensura, incompatible con los principios más elementales de una sociedad democrática. En esas circunstancias, por tanto, cualquier crítica o denuncia de las fallas de las políticas gubernamentales, el gobierno las considera como parte de una conspiración contra el mismo, y amenaza con perseguir a los autores.<sup>124</sup>

## **9. La violación y eliminación del principio democrático**

Y *octavo*, entre los últimos atentados contra el principio democrático mismo, y por tanto, contra el Estado de derecho, que han hecho desaparecer todo vestigio del Estado democrático, están los que han distorsionado tanto el derecho de los electores a revocar, conforme a la Constitución, el mandato popular de los representantes electos; como el derecho de los representantes electos a ejercer sus cargos con la seguridad de que sólo podrían ser revocados por voluntad popular, mediante referendo revocatorio. Ambos derechos han sido mutados y violados, en contra de lo dispuesto en la Constitución.

En cuanto al derecho ciudadano a decidir mediante voto popular expresado en referendo, la revocación del mandato de los funcionarios electos, el mismo, por una parte, ha sido limitado in

<sup>120</sup> Véase entre otras, la sentencia No. 1013/2001 y los comentarios a la misma, en el libro: Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y editor), Héctor Faúndez Ledesma, Pedro Nikken, Carlos M. Ayala Corao, Rafael Chavero Gazdik, Gustavo Linares Benzo y Jorge Olavarría, (con Pórticos: Roberto Cuellar M. y Santiago Cantón y Prólogo: Alberto Quiroz Corradi), *La libertad de expresión amenazada. (Sentencia 1013)*, Edición Conjunta Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San José 2001.

<sup>121</sup> Véase los comentarios sobre esta Ley, en el libro: Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor), Asdrúbal Aguiar, José Ignacio Hernández, Margarita Escudero, Ana Cristina Núñez Machado, Juan José Raffalli A., Carlos Urdaneta Sandoval, Juan Cristóbal Carmona Borjas, *Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión (Ley Resorte)*, Colección Textos Legislativos N° 35, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006.

<sup>122</sup> Véase sentencia No. 1.942 de 15 de julio de 2003 (Caso: *Impugnación de artículos del Código Penal, Leyes de desacato*), en *Revista de Derecho Público*, No. 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003, pp. 136 ss.

<sup>123</sup> El más reciente ha sido el proceso penal iniciado por denuncia de un militar, Presidente de la Asamblea Nacional contra un articulista (Sr. Genatios, ex ministro del régimen iniciado en 1999) del Diario *Tal Cual* de Caracas, y contra su Directores (Teodoro Petkoff) y Junta Directiva.

<sup>124</sup> Véase por ejemplo lo escrito en el Editorial “Venezuela’s Crachdopwn on Opposition,” *The New York Times*: New York, September 21, 2014, p. 10. El caso más reciente fue el de los profesores Ricardo Haussmann y Miguel Ángel Santos, de la Universidad de Harvard, quienes publicaron un trabajo analizando las catastróficas consecuencias de la errada política económica del gobierno, titulado: “Should Venezuela Default?”, en *Project Syndicate. The World’s Opinion Page*, September 4, 2014, en <http://www.project-syndicate.org/commentary/ricardo-haussmann-and-miguel-angel-santos-pillory-the-maduro-government-for-defaulting-on-30-million-citizens--but-not-on-wall-street>. La reacción de quien ejerce la Presidencia, además de calificar al profesor Haussmann como un “bandido,” fue considerar que con su trabajo perseguía desestabilizar al gobierno, ordenando a la Fiscalía General de la República iniciar una investigación y acciones judiciales en su contra. Véase la noticia en José Orosco y Sebatan Boyd, “Venezuela Threatens Harvard professor for Default Comment,” *Bloomer*, Septmber 12, 2014, en <http://www.bloomberg.com/news/2014-09-12/venezuela-threatens-harvard-professor-for-default-comment.html> ; Andrew Cawthorne, “Venezuela’s Maduro vows legal action against Harvard professor,” September 14, 2014, en <http://www.reuters.com/article/2014/09/12/us-venezuela-haussmann-idUSKBN0H71MN20140912>; y en Simon Tegel, *The Global Post*: “Maduro Calls Harvard Professor a ‘Bandit’ for Criticizing Venezuela’s Economy,” en <http://www.nbcnews.com/news/latino/maduro-calls-harvard-prof-bandit-criticizing-venezuelan-economy-n206166>. Véase la respuesta del profesor Haussman “Venezuela’s president is crafting a disaster,” en *The Boston Globe. Opinion*, September 18, 2014 en <http://www.bostonglobe.com/opinion/2014/09/18/amid-venezuela-economic-woes-president-attacks-harvard-academic/j6H2tUj4vGLuKaf0yStfQL/story.html>.

extremis, al regularse de tal manera la forma de manifestarse la iniciativa popular para convocar el referendo revocatorio (firmas) que materialmente es imposible hacerlo,<sup>125</sup> y por la otra, particularmente en relación con el referendo revocatorio presidencial, el mismo, para proteger el mandato de Hugo Chávez, fue ilegítimamente mutado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en 2004, y convertido en un referendo ratificatorio.

En efecto, el artículo 72 de la Constitución, establece que cuando en un referendo revocatorio voten a favor de la revocación un número de votantes “igual o mayor número de electores que los que eligieron al funcionario,” se considerará revocado su mandato, independientemente del número de votantes que hubiesen votado por la no revocación. Sin embargo, ello fue cambiado en forma evidentemente inconstitucional, en las *Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorios de mandatos de Elección Popular* dictadas por el Consejo Nacional Electoral en 25 de septiembre de 2003<sup>126</sup>, en las cuales luego de reconocer 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 de rango sublegal, se restringió el derecho ciudadano a la participación política mediante la revocación de mandatos populares, trastocándose la naturaleza “revocatoria” del referendo que regula el artículo 72 de la Constitución, y en evidente fraude a la Constitución, se lo convirtió en un referendo “ratificatorio” de mandatos de elección popular; lo cual, además, ya había sido avalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al decidir un recurso de interpretación abstracta de la norma constitucional en 2003, y concluir, en contra de la Constitución, que la misma supuestamente regularía “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.”<sup>127</sup> Y todo ello, con el único objeto de evitar que en 2004, el mandato del Presidente de República, Hugo Chávez, fuera revocado,<sup>128</sup> como en estricto derecho constitucional así ocurrió, siendo al contrario “ratificado” en su cargo.<sup>129</sup>

Pero la afectación del principio democrático también ha ocurrido como consecuencia de las decisiones adoptadas por órganos del Estado para revocarle el mandato a funcionarios y representantes electos, violentándose la voluntad popular y la propia Constitución. Ese fue el insólito caso en el cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en marzo de 2014 sin que hubiese juicio penal alguno, inventó

---

<sup>125</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “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.

<sup>126</sup> Resolución Consejo Nacional Electoral N° 030925-465 de 25-09-2003.

<sup>127</sup> Véase sentencia N° 2750 de 21 de octubre de 2003 (Caso: *Carlos E. Herrera Mendoza, Interpretación del artículo 72 de la Constitución*), Exp. 03-1989.

<sup>128</sup> Hugo Chávez había sido electo en agosto de 2000 con 3.757.774 votos, por lo que bastaba para que su mandato fuese revocado, que el voto a favor de la revocación superara esa cifra. Como lo anunció el Consejo Nacional Electoral el 27 de agosto de 2004, el voto a favor de la revocación del mandato del Presidente de la República en el referendo efectuado ese mismo mes y año, fue de 3.989.008, por lo que constitucionalmente el mandato de Chávez había quedado revocado.

<sup>129</sup> En efecto, en la *página web* del Consejo Nacional Electoral del día 27 de agosto de 2004, apareció la siguiente nota: “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. Y en efecto, en acto solemne efectuado ese día, el Consejo Nacional Electoral acordó “ratificar” al Presidente de la República en su cargo, a pesar de que un número de electores mayor que los que lo eligieron hubieran votado a favor de la revocación de su mandato. Otro tanto haría la Asamblea Nacional, sin que esa figura de la ratificación estuviese prevista en norma constitucional alguna.” Véase además, *El Nacional*, Caracas, 28-08-2004, pp. A-1 y A-2

un supuesto desacato de un mandamiento de amparo dirigido a unos Alcaldes de cumplir en forma genérica con sus obligaciones legales de velar por la seguridad ciudadana y la circulación por las vías públicas, todo bien orquestado, desde la solicitud de amparo contra la supuesta omisión de los Alcaldes de cumplir con dicha obligación, hasta la revocación del mandato popular de los mismos, asumiendo además para ello la Sala Constitucional, en forma totalmente inconstitucional, las competencias propias de los jueces penales.<sup>130</sup>

El otro insólito caso de violación del principio democrático fue el también realizado por la Sala Constitucional igualmente en marzo de 2014 al conocer de una petición de amparo para proteger el mandato popular de una diputada frente a las amenazas verbales formuladas por el Presidente de la Asamblea Nacional de impedirle el cumplir sus funciones y sacarla del parlamento. Al decidir la acción propuesta, en forma por demás insólita, la Sala la declaró inadmisibile, pero sin embargo, en evidente abuso de poder, de oficio pasó a decidir en un *obiter dictum*, todo contrario de lo peticionado, es decir, procedió a revocarle el mandato popular de la diputada por el hecho de haber ésta hablado en una sesión del Consejo de la Organización de Estados Americanos, en su condición de diputada a la Asamblea Nacional venezolana, sobre la situación de Venezuela, pero desde el puesto de la delegación de Panamá atendiendo a la invitación que le formuló el representante de ese país.<sup>131</sup>

El derecho administrativo que resulta de todo lo anterior, es un derecho administrativo muy lejos de ser un derecho de la democracia, que más bien está condicionado por un sistema político que se caracteriza tener graves fallas de representatividad democrática y de funcionamiento de la llamada democracia participativa; por no tener como base un sistema de separación de poderes, con la consecuente ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial; por regir una Administración que dejó de estar al servicio del ciudadano, y estar sólo al servicio de su propia burocracia, y en la cual se niega incluso el derecho de acceso a la información administrativa, habiéndose impuesto un sistema de secretud y reserva en el funcionamiento de la Administración nunca antes visto; por la implantación de un militarismo prevalente y avasallante al margen de la autoridad civil; por la eliminación de la libertad de expresión y de comunicación; y por la violación y eliminación del principio democrático, al revocarse el mandato de funcionarios electos al margen de la voluntad popular.

#### **IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA AUSENCIA DE UN ESTADO SOCIAL Y DE ECONOMÍA MIXTA**

Pero el Estado en Venezuela, además de haber dejado de ser un Estado democrático e derecho, como antes se ha dicho, habiéndose configurado como un Estado Totalitario, también, a pesar de lo que está inscrito en la Constitución, tampoco es realmente un Estado Social de Economía Mixta, en el cual la iniciativa privada debería tener un rol tan importante como la del propio Estado, razón por la cual al derecho administrativo se le ha sustraído su rol de ser el marco del equilibrio y garantía de las relaciones entre el Estado y los particulares, habiendo quedado sólo para limitar y perseguir a las iniciativas privadas, y proteger a la burocracia estatal. En ese marco, al Estado se lo ha convertido en un Estado Burocrático, Comunista y Populista, que ha sido montado sobre un sistema económico de capitalismo de Estado, destructor de las iniciativas individuales. Y en ese marco es que se está desarrollando el derecho administrativo.

##### **I. El Estado Social y su imbricación con el Estado de Economía Mixta**

Un Estado Social, tal como se deriva de lo expresado en el artículo 299 de la Constitución, es el que tiene como misión fundamental velar por la satisfacción de las necesidades colectivas de la población, en conjunción con las iniciativas privadas, mediante el fortalecimiento de los servicios

<sup>130</sup> Véase sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 138 de 17 de marzo de 2014, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162025-138-17314-2014-14-0205.HTML>; N° 137 de 17 de marzo de 2014 en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162286-150-20314-2014-14-0194.HTML>; y sentencia de N° 245 el día 9 de abril de 2014, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/162860-245-9414-2014-14-0205.HTML> Véase también en *Gaceta Oficial* N° 40.391 de 10 de abril de 2014. Véase sobre estas sentencias los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 117 ss.

<sup>131</sup> Véase la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 207 de 31 de marzo de 2014, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162546-207-31314-2014-14-0286.HTML> Véase además en *Gaceta Oficial* N° 40385 de 2 de abril de 2014. Véase sobre estas sentencias los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 167 ss.

\* Esta parte es el texto del trabajo sobre "El abandono del Estado Social y la Ley Orgánica de Precios Justos," redactado para la obra colectiva coordinada por la profesora Claudia Nikken sobre: *Ley Orgánica de Precios Justos*, Editorial Jurídica Venezolana, 2014

públicos, para garantizar a todos el goce y efectividad de los derechos sociales, como son los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la seguridad social, a la cultura, a la asistencia social y a la protección del ambiente, de manera de asegurar la justicia social.

En términos de la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia expresada en 2004,

“el Estado Social de Derecho es el Estado de la *procura existencial*, su meta es satisfacer las necesidades básicas de los individuos distribuyendo bienes y servicios que permitan el logro de un *standard* de vida elevado, colocando en permanente realización y perfeccionamiento el desenvolvimiento económico y social de sus ciudadanos.”<sup>132</sup>

El objetivo de este modelo de Estado social, como lo expresa la Constitución, es asegurar el “desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad;” teniendo el Estado, con tal propósito, sin duda, deberes de actuación que debe realizar como lo impone la Constitución, “conjuntamente con la iniciativa privada,” lo que implica garantizar los derechos y libertades económicos de las personas; y todo ello, con el objeto de “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,” para lograr una justa distribución de la riqueza” (art.299).<sup>133</sup> Lo anterior, además, mediante un sistema tributario que debe procurar “la justa distribución de las cargas públicas atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población” (art. 316).<sup>134</sup>

La consecuencia de lo anterior es que la noción de Estado Social está imbricada con las otras nociones que resultan de la configuración del Estado en la Constitución, en el sentido de que además de tratarse de un Estado Social, también es un Estado de derecho, un Estado democrático, un Estado de Justicia, un Estado descentralizado y, en especial, un Estado con un sistema de Economía Mixta,<sup>135</sup> en el cual se debe desenvolver.

Por tanto, para captar adecuadamente el sentido de esta precisión constitucional del Estado Social, ésta no puede interpretarse aisladamente ni puede dársele un sentido interpretativo global, único y superior ignorando los otros componentes que en la Constitución deben configurar al Estado, ni dársele un sentido prevalente sobre los otros, al punto de aniquilarlos.

Todos los componentes del Estado en la Constitución, y no sólo el del Estado Social, al contrario de lo que ha pretendido la Sala Constitucional en reciente sentencia, son los que comportan “verdaderos efectos normativos y por ende, de necesaria y vinculante observación, con la significación y

---

<sup>132</sup> Véase sentencia No.1002 de 26 de mayo de 2004 (caso: Federación Médica Venezolana vs. Ministra de Salud y Desarrollo Social y el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales), en *Revista de Derecho Público*, No. 97-98, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, pp. 143 ss.

<sup>133</sup> La Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 85 del 24 de enero de 2002 (Caso *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (Asodevivilara)*), precisó en cuanto a “la protección que brinda el Estado Social de Derecho,” no sólo que la misma está vinculada al “interés social” que se declara como “un valor que persigue equilibrar en sus relaciones a personas o grupos que son, en alguna forma, reconocidos por la propia ley como débiles jurídicos, o que se encuentran en una situación de inferioridad con otros grupos o personas, que por la naturaleza de sus relaciones, están en una posición dominante con relación a ellas;” sino que dicha protección “varía desde la defensa de intereses económicos de las clases o grupos que la ley considera se encuentran en una situación de desequilibrio que los perjudica, hasta la defensa de valores espirituales de esas personas o grupos, tales como la educación (que es deber social fundamental conforme al artículo 102 constitucional), o la salud (derecho social fundamental según el artículo 83 constitucional), o la protección del trabajo, la seguridad social y el derecho a la vivienda (artículos 82, 86 y 87 constitucionales), por lo que el interés social gravita sobre actividades tanto del Estado como de los particulares, porque con él se trata de evitar un desequilibrio que atente contra el orden público, la dignidad humana y la justicia social.”. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.htm>

<sup>134</sup> Véase Leonardo Palacios Márquez, “Medidas fiscales para el desarrollo económico,” en *Revista de Derecho Tributario*, No. 97, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Legislec Editores, Caracas 2002, pp. 179-224.

<sup>135</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la Constitución económica” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, Tomo V, pp. 3.839-3.853; y lo expuesto en relación con la Constitución de 1999 en Alan R. Brewer-Carías, “Sobre el régimen constitucional del sistema económico,” en *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III (18 octubre-30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 15-52.

trascendencia que las normas constitucionales implican para el Estado, en todos y cada uno de sus componentes.”<sup>136</sup> Es decir, no sólo el Estado Social es un “parámetro constitucional” para la hermenéutica, sino también los son las otras nociones que identifican al Estado en la Constitución, como el de ser de economía mixta, democrático, de derecho, descentralizado y de justicia, sin que pueda dársele, se insiste, prevalencia a ningún concepto sobre otro, y aniquilar alguno de los condicionamientos del Estado en beneficio de otro.

Ello implica que en la Constitución hay parámetros de libertad para los ciudadanos que sin duda implican normas permisivas, cuando se garantiza la iniciativa privada y la libre empresa con ámbitos negativos o abstencionistas para el Estado, en paralelo a una regulación de la actuación activa del mismo, que implica prestaciones positivas estatales; parámetros que en el Estado Social deben necesariamente articularse para lograr una coexistencia armónica entre ambos extremos, estando los dos y no sólo uno de ellos, sujetos a ser regulados y canalizados por normas, precisamente de derecho administrativo, sin que ninguno de ellos, ni los derechos de libertad ni los derechos sociales puedan tornarse en instrumentos para el atropello y el abuso, que signifiquen desconocimiento y cercenamiento de derechos y libertades o generación de asimetrías sociales en la población. Todo ello implica, que la interpretación de los derechos sociales no puede conducir a vaciar totalmente de valor y contenido a los derechos de libertad de los ciudadanos.

Por ello, el Estado Social, en la Constitución, no se puede desligar del Estado de Economía Mixta que la misma Constitución establece en el artículo 299, al prescribir que el régimen socioeconómico de la República se fundamenta en los principios de 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; todo lo cual configura un sistema económico que se fundamenta en la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia, por una parte, y por la otra, con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y planificador con la participación de la sociedad civil.

De ello deriva que la Constitución, al regular al Estado Social en el marco de un Estado de economía mixta,<sup>137</sup> lo ha hecho, como lo destacó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en

---

<sup>136</sup> Véase la sentencia No 1158 de 18 de agosto de 2014 (Caso: amparo en protección de intereses difusos, Rómulo Plata, contra el Ministro del Poder Popular para el Comercio y Superintendente Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/agosto/168705-1158-18814-2014-14-0599.HTML>,

<sup>137</sup> Véase en general, sobre el tema del Estado Social y el sistema de economía mixta: José Ignacio Hernández G. “Estado Social y Libertad de Empresa en Venezuela: Consecuencias Prácticas de un Debate Teórico” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010, en [http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Libertad\\_economica\\_seminario.pdf](http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Libertad_economica_seminario.pdf) ; y “Estado social y ordenación constitucional del sistema económico venezolano,” Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2006.1/pr/pr14.pdf>; Tomás A. Arias Castillo, “Vendiendo Utopías. Una respuesta al profesor José Ignacio Hernández” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010, en <http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/VENDIENDO%20UTOPIAS.pdf> ; José Ignacio Hernández G. “La Constitución Fabulada. Breve contra réplica a la respuesta del profesor Tomás Arias Castillo” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010, en <http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Contra%20r%20C3%A9plica%20Arias.pdf> ; Tomás A. Arias Castillo “Una Réplica no es una Contrarréplica Contrarréplica al Profesor José Ignacio Hernández” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010 en [http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Contrarr%20C3%A9plica%20para%20el%20Blog%20\\_29%2012%2010\\_.pdf](http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Contrarr%20C3%A9plica%20para%20el%20Blog%20_29%2012%2010_.pdf) ; Luis A. Herrera Orellana “A propósito de la polémica entre los profesores Hernández y Arias en torno al Estado social y la libertad económica en la Constitución de 1999” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010 en <http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Comentarios%20a%20pol%20C3%A9mica%20JIHG-TAAC.pdf> ; Oscar Ghersi Rassi, “Comentarios al debate Hernández – Arias. Estado Social y Libertad de Empresa en Venezuela: Consecuencias Prácticas de un Debate Teórico” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2011, en <http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Comentarios%20al%20debate%20Hern%20C3%A9ndez%20-%20Arias.pdf> ; José Valentín González P, “Las Tendencias Totalitarias del Estado Social y Democrático de Derecho y el carácter iliberal del Derecho Administrativo”, CEDICE-Libertad, 2012. h. <http://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2012/12/Tendencias-Totalitarias-del-Edo-Social-y-Democr%C3%A1tico-de-Derecho-Administrativo.pdf>; y José Valentín González P, ““Nuevo Enfoque sobre la Constitución Económica de 1999,” en el libro *Enfoques sobre Derecho y Libertad*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos, Caracas 2013.

sentencia N° 117 de 6 de febrero de 2001, reiterando expresamente un fallo anterior de la antigua Corte Suprema de 15 de diciembre de 1998, estableciendo un conjunto de normas constitucionales:

“destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, [que] no está destinada -salvo el caso de las constituciones socialistas de modelo soviético- a garantizar la existencia de un determinado orden económico, sino que actúan como garantes de una economía social de mercado, inspiradas en principios básicos de justicia social y con una “base neutral” que deja abiertas distintas posibilidades al legislador, del cual sólo se pretende que observe los límites constitucionales.”<sup>138</sup>

La Sala Constitucional además, consideró en dicha sentencia, que la Constitución de 1999, al igual que sucedía en la Constitución de 1961:

“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*. Los valores aludidos 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).[...]

A la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se patentiza el carácter mixto de la economía venezolana, esto es, 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”). Efectivamente, la anterior afirmación se desprende del propio texto de la Constitución, promoviendo, 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.”<sup>139</sup>

El carácter mixto del sistema socioeconómico de Venezuela, por tanto, concluyó la Sala Constitucional en esa sentencia, “persigue el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada,” lo que impide por supuesto, el sacrificio de ésta última en beneficio del Estado, y menos esgrimiendo la noción de Estado Social.

En ese sistema de economía mixta, la Constitución, en efecto, regula los derechos económicos, en particular, siguiendo la tradición del constitucionalismo venezolano, la libertad económica como el derecho de todos de 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 (art. 112), y el derecho de propiedad; y la garantía de la expropiación (art. 115) y prohibición de la confiscación (art. 116). La Constitución, además, regula el derecho 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. (art. 117). Por la otra, en el texto constitucional se regulan las diferentes facetas de la intervención del Estado en la economía, como Estado promotor, es decir, que no sustituye a la iniciativa privada, sino que fomenta y ordena la economía para asegurar su desarrollo, en materia de promoción del desarrollo económico (art. 299); de promoción de la iniciativa privada (art. 112); de promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria (art. 305); de promoción de la industria (art. 302); de promoción del desarrollo rural integrado (art. 306); de promoción de la pequeña y mediana industria (art. 308); de promoción de la artesanía popular (art. 309); y de promoción del turismo (art. 310). Además, se

---

<sup>138</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001. Véase José Ignacio Hernández, “Constitución económica y privatización (Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional del 6 de febrero de 2001)”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, julio-diciembre-2001, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 327 a 342.

<sup>139</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001. Véase José Ignacio Hernández, “Constitución económica y privatización (Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional del 6 de febrero de 2001)”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, julio-diciembre-2001, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 327 a 342.

establecen normas sobre el Estado Regulador, por ejemplo en materia de prohibición de los monopolios (art. 113), y de restricción del abuso de las posiciones de dominio en la economía con la finalidad de proteger al público consumidor y los productores y asegurar condiciones efectivas de competencia en la economía. Además, en materia de concesiones estatales (art. 113); protección a los consumidores o usuarios (art. 117); política comercial (art. 301); y persecución de los ilícitos económicos (art. 114). Igualmente la Constitución prevé normas sobre la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, (art. 300); con especial previsión del régimen de la nacionalización petrolera y el régimen de la reserva de actividades económicas al Estado (art. 302 y 303).

Este modelo de Estado Social y de Economía Mixta previsto en la Constitución era el llamado a permitir 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; lo que en el caso de Venezuela, sin duda, siempre se acrecentó por el hecho de ser el Estado el titular del dominio público sobre el subsuelo.

Pero como antes dijimos, nada de ello en la realidad existe en el Estado contemporáneo, donde el Estado dejó de ser un Estado Social de Economía Mixta, pasando a ser un Estado totalitario donde la iniciativa privada está totalmente marginada, siendo una de las piezas fundamentales para ese logro la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014.

## ***2. La Ley Orgánica de Precios Justos y el fin de la libertad económica***

Dicha Ley, en efecto, supuestamente tiene por objeto, siguiendo a la letra lo que dice la Constitución, “asegurar el desarrollo armónico, justo, equitativo, productivo y soberano de la economía nacional,” pero mediante una medida extremadamente restrictiva de la iniciativa privada como es “la determinación de precios justos de bienes y servicios” por parte de la burocracia estatal, “mediante el análisis de las estructuras de costos, la fijación del porcentaje máximo de ganancia y la fiscalización efectiva de la actividad económica y comercial;” todo ello, supuestamente, con el “fin de proteger los ingresos de todos los ciudadanos, y muy especialmente el salario de los trabajadores; el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades;” y además establecer un marco de criminalización a la iniciativa privada, mediante la previsión de “ilícitos administrativos, sus procedimientos y sanciones, los delitos económicos, su penalización y el resarcimiento de los daños sufridos;” y todo lo anterior, no para asegurar un Estado social de economía mixta, sino para lograr la “consolidación de un orden económico socialista productivo,” que el artículo 3 precisa que es el consagrado en el “Plan de la patria,” y que está totalmente alejado del Estado Social en el marco de una economía mixta del cual nos habla la Constitución.

Con ese último propósito, y salvo haber logrado la destrucción de la economía mixta como sistema político económico, ninguno de los supuestos “fines” de la ley se han logrado ni se pueden lograr, de manera que en la práctica, no se ha podido incrementar el nivel de vida del pueblo venezolano, salvo por la ilusión de dádivas y subsidios no productivos, y mucho menos se ha logrado “alcanzar la mayor suma de felicidad posible;” no se ha logrado “el desarrollo armónico y estable de la economía,” y la determinación de supuestos “precios justos” de los bienes y servicios, lo que ha hecho es conspirar contra la protección del salario y demás ingresos de las personas; no se han logrado “fijar criterios justos de intercambio,” y la normativa adoptada que ha incidido negativamente en los costos, y en la determinación de porcentajes de supuestas “ganancia razonables,” han conspirado contra la iniciativa privada y la productividad. En ese esquema, de destrucción de la producción, no se ha garantizado “el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades” ni por supuesto, se ha privilegiado “la producción nacional de bienes y servicios,” dependiendo, resultado que no se ha podido proteger a al pueblo contra las prácticas que puedan afectar el acceso a los bienes o servicios.

La Ley, en realidad ha decretado el fin de la libertad económica y de la iniciativa privada, haciendo depender todo de la burocracia estatal, al sujetar a su normativa a absolutamente todas las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades económicas en el país, “incluidas las que se realizan a través de medios electrónicos” (Art. 2), imponiéndole a todas dichas personas la necesidad de “inscribirse y mantener sus datos actualizados en el Registro Único de Personas que Desarrollan Actividades Económicas,” estableciendo que dicha “inscripción es requisito indispensable, a los fines de poder realizar actividades económicas y comerciales en el país” ( art. 22). En el pasado, y en el olvido quedó, por tanto, la norma constitucional

que garantiza a todas las personas el derecho a “dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia” y la obligación del Estado de “promover la iniciativa privada” (art. 112).

Al contrario lo que existe en la práctica es un esquema legal de persecución contra la iniciativa privada, que incluso se aprecia por la atribución a la burocracia estatal de establecer “el margen máximo de ganancia” “de cada actor de la cadena de comercialización” estableciendo un límite máximo de “treinta (30) puntos porcentuales de la estructura de costos del bien o servicio” (art. 32); persecución que se materializa con el conjunto de “medidas preventivas” que se regulan en la Ley y que la burocracia estatal puede imponer durante las inspecciones o fiscalizaciones que realicen los funcionarios, cuando detecten “indicios de incumplimiento de las obligaciones” previstas en la Ley, y a su juicio existan “elementos que permitan presumir que se puedan causar lesiones graves o de difícil reparación a la colectividad,” estando facultados para “adoptar y ejecutar en el mismo acto, medidas preventivas destinadas a impedir que se continúen quebrantando las normas que regulan la materia, entre las cuales, el artículo 39 de la Ley enumera el comiso; la ocupación temporal de los establecimientos o bienes indispensables para el desarrollo de la actividad, o para el transporte o almacenamiento de los bienes comisados; el cierre temporal del establecimiento; la suspensión temporal de las licencias, permisos o autorizaciones emitidas por la burocracia; el ajuste inmediato de los precios de bienes destinados a comercializar o servicios a prestar; y en general “todas aquellas que sean necesarias para impedir la vulneración de los derechos de las ciudadanas protegidos” por la Ley. En definitiva, lo que resulta es un régimen de terror económico que pone a las empresas a la merced de la burocracia y lamentablemente, en manos de la corrupción que tal poder genera, al permitir, por ejemplo, que “la ocupación temporal” se pueda materializar “mediante la posesión inmediata, la puesta en operatividad y el aprovechamiento del establecimiento, local, vehículo, nave o aeronave, por parte del órgano o ente competente; y el uso inmediato de los bienes necesarios para la continuidad de las actividades de producción o comercialización de bienes, o la prestación de los servicios, garantizando el abastecimiento y la disponibilidad de éstos durante el curso del procedimiento” (art. 39). Esto, sólo, respecto de las medidas preventivas, porque por lo que se refiere a las sanciones que regula el artículo 45, mediante las mismas, se puede proceder a la “suspensión temporal en el Registro” lo que implica la prohibición pura y simple de poder realizar actividad económica; la “ocupación temporal con intervención,” el cierre temporal” o la “clausura” de “almacenes, depósitos, industrias, comercios, transporte de bienes,” lo que implica el despojo de la propiedad privada;” la “revocatoria de licencias, permisos o autorizaciones, y de manera especial, los relacionados con el acceso a las divisas,” y finalmente, la “confiscación de bienes,” a pesar de que ello está prohibido en la Constitución.

Esta normativa, como se dijo, es la negación más paladina de los principios más elementales de la Constitución sobre libertad económica y derecho de propiedad, y por tanto, del modelo de Estado Social de economía mixta, y la implementación, vía legislación, de lo que se pretendió establecer mediante el proyecto de reforma constitucional de 2007, que fue rechazado por el pueblo.

### **3. *El intento y rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 para sustituir el Estado Social y de Economía Mixta***

En efecto, el esquema constitucional de Estado Social y de Economía Mixta en Venezuela puede decirse que comenzó a distorsionarse por la progresiva construcción de un desbalance a favor de la participación del Estado en la economía, del desarrollo de poderes reguladores de todo orden en reacción con las iniciativas privadas, que comenzaron a frenar la producción, y la subsiguiente implementación de una política desenfadada de estatización generalizada de la economía, que se agudizó después de la reelección del Presidente Hugo Chávez a finales de 2006.

Basado en el hecho de que durante su campaña electoral había abogado por la implementación de una política socialista, a partir de enero de 2007 el mismo Chávez comenzó a diseñar la propuesta de plasmar en la Constitución un modelo de Estado, diametralmente distinto al Estado social de economía mixta previsto en la misma, denominado Estado Comunal o del Poder Popular, pero en paralelo al Estado Constitucional, lo que fue presentado en el proyecto de reforma constitucional de 2007,<sup>140</sup> el cual

---

<sup>140</sup> Véase los comentarios al proyecto de reforma constitucional presentado por el Presidente de la república a la Asamblea Nacional en Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado*,

tenía como supuesto que el Estado todo lo podía, aún en sacrificio de las iniciativas privadas, es decir, que podía ser a vez, investigador, productor, agricultor, empleador, exportador, importador, prestador de servicios, constructor, distribuidor, almacenador, educador; transportista, y que para todo ello tendría siempre recursos ilimitados.

Inmerso en esa desenfadada ilusión, en el proyecto de reforma constitucional que Chávez presentó a la Asamblea Nacional en 2007, y esta sancionó, al contrario de lo dispuesto en la Constitución, en lugar del sistema de Estado de economía mixta, se propuso establecer un sistema de economía totalmente estatal, de planificación centralizada, de propiedad de todos los medios de producción por el Estado, y de proscripción de la propiedad privada y de libertad económica; esquema propio de un Estado y economía comunista, donde desaparecía la iniciativa privada, la libertad económica y el derecho de propiedad como derechos constitucional.<sup>141</sup>

Por tanto, por ejemplo, en lugar de regularse la libertad económica y la iniciativa privada, y su compaginación con el rol del Estado en procura conjunta de la justicia social, en la reforma de 2007 lo que se establecía era una norma en la cual sólo se definía una política estatal para promover “el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente,” agregándose que el Estado, debía, “fomentar y desarrollar 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.” La consecuencia de ello fue que también se buscó eliminar de la Constitución, los principios del sistema económico que están en el artículo 299, y que son la justicia social, la libre competencia, la democracia y la , y al contrario, lo que buscaba establecer en su lugar, eran los principios “socialistas, antiimperialistas, humanistas”.

Y en cuanto a la propiedad privada, en el proyecto rechazado de reforma constitucional de 2007, lo que se buscaba simplemente era eliminarla como derecho constitucional, quedando materialmente reducida a la que pudiera existir solo respecto de “los bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos,” quedando por tanto minimizada y marginalizada en relación con la propiedad pública. Y en cuanto a la garantía de la expropiación, la misma quedaba ilusoria, al buscarse establecer en la Constitución, “la facultad de los órganos del Estado de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación” sin pago o consignación previa alguna de la justa indemnización. Todo ello, sin duda, conducía a una “transformación de la estructura del Estado” que fue rechazado por el pueblo.<sup>142</sup>

Ahora bien, ateniéndonos a los principios que conforman la noción de Estado Social de economía mixta en la Constitución, a pesar de que no se lograron barrer con la rechazada reforma de 2007, sin embargo, los mismos en la realidad del Estado venezolano de la actualidad, han sido pospuestos, es decir, no se aplican, y al contrario, el Estado, después de tres lustros de aplicación del llamado “socialismo del siglo XIX” obedeciendo a todos los principios que se quisieron incorporar en la Constitución con la rechazada reforma constitucional, dejó de ser ese Estado Social de economía mixta,

---

*policial y militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.*

<sup>141</sup> Véase los comentarios a la reforma constitucional de 2007 aprobada por la Asamblea Nacional en Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

<sup>142</sup> Véase por ejemplo lo expresado en el Voto Salvado del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera a la sentencia N° 2042 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2007, en el cual expresó sobre el proyecto de reforma constitucional de 2007 sobre el régimen de la propiedad, que: “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.”

trastocándose en un Estado Totalitario,<sup>143</sup> Comunista, Burocrático y Populista; para lo cual incluso, se han implementado las reformas rechazadas en 2007, pero mediante leyes, en forma contraria a la Constitución y en fraude a la voluntad popular, como ha sido precisamente la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014.

#### 4. *Implantación de un Estado Comunista*

Con todo ello, en primer lugar, el Estado en Venezuela se ha configurado como un Estado totalitario, al haber sido legalmente regulado a partir de 2010, como un Estado Comunista, disponiéndose el aplastamiento progresivo de toda iniciativa privada, y su sustitución por parte del aparato Estado, por el apoderamiento público de casi todos los medios de producción, pretendiendo con ello acaparar la producción de bienes y servicios en casi todos los aspectos y actividades, así como la exportación e importación de bienes,<sup>144</sup> con el resultado de la configuración de un sistema de capitalismo de Estado altamente ineficiente, burocratizado y corrupto.<sup>145</sup>

La denominación en este caso del Estado como “Estado comunista” no es una simple calificación literaria, sino que resulta del texto mismo de una Ley, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010,<sup>146</sup> que define el “modelo productivo socialista” que se ha dispuesto para el país, como el “modelo de producción basado en la *propiedad social* [de los medios de producción], orientado hacia la *eliminación de la división social del trabajo* propio del modelo capitalista,” y “dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la *reinversión social del excedente*” (art. 6.12).

---

<sup>143</sup> Pompeyo Márquez, conocido dirigente de la izquierda venezolana ha expresado lo siguiente al contestar a una pregunta de un periodista sobre si “¿Existe “el socialismo bolivariano”, tal como se define el Partido Socialista Unido de Venezuela (Psuv) en su declaración doctrinaria?” Dijo: “-No existe. Esto no tiene nada que ver con el socialismo. Después del XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, donde Nikita Jroushov denunció los crímenes de Stalin, se produjo un gran debate a escala internacional sobre las características del socialismo, y las definiciones, que se han esgrimido: Felipe González, Norberto Bobbio, para mencionar a un español y a un italiano son contestatarias a lo que se está haciendo aquí. // -Esto es una dictadura militar, que desconoce la Constitución, y la que reza en su artículo 6: “Venezuela es y será siempre una República democrática”. Además, en el artículo 4 habla de un estado de derecho social. Habla del pluralismo y de una serie de valores, que han sido desconocidos por completo durante este régimen chavomadurista, que no es otra cosa que una dictadura. // - Esto se ve plasmado en la tendencia totalitaria, todos los poderes en manos del Ejecutivo. No hay independencia de poderes. No hay justicia. Aquí no hay donde acudir, porque no hay justicia. Cada vez más se acentúa la hegemonía comunicacional.” Véase en *La Razón*, 31 julio, 2014, en <http://www.larazon.net/2014/07/31/pompeyo-marquez-no-podemos-esperar-hasta-el-2019/>

<sup>144</sup> Leandro Area al referirse al “Estado Misional” y Estado invasor” que se ha venido imponiendo en el país, se refiere a las “características del intento de la implantación del comunismo en Venezuela” considerando que “persigue destruir al Estado burgués, extinguirlo, creando uno nuevo en consonancia con el modelaje comunista de larga y sangrienta trayectoria teórica y de fracaso reiterado. Marxismo de libreto acompasado a los nuevos tiempos y circunstancias de salón. La forma es importante aunque nada tenga que ver con el fondo.” Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

<sup>145</sup> Tal ha sido la devastación económica provocada por el Estado, que uno de los artífices de esta política económica, quien fue Ministro de Economía y Presidente de PDVSA, ha tenido que afirmar, tres lustros después, en 2014, “Está demostrado que el Estado no puede asumir todas las actividades económicas.” Véase “Ali Rodríguez Araque: El Estado no puede asumirlo todo.”, en *Reporte Confidencial*, 10 de agosto de 2014, en <http://www.reporteconfidencial.info/noticia/3223366/ali-rodriguez-araque-el-estado-no-puede-asumirlo-todo/>

<sup>146</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010. Véase mis comentarios sobre esta Ley Orgánica, en Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 102-109. Véase además el libro Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, Las Comunas, La Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011. Véase igualmente, Allan R. Brewer-Carías, “La reforma de la Constitución económica para implantar un sistema económico comunista (o de cómo se reforma la Constitución pisoteando el principio de la rigidez constitucional), en Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas (Coordinadores), *Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2013, Tomo I, pp. 247-296

En todo caso, para cualquiera que haya leído algo de marxismo, este texto no es más que un parfraseo de lo que Marx y Engels escribieron hace más de 150 años, en 1845 y 1846, en su conocido libro *La Ideología Alemana* sobre la definición de lo que es la “sociedad comunista,” aun cuando refiriéndose a la sociedad primitiva de la época, en muchas partes aún esclavista y en todas, preindustrial; pero basándose en los mismos tres principios de la sociedad comunista incluidos en la ley venezolana, que son: la “*propiedad social de los medios de producción*,” la “*eliminación de la división social del trabajo*” y la “*reinversión social del excedente*.”<sup>147</sup>

Ese es el Estado que una Ley Orgánica, por supuesto, al margen de la Constitución, le ha impuesto a los venezolanos a pesar de que votaron contra el mismo en el referendo de diciembre de 2007, y cuya implementación legal a simplemente eliminado o minimizado a la casi inexistencia al sector privado, mediante ocupaciones y confiscaciones masivas de empresas, fincas y medios de producción, sin garantía de justa indemnización, y que luego han sido abandonadas o desmanteladas, acabando con el aparato productivo del país y eliminando la libertad de empresa y la principal fuente de ingreso que puede tener un país.<sup>148</sup> La consecuencia de todo ello, ha sido el surgimiento de una nueva realidad a la

---

<sup>147</sup> Por ejemplo, Marx y Engels, después de afirmar que la propiedad es “el derecho de suponer de la fuerza de trabajo de otros” y declarar que la “división del trabajo y la propiedad privada” eran “términos idénticos: uno de ellos, referido a la esclavitud, lo mismo que el otro, referido al producto de ésta,” escribieron que: “la división del trabajo nos brinda ya el primer ejemplo de cómo, mientras los hombres viven en una sociedad natural, mientras se da, por tanto, una separación entre el interés particular y el interés común, mientras las actividades, por consiguientes no aparecen divididas voluntariamente, sino por modo natural [que se daba según Marx y Engels “en atención a las dotes físicas, por ejemplo, la fuerza corporal, a las necesidades, las coincidencias fortuitas, etc.] los actos propios del hombre se erigen ante él en un poder hostil y ajeno, que lo sojuzga, en vez de ser él quien los domine. En efecto, a partir del momento en que comienza a dividirse el trabajo, cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividad, que le es impuesto y del cual no puede salirse; el hombre es cazador, pescador, pastor o crítico, y no tiene más remedio que seguirlo siendo, si no quiere verse privado de los medios de vida; al paso que en la sociedad comunista, donde cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos.” Véase en Karl Marx and Frederick Engels, “The German Ideology,” en *Collective Works*, Vol. 5, International Publishers, New York 1976, p. 47. Véanse además los textos pertinentes en [http://www.educa.madrid.org/cms\\_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf](http://www.educa.madrid.org/cms_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf). Véase sobre el tema Jesús María Alvarado Andrade, “La ‘Constitución económica’ y el sistema económico comunal (Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal),” en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 377-456.

<sup>148</sup> El que fue Ministro de Economía del país, Alí Rodríguez Araque, y artífice de la política económica en los últimos lustros ha explicado la situación así: “Hay que hacer ciertas definiciones estratégicas que no están claras. ¿Qué es lo que va a desarrollar el Estado?, porque la revolución venezolana no es la soviética, donde los trabajadores armados en medio de una enorme crisis asaltan el poder, destruyen el viejo Estado y construyen uno nuevo. Ni es la revolución cubana, donde un proceso armado asalta el poder y construye uno nuevo. Aquí se llegó al Gobierno a través del proceso electoral. La estructura del Estado es básicamente la misma. Yo viví la experiencia de la pesadez de la democracia. Una revolución difícilmente puede avanzar exitosamente con un Estado de esas características. Eso va a implicar un proceso tan largo como el desarrollo de las comunas. Un nuevo Estado tiene que basarse en el poder del pueblo. Mientras, durante un muy largo periodo, se van a combinar las acciones del Estado con las del sector privado. Tiene que haber una definición en ese orden, los roles que va a cumplir ese sector privado, estableciendo las regulaciones para evitar la formación de monopolios. Está demostrado que el Estado no puede asumir todas las actividades económicas. ¿Qué vamos a hacer con la siderúrgica? Yo no estoy proponiendo que se privatice, pero ¿vamos a continuar pasando más actividades al Estado cuando su eficacia es muy limitada?. ¿Qué vamos a hacer con un conjunto de actividades en las cuales se ha venido metiendo el Estado y que están francamente mal y no lo podemos ocultar? Esto no es problema del proceso revolucionario, su raíz es histórica”. Véase “Ali Rodríguez Araque: El Estado no puede asumirlo todo.”, en *Reporte Confidencial*, 10 de agosto de 2014, en <http://www.reporteconfidencial.info/noticia/3223366/ali-rodriguez-araque-el-estado-no-puede-asumirlo-todo/> Véase igualmente lo expuesto por quien fue el ideólogo del régimen, y a quien se debe la denominación de “socialismo del siglo XXI”, que ha expresado: que “El modelo del socialismo impulsado por Chávez fracasó., siendo “El gran error del gobierno de Maduro es seguir con la idea de Chávez, insostenible, de que el gobierno puede sustituir a la empresa privada. El gobierno usará su monopolio de importaciones y exportaciones para repartir las atribuciones en

cual estaría ahora dirigida la regulación propia del derecho administrativo, reducido a normar, por ejemplo, la sola actividad del Estado, el empleo público, los servicios públicos y las empresas del Estado.

Ello nos obliga a que debemos olvidarnos entonces, ya, de ese esquema del derecho administrativo que estaba destinado, por ejemplo, a regular las actividades desarrolladas por empresas privadas y particulares en sus relaciones con la Administración, las cuales ahora materialmente han desaparecido, y que debamos comenzar a pensar en un derecho administrativo que sólo regula al aparato estatal y a la burocracia, y que, por tanto, desprecia el orden jurídico que se había establecido para asegurar calidad de vida por las empresas privadas, y se rebela a someterse al mismo. Eso ha pasado, por ejemplo, con el derecho ambiental y el derecho urbanístico, dos de los grandes pilares de nuestro derecho administrativo, que el Estado comunista, que todo lo ha acaparado, menosprecia, con lo que hoy, con la excusa de desarrollo de proyectos sociales, el principal depredador urbanístico y del ambiente es el propio Estado, sin que nadie lo controle.<sup>149</sup>

Basta ver lo que ha ocurrido con la construcción de viviendas de interés social desarrolladas por el Estado, por ejemplo en Caracas y el Litoral Central, hechas incluso con la más clásica arquitectura que desarrollaron los invasores soviéticos en la Europa del Este, carentes de todos los principios del urbanismo contemporáneo, destrozando la calidad de vida urbana en forma irreparable, y haciendo a los ocupadores de vivienda, a quienes además se le niega la propiedad de las mismas, aún más miserables.

De resultas, lo que indudablemente aún tenemos es un derecho administrativo “formal” porque está en los libros y en las leyes, que ha sido el que hemos estudiado y explicado en las últimas décadas, pero que en la realidad está en desuso, porque incluso ya no hay ni siquiera empresas privadas a las cuales se le pueda aplicar, ni hay tribunales contencioso administrativos donde se pueda controlar a la Administración; y en paralelo, lo que tenemos es un contra derecho administrativo fáctico, que es el que regula la acción del Estado, pero desjuridificándolo.

Y lo mismo ocurre en todas las áreas tradicionales de nuestra disciplina, como el derecho minero, el derecho de la competencia, el derecho bancario, el derecho de seguros, el derecho aguas, el derecho agrario, el derecho forestal, cuyas normas se aplican a los pocos y pobres particulares o empresas privadas que subsisten, pero por supuesto no se aplican al Estado, sus empresas y su burocracia, cuando realiza actividades bancarias, explotan bienes y servicios, realizan actividad agrícola, explotan la los bosques o la minería, incluso entregándola a “nuevos” consorcios extranjeros soviéticos o chinos, que sí son verdaderamente imperialistas, acaparando la casi totalidad de la actividad económica.

##### **5. Desarrollo de un Estado burocrático, acaparador de toda la actividad económica**

En *segundo lugar*, el Estado totalitario, además de originar un Estado Comunista, se ha convertido en un Estado burocrático, como consecuencia de la desaparición, persecución y estigmatización de la iniciativa privada, a pesar de lo que dice y garantiza la Constitución; y con ello, de toda posibilidad de efectiva generación de riqueza y de empleo en el país, el cual sólo la iniciativa privada puede asegurar; con la lamentable generación de altas tasas de desempleo o de empleo informal. El más claro ejemplo de ello, como se ha dicho, es la normativa contenida en la Ley Orgánica de Precios Justos, de persecución y terror contra la iniciativa privada.

El resultado ha sido que al perseguirse al sector privado y destruirse el aparato productivo, la política social, como solución al desempleo, lamentablemente no ha sido otra que la burocratización mediante el aumento del empleo público a niveles nunca antes vistos, por supuesto bien lejos de la meritocracia que prescribe la Constitución, conforme a la cual el ingreso a la función pública debería ser sólo mediante concurso público (art. 146). La consecuencia de esta política está en que Venezuela,

---

las empresas,” en *El Nacional*, Caracas 19 de abril de 2014, en [http://www.el-nacional.com/politica/Heinz-Dieterich-Venezuela-surgimiento-republica\\_0\\_394160741.html](http://www.el-nacional.com/politica/Heinz-Dieterich-Venezuela-surgimiento-republica_0_394160741.html)

<sup>149</sup> En 2014, incluso, en un retroceso de décadas, en la reestructuración ministerial decretada, simplemente se eliminó el Ministerio del Ambiente y de los recursos Naturales renovables, habiendo sido sus competencias trasladadas a un Ministerio del Poder Popular para Vivienda, Hábitat y Ecosocialismo.” Véase en *Gaceta Oficial* No. 40489 de 3 de septiembre de 2014.

después de quince años de estatizaciones, hoy tiene casi el mismo número de empleados públicos civiles que los que por ejemplo existen en toda la Administración Federal de los Estados Unidos.<sup>150</sup>

En ésta última, por ejemplo, en 2012 existían aproximadamente 2.700.000.000 de empleados públicos civiles que sirven a 316 millones de personas, y Venezuela, que tiene una población de 30 millones de personas, en 2012 contaba con cerca de 2.470.000.000 (comparado con los 90.000 que había en 1998).<sup>151</sup> Ello implica que cerca del 20% de las personas laboran para el Estado, comparado por ejemplo, con el 3,9% en Colombia. Lo cierto en todo caso, es que durante los últimos 10 años el número de empleados públicos aumentó en un 156%, pero con una disminución lamentablemente, quizás en proporción mayor, respecto de la eficiencia de la Administración en la prestación de los servicios sociales.<sup>152</sup>

Además, en esa burocracia estatal, quedó en el papel la norma constitucional que prescribe que “los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna,” y de que su “nombramiento o remoción no pueden estar determinados por la afiliación u orientación política” (art. 145), pues en la práctica gubernamental actual sucede todo lo contrario, pues para ingresar a la función pública el interesado tiene que haber demostrado lealtad al gobierno, y a los funcionarios se los hace estar al servicio del partido de gobierno, de manera que quien no se adapte a ese principio, es simplemente removido de su cargo, sin contemplación.

El “nuevo” derecho administrativo de la función pública que surge de esa situación, es la antítesis de lo que antes conocíamos como el estatuto de la función pública, teniendo sin embargo una Ley que la regula, que incluso establece concursos para ingresar a la carrera administrativa, y causales de destitución, la cual en realidad, cayó en desuso. ,

En todo caso, para poder uno darse cuenta del efecto que ha tenido esta burocratización en la Administración del Estado, basta constatar que la misma hasta 2014 tenía una dimensión monstruosa, formada en su cúspide por 36 Ministerios del despacho Ejecutivo (en 1999 eran 16), con 107 Viceministros designados.<sup>153</sup> El número de Ministerios ha sido reducido en septiembre de 2014 a 27 Ministerios, mediante la fusión entre varios, y se han creado 6 Vicepresidentes sectoriales.<sup>154</sup> Además, existen cientos de empresas del Estado, sin control ni coordinación alguna, todo lo cual complica en demasía el aparato burocrático del Estado. Por todo eso, con toda razón, *The Economist* en septiembre de 2014 estimaba que Venezuela era “probablemente la economía peor gerenciada del mundo” donde “el precio de la sobrevivencia de la revolución parece ser la muerte lenta del país;”<sup>155</sup> gerencia que durante más de una década estuvo a cargo de un ingeniero mecánico, y que en 2014, se ha entregado a un militar general del ejército,<sup>156</sup> teniendo ambos, en común, la formación que deriva de haber sido sólo burócratas durante los tres últimos lustros.

---

<sup>150</sup> Véase la información de la Office of Personal Management, en <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/>

<sup>151</sup> Véase Víctor Salmerón, “A ritmo de 310 por día crecen los empleados públicos,” en *El Nacional*, Caracas 2 de diciembre de 2012, en <http://www.eluniversal.com/economia/121202/a-ritmo-de-310-por-dia-crecen-los-empleados-publicos>

<sup>152</sup> Véase Jairo Márquez Lugo, “Venezuela tiene más empleados que Estados Unidos,” en <http://entresocios.net/ciudadanos/venezuela-tiene-mas-empleados-publicos-que-estados-unidos>. Véanse también los datos en: “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>

<sup>153</sup> Véanse el reportaje “Venezuela rompió récord mundial con la mayor cantidad de ministerios,” en *Notitarde.com*, 3 de julio de 2014, en <http://www.notitarde.com/Pais/Venezuela-rompio-record-mundial-con-la-mayor-cantidad-de-ministerios-2189733/2014/07/03/336113>. Véase además, los datos en “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>. Véase también la información en Nelson Bocaranda, “Runrunes del jueves 21 de agosto de 2014,” en <http://www.lapatilla.com/site/2014/08/21/runrunes-del-jueves-21-de-agosto-de-2014/>.

<sup>154</sup> Véanse los Decretos en *Gaceta Oficial* No. 40489 de 3 de septiembre de 2014.

<sup>155</sup> Véanse “Venezuela’s Economy. Of oil and coconut wáter. Probably the world’s managed economy,” en *The Economist*, No.8905, September 20<sup>th</sup>, 2014, pp. 31-32.

<sup>156</sup> Véanse “Venezuela’s Economy. Of oil and coconut wáter. Probably the world’s managed economy,” en *The Economist*, No.8905, September 20<sup>th</sup>, 2014, pp. 31-32.

Para calibrar la situación de las mismas, por otra parte, basta analizar solo una empresa del Estado, la del sector económico más importante del país, que es la que maneja la industria petrolera, y de la cual depende el 97 % de las divisas que recibe el país.<sup>157</sup> Allí, de los 42.000 empleados que Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) tenía en 1998, después de que se despidieron en 2002 en la forma más inicua posible a más de 20.000 empleados calificados como consecuencia de una huelga petrolera, sin reconocimiento de derechos sociales algunos derivados de la legislación laboral; la industria pasó a tener 120.000 empleados. La antigüedad promedio de los empleados despedidos era de quince años, y con ellos se perdieron 280.000 años de experiencia, con un entrenamiento formal que tenían de 21 millones de horas. De este daño irreversible derivado de la masiva pérdida de conocimiento, talento y experiencia, las consecuencias han sido desastrosas para el país, de lo cual nunca se ha podido recuperar la industria, siendo una de sus manifestaciones, por ejemplo, que de 3.5Mbd que la industria producía en 1998 se ha pasado a producir 2.6Mbd en 2013, y de un costo de producción de US\$ 4bd en 1998 se ha pasado a un costo de US\$ 24bd. Y en cuanto a la productividad, medida en barriles por día por trabajador, de los 83pb en 1998, se pasó a 23 en 2013, es decir, una caída del 72%.<sup>158</sup> La empresa, además, se ha endeudado en cifras astronómicas, con un total de pasivos de 142,596.000.000 US\$ en 2012 y una deuda externa de 40.026.000.000 US\$; cifra ahora impagable por la imposibilidad de aumentar la producción.<sup>159</sup>

Y lo más insólito de este desastre venezolano, es que el país con las más grandes reservas de petróleo de América, que antes de la creación de la OPEP era todavía el primer país exportador de petróleo del mundo, y que en toda su historia era un exportador nato de gasolina terminada y semi-terminada, ahora, teniendo el centro refinador más grande de América Latina, no es capaz de cubrir el consumo interno de gasolina, e importa desde los Estados Unidos más de 3.3 millones de litros diarios de gasolina (unos 150.000bd). Los mismos se venden al detal a menos de un centavo de dólar por litro, perdiendo la empresa aproximadamente 107 US\$ por cada barril.<sup>160</sup> Y además, y lo más grave en este momento, es que el gobierno está embarcado en un proceso de decidir la venta de la empresa Citgo, ubicada en los Estados Unidos, que es refinadora y distribuidora de gasolina, que fue desarrollada exitosamente desde los tiempos de la internacionalización de la industria petrolera en los años noventa,<sup>161</sup> y que ya en los Estados Unidos de América, se comienza a calificar como una operación penosa.<sup>162</sup>

---

<sup>157</sup> Idem.

<sup>158</sup> Véase Ramón Espinasa, El Sector Petrolero quince años después”, 2014, en <http://elrecadero.blogspot.com/2014/07/ramon-espinasa-el-sector-petrolero.html>

<sup>159</sup> Véase Diego González Cruz, “Pdvs colapsó. Pdvs llegó al colapso. Su deuda externa es impagable en el corto y en el mediano plazo,” en *El Universal*, 23-12-2013, en <http://www.eluniversal.com/opinion/131223/pdvs-colapso>

<sup>160</sup> Véase el reportaje de Carolina Pezoa A.: “El mundo militar se consolida en el aparato estatal de Venezuela. Reciente cambio de gabinete del Presidente Nicolás Maduro apuntaló a uniformados en áreas productivas y financieras clave,” en *La Tercera.com*, 6 de septiembre de 2014, en <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/09/678-594664-9-el-mundo-militar-se-consolida-en-el-aparato-estatal-de-venezuela.shtml>

<sup>161</sup> Como lo advirtió José Toro Hardy: “ Ahora la vorágine revolucionaria, hundida en el fango de una ideología obsoleta, una incompetencia abismal y una corrupción inenarrable, está a punto de cometer un último e insuperable acto de destrucción: la entrega de Citgo.” Véase José Toro Hardy, “J’accuse’: Le entrega de Citgo,” en *lapatilla.com*. 29 de julio de 2014, en <http://www.lapatilla.com/site/2014/07/29/jose-toro-hardy-jaccuse-la-entrega-de-citgo/>.

<sup>162</sup> En el *The New York Times* del 14 de agosto de 2014, se informaba que Venezuela estaba con dicha venta configurándose como un ‘vendedor angustiado,’ indicando: “The country wants to offload Citgo, its American refinery and pipelines unit. It may be worth up to \$15 billion, money that’s sorely needed because of President Nicolás Maduro’s foolish economic policies. And the drop in value of heavy-oil assets like Citgo owns makes it a bad time to sell.// There can be advantages to getting rid of refining businesses. ConocoPhillips, for example, spun out its fuel-processing plants as a standalone company in May 2012. The two separate companies are now worth a total of 61 percent more. // Venezuela’s state-owned oil company PDVSA has a different motive. Mr. Maduro’s administration is running out of cash. That’s the result of anti-business policies — including price controls and nationalization — that have depressed local production and increased reliance on imports. Access to dollars is rationed by a complex three-tier exchange rate that favors government projects over the private sector.// It has led to shortages of food and medical supplies, which explains PDVSA’s timing in putting its United States division up for sale. In recent years demand has weakened and prices fallen for the kind of heavier oil refining that accounts for about three-quarters of Citgo’s output. American refineries now make more from processing the light crude from the shale boom. // Processing heavy crude may pick up again, especially if the Keystone pipeline between Canada and the United States is approved. The last time there was a refining boom for this oil, for example, companies like Citgo

A toda esta catástrofe, sin duda, además de las fallas gerenciales y la errada política de Estado, contribuyó el mencionado despido de más de 20.000 profesionales formados durante décadas en las mejores Universidades del mundo, además fueron desplazados, pues incluso se les impidió trabajar en el país, en lo que ha sido la más grande y masiva persecución laboral y política que América Latina haya conocido jamás. Pero como sucede en la vida con harta frecuencia, las pérdidas para unos siempre son las ganancias para otros, como ha sido precisamente el caso de los aportes que dichos profesionales venezolanos han dado fuera de Venezuela, en la producción petrolera de tantos otros países que necesitaban de tecnología de punta, siendo precisamente una muestra de ello el caso de Colombia, donde han sido los petroleros venezolanos desplazados de su país, quienes han contribuido significativamente al despegue de la industria petrolera colombiana, en una forma que era difícil de imaginar hace unos lustros.<sup>163</sup>

Y si todo esto ha ocurrido en la industria más importante del país, lo que tenemos en el resto de la industria pesada estatificada es desolador,<sup>164</sup> como se aprecia de la industria siderúrgica, del aluminio, e incluso de la industria eléctrica que han hecho del país con uno de los mayores potenciales energéticos de América latina, un país asolado por apagones y racionamiento de luz eléctrica. Y por supuesto, mejor es no hablar de la desolación en el campo, luego de las ocupaciones y confiscaciones indiscriminadas de fincas productivas, que hoy están totalmente abandonadas, teniendo que importarse en el país casi todo de la cesta alimentaria. La llamada soberanía alimentaria, por tanto, tristemente quedó en el papel, materializándose sólo en la existencia de un monopolio del Estado para importar alimentos, ya que él sólo puede obtener divisas, las cuales por otra parte, son cada vez más escasas, por el pago de la deuda que agobia al Estado.

En efecto, dicha soberanía agroalimentaria proclamada en la Constitución, fue enterrada por la burocracia oficial recurriendo al expediente que creía más fácil, que era importarlo todo, para distribuirlo por medio de canales comercializadores del propio Estado, sustituyendo a la iniciativa privada, porque en un momento dado había dólares fáciles que el Estado podía destinar a tal fin. Pero con un país con menos ingresos petroleros, por la reducción de la producción y por haber comprometido la misma a futuro, por la descomunal deuda externa que tiene, ya no hay dólares para poder destinar a las importaciones, ni siquiera racionalmente diseñadas.

Venezuela en efecto, tiene hoy una deuda pública externa de US\$ 104.481.000.000,<sup>165</sup> de la cual sólo adeuda con China es de US\$ 55.000.000.000; y una deuda no financiera con el sector privado por las importaciones, repatriación de dividendos, expropiaciones y los servicios prestados de US\$ 56.215.000.000 US\$.<sup>166</sup> En cuanto a la deuda interna la misma aumentó en los tres últimos lustros en 8.424% situándose en la astronómica suma de US\$ 216.000.000.000.000.<sup>167</sup>

---

traded at earnings multiples a third higher than where they are now, according to Raymond James. // There are some valuable assets in PDVSA's outfit in the United States – not least terminals and pipes. That should give Lazard, which has just been appointed as adviser, something to work with. // Much of the proceeds from the sale, though, will probably have to cover the goods shortages. This means little, if any, of the cash is likely to be invested to reverse the decline in PDVSA's oil output. // With the company now supplying over 95 percent of the nation's hard currency, more neglect will only worsen Venezuela's plight, increasing the need to raise cash. Potential Citgo buyers may be in for a fire sale." Véase "Venezuela as a distressed seller," en *The New York Times*, August 14, 2014. Alberto Quirós Corradi, uno de nuestros más destacados expertos petroleros, al analizar la venta de Citgo en la actualidad, simplemente concluyó afirmando: "Citgo no se puede vender porque lo que se obtenga de esto irá, otra vez, a destinos improductivos." Véase Alberto Quirós Corradi, "Citgo", *El Nacional*, Caracas 21 de agosto de 2014, en [http://www.el-nacional.com/alberto\\_quiros\\_corradi/Citgo\\_0\\_467953295.html](http://www.el-nacional.com/alberto_quiros_corradi/Citgo_0_467953295.html) después de preguntarse:"

<sup>163</sup> Véase por ejemplo, el reportaje sobre "Venezuela's oil diáspora. Brain haemorrhage. Venezuela's loss of thousands of oil workers has been other countries' gain," en *The Economist*, July 19, 2014, Vol. 412, No. 8896, pp. 31-32; y en <http://www.economist.com/news/americas/21607824-venezuelas-loss-thousands-oil-workers-has-been-other-countries-gain-brain-haemorrhage>

<sup>164</sup>

<sup>165</sup> Véase en Antonio de la Cruz, "La ruta de Maduro hacia el hambre en 7 gráficos," en [file:///C:/Users/Alan%20Brewer/Downloads/LA%20RUTA%20DE%20MADURO%20HACIA%20EL%20HAMBRE%207...%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Alan%20Brewer/Downloads/LA%20RUTA%20DE%20MADURO%20HACIA%20EL%20HAMBRE%207...%20(4).pdf)

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> Véase los datos en "1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números," en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>.

El resultado de todo lo anterior ha estado trágicamente a la vista: la escasez de todos los productos básicos, y la consecuente disminución de la calidad de vida, que además afecta a los que tienen menos recursos, pues sus ingresos son cada vez menores por la galopante inflación que Venezuela padece (60% en 2014) que es la mayor de toda América Latina.<sup>168</sup> Y nada vale en el país lo poco que se produce; estando además la venta de los productos, nacionales o importados, sometida a supuestos “precios justos” regulados, precisamente en la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014<sup>169</sup> que afectan los ingresos de las empresas, dejando a muchas operando a pérdida, disminuyendo la producción, todo lo cual además ha generado escasez generalizada, llegándose a anunciar incluso en septiembre de 2014 que los bienes de consumo quedarán sometidos a un sistema de racionamiento sólo visto en Cuba.<sup>170</sup> Todo ello ha originado un descomunal y cotidiano contrabando de extracción, que todos quienes viven en la muy extensa frontera entre Venezuela y Colombia conocen; de manera que es sabido que lo que escasea en Venezuela a precios regulados irrisorios, con seguridad se encuentra fácilmente en Cúcuta, pero a precios de mercado.<sup>171</sup> Y lo que no escasea pero es muy barato, también se encuentra, como ocurre precisamente con la gasolina.

Con la destrucción del aparato productivo y la material eliminación de las exportaciones, ya que lo poco que se produce no alcanza para el mercado interno, y lo que en buena parte sale del país es mediante contrabando, el único que puede obtener divisas es el propio Estado, para lo cual depende en un 94% de PDVSA.<sup>172</sup>

En todo caso, para controlar la adquisición de divisas, el Estado ha montado todo tipo de sistemas de control de cambios, constituyéndose en una de las principales fuentes de corrupción administrativa, y de tráfico de influencias, quedando incluso la posibilidad real de importación de bienes sólo a cargo del propio Estado.<sup>173</sup>

---

<sup>168</sup> Véase la información en <http://www.infobae.com/2014/04/24/1559615-en-un-ano-la-inflacion-oficial-venezuela-llego-al-60-ciento>

<sup>169</sup> En la cual, a pesar de que en la reforma de 2013 se le eliminó del nombre la regulación de los “costos” además de los precios, sigue siendo una pieza esencial del régimen de la misma. Antes era “Ley de Costos y Precios Justos,” cuya última reforma es precisamente de 2013. Véase Decreto Ley No. 600 de 21 de noviembre de 2013 en *Gaceta Oficial*, No. 40.340 de 23 de enero de 2014.

<sup>170</sup> El 23 de agosto de 2014 : “El Superintendente de Precios en Venezuela, André Eloy Méndez, informó que todo establecimiento comercial estará controlado por las máquinas captahuellas. El control será extendido más allá de los alimentos y las medicinas. Méndez dijo que antes del 30 de noviembre deberá estar instalado en todo el país el sistema que contempla máquinas captahuellas para registrar el control de las compras que hacen los consumidores. Adelantó cuáles serán algunos de los rubros que serán controlados.” Véase el reportaje “Gobierno de Venezuela impone racionamiento de productos,” en *Queen's Latino*, 23 de agosto de 2014, en <http://www.queenslatino.com/racionamiento-de-todo-en-venezuela/>. Información ratificada por el Presidente de la República. Véase la información: “Captahuellas' para hacer mercado en Venezuela comenzaría en 2015,” en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de agosto de 2014, en <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/captahuellas-para-hacer-mercado-en-venezuela-comenzaria-en-2015/14419076>. Sobre esto, la Nota de Opinión del diario *Tal Cual* del 22 de agosto de 2014, con el título “Racionamiento,” expresa : “Si se entiende bien lo que nos ha avisado el superintendente de precios justos, por ahí viene rodando el establecimiento de cupos para la adquisición de artículos de primera necesidad, alimentos en particular.[...] Es, pues, un sistema de racionamiento, pero en lugar de una cartilla, como en Cuba, los avances tecnológicos (y los dólares) permiten apelar a mecanismos tan sofisticados como el del sistema biométrico.” Véase en *Tal Cual*, 22-8-2014, en <http://www.talcualdigital.com/Movil/visor.aspx?id=106710>. La propuesta ya se había anunciado desde junio de 2013., “Venezuela instaurará en Venezuela la cartilla de racionamiento al mejor estilo cubano,” en *ABC.es Internacional*, 4 de junio de-2013, en <http://www.abc.es/internacional/20130603/abci-maduro-cartilla-racionamiento-201306032115.html>

<sup>171</sup> El Presidente del Colegio de Profesores del Estado Táchira, declaraba el 21 de agosto de 2014, que el 72% de los jóvenes en edad escolar, abandonan la escuela para contrabandear,” Véase en *El Universal*, 21 de agosto de 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140821/denuncian-que-72-de-los-jovenes-abandona-la-escuela-para-contrabandear>

<sup>172</sup> Véase los datos en “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>

<sup>173</sup> El Ministro de Planificación y Economía durante los últimos años, Jorge Gordani, al renunciar a su cargo en 2014 calificó esas entidades como “focos de corrupción,” pero sin que durante su gestión se hubiese hecho nada para extirparlo. Véase el texto de la Carta Pública, “Testimonio y responsabilidad ante la historia,” 17-8-2014, en <http://www.lapatilla.com/site/2014/06/18/gordani-da-la-version-de-su-salida-y-arremete-contra-maduro/> . Según

Como lo resumió Fernando Londoño en el diario *El Tiempo* de Bogotá, reproducido por el Jefe de Redacción (Elides Rojas) del diario *El Universal* de Caracas el 24 de mayo de 2014:

“Lo que pasa en Venezuela tenía que llegar y llegó, así sea que todavía falte lo peor. Por desgracia. El castrochavismo será recordado como autor de un milagro económico a la inversa, de los que se registran tan pocos en el devenir de los pueblos. Convertir en país miserable el más rico de América no es hazaña de todos los días. Habiendo tanta pobreza en tantas partes, en pocas tiene que pelear la gente, a dentelladas, por una bolsa de leche, por una libra de harina o por un pedazo de carne. Convertir en despojos una de las más organizadas, pujantes y serias empresas petroleras del mundo no es cualquier tontería. Llevar a la insolvencia una nación ante las líneas aéreas, los proveedores comerciales y los que suministran material quirúrgico y hospitalario no es cosa que se vea cualquier día. Y arruinar al tiempo el campo y la industria, el comercio y los servicios, la generación eléctrica, la ingeniería, la banca y las comunicaciones es tarea muy dura, cuando se recuerda que la sufre el país que tiene las mayores reservas petroleras del mundo. En esa frenética carrera hacia el desastre, el gobierno castrochavista tuvo que proceder a la eliminación paulatina de todas las libertades, al sacrificio del pensamiento y la conciencia, a la ruina de las instituciones, del periodismo, de los partidos, de la universidad, de los gremios, de los sindicatos.”<sup>174</sup>

## 6. *Implantación del Estado Populista*

En tercer lugar, el Estado totalitario, comunista y burocrático que se ha desarrollado, sostenido por una cada vez menor producción petrolera, en lugar de haberse desarrollado como un Estado Social en el marco un sistema económico de economía mixta, que propicia con la participación activa de la iniciativa privada la generación de riqueza, el ahorro y la inversión, que a la vez es la que genera el empleo; en realidad se ha configurado como un Estado Populista, que se ha montado casi exclusivamente sobre una política económica basada en el control de precios, que ha aniquilado la producción y perseguido la iniciativa privada; y sobre una política social basada fundamentalmente en el reparto directo de subsidios<sup>175</sup> – aparte del más común y general que es el del precio de la gasolina –, que se distribuyen en efectivo o en bienes de consumo a la población de menos recursos.

En cuanto a la política social de regulación de precios, supuestamente “precios justos,” como los que se ha pretendido establecer con base en la Ley de Precios Justos de 2014, basta citar lo que escribió Heinz Dieterich, quién fue el ideólogo del “Socialismo del Siglo XXI” del Presidente Chávez, sobre el antecedente inmediato de dicha Ley dictada en 2011:

“1. *Miraflores: el Vaticano económico.* El gobierno venezolano acaba de hacer un milagro económico legislativo: en el Decreto 8.331 reglamentó con ochenta y ocho artículos algo que no existe: el *precio justo* de la economía de mercado. Las alucinaciones de la mente humana son

---

esas denuncias, “a través de los mecanismos de cambio de divisas “desaparecieron alrededor de 20.000.000.000 de dólares.” Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>. Por todo ello, con razón en un editorial del diario *Le Monde* de París, titulado “Los venezolanos en el callejón sin salida del chavismo”, se afirmaba que con todo eso “*Se ha creado una economía paralela, un mercado de tráfico interno y externo que beneficia a una pequeña nomenclatura sin escrúpulos.*” Véase Editorial de *Le Monde*, 30- marzo 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140330/le-monde-dedico-un-editorial-a-venezuela>.

<sup>174</sup> Véase “Fernando Londoño en *El Tiempo*: Venezuela en llamas. Santos calla,” en *El Universal*, caracas24 de mayo de 2014, en <http://www.eluniversal.com/blogs/sobre-la-marcha/140524/fernando-londono-en-el-tiempo-venezuela-en-llamas-santos-calla>

<sup>175</sup> Una de las notas esenciales del populismo, tal como la describe Jorge Reinaldo Vanossi, es en efecto el “Reparto “*ad infinitum*”; con despreocupación por el simultáneo y equivalente esfuerzo en la creación de riqueza. Sin la cooperación del capital y el trabajo no hay ahorro; sin ahorro no hay inversiones; sin inversión no hay más y nuevos emprendimientos; y sin ellos no se crean fuentes de trabajo, que sólo con ellas bajan los índices de la desocupación y, al propio tiempo, elevan el nivel y la calidad de vida. Únicamente con todo ello, sube la oferta y, consecuentemente, aumenta la demanda en forma genuina. Si no se respeta esa ecuación se desciende al triple infierno de la gestación del efecto “espejista” del consumismo *in crescendo*, de la inflación desmedida, y de la “estanflación” (cuando no del estallido de la “hiper-inflación”), todas ellas, plagas que acentúan una crisis del crecimiento y desarrollo, desembocando en un “achicamiento” de la Nación en todos sus órdenes.” Véase en Jorge Reinaldo Vanossi, *Razones y Alcances del Descaecimiento Constitucional. Violencia con anomia más anarquía con autoritarismo*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2014.

generalmente asuntos de psiquiatras o negocios de teólogos; pero la nueva “Ley de Costos y Precios Justos” demuestra que en Venezuela forman parte de la cartera del gabinete económico.”<sup>176</sup>

Lo cierto de la política de fijación de costos y precios justos, en todo caso, ha sido la destrucción de la industria privada de producción de bienes y servicios, la sentencia de muerte de la productividad y de la competencia, y todo para generar escases e inflación; en fin, lo contrario de lo que se pensó se lograría con la implantación de la Ley.

En cuanto a la política social de basada en subsidios, la misma se ha realizado a través de programas públicos denominados “Misiones,” que han encontrado incluso cabida en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, pero para estar excluida de sus regulaciones;<sup>177</sup> y paralelamente, la exclusión y persecución de la iniciativa privada.

La consecuencia ha sido entonces, que además de la existencia de entes y de los órganos en la organización de la Administración, ahora se han insertado en la misma a las “Misiones” - que en realidad no son nada distinto, en su forma jurídica de los tradicionales entes y órganos administrativos, pero con la diferencia de que se los denomina “Misiones,” - pero con la absurda nota de que las mismas quedan fuera de la regulación de dicha Ley Orgánica de la Administración Pública.

La consecuencia de este signo del Estado populista en relación con el derecho administrativo, por tanto, es ostensible, pues implica que el mismo, cuyo objeto es regular a la Administración Pública, simplemente no la regula totalmente pues no se aplica a estas “Misiones” que por tanto pueden actuar al margen del derecho de la organización administrativa, y que son las que manejan fuera de la disciplina fiscal y presupuestaria, ingentes recursos del Estado, con el consecuente desquiciamiento de la Administración Pública y del derecho administrativo.

Pero desde el punto de vista social, si bien la tarea de las “Misiones” de “administrar” el sistema extendido de subsidios directos a las personas de menos recursos contribuyó efímeramente y con una carga electoral conocida, a aumentar el ingreso de una parte importante de la población, éste sin embargo, con el fomento del consumismo exagerado que eliminó espacio para el ahorro, y con la inflación galopante que, como se dijo, en mayo de 2014 alcanzó al 60%,<sup>178</sup> dicho incremento se ha disipado, dejando como secuela el deterioro de los valores fundamentales de toda sociedad, como consecuencia de recibir beneficios sin enfrentar sacrificios o esfuerzos, como por ejemplo, el valor del trabajo productivo como fuente de ingreso, que materialmente se ha eliminado, sustituido por el que encuentra que es preferible recibir sin trabajar.

Este Estado Populista es lo Leandro Area ha calificado acertadamente como “Estado Misional,” por estar montado sobre dichas Misiones “como actores colectivos no formales de política pública, que manejan un oscuro e inmenso mar de recursos,” resultando ser un “especimen no incluido aún en las tipologías de la Ciencia Política,” entendiéndolo por tal:

“aquel Estado que haciendo uso de sus recursos materiales y simbólicos le impone, por fuerza u operación de compra-venta o combinación de ambas a la sociedad, un esquema de disminución, de minusvalía consentida, en sus capacidades y potencialidades de crecimiento a cambio de sumisión. Se lanza sobre ella también amparado en la institucionalidad cómplice. Se encarama sobre ella en su ayer, hoy y mañana, amaestrándola con la dieta diaria cuyo menú depende del gusto del gobernante. Confisca, privatiza, invade, expropia, conculca, controla, asfixia, acoquina hasta decir basta,

---

<sup>176</sup> Supuestamente “precios justos,” como los que se pretenden regular con la Ley de Costos y Precios Justos, cuya última reforma es de 2013. Véase Decreto Ley No. 600 de 21 de noviembre de 2013 en *Gaceta Oficial*, No. 40.340 de 23 de enero de 2014. Sobre esta Ley Véase Heinz Dieterich, “Un simulacro de combate a las “ganancias excesivas” del capital. Milagro económico en Venezuela: La Ley de Costos y Precios Justos,” 26 de julio de 2011, en <http://www.aporrea.org/ideologia/a127333.html>

<sup>177</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Una nueva tendencia en la organización administrativa venezolana: las “misiones” y las instancias y organizaciones del “poder popular” establecidas en paralelo a la administración pública,” en *Retos de la Organización Administrativa Contemporánea, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo* (26-27 de septiembre de 2011), Corte Suprema de Justicia, Universidad de El Salvador, Universidad Doctor José Matías Delgado, San Salvador, El Salvador, 2011

<sup>178</sup> Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>

poniendo en evidencia lo frágil del concepto de propiedad privada creando así miedo, emigración, desinversión, fuga de capitales. Y aunque usted no lo crea esas son metas o simples desplantes o locura u obscura necesidad de auto bloqueo como forma de amurallarse para obtener inmunidad e impunidad para sus tropelías, frente a la mirada de una época que no los reconoce sino como entes del pasado, objeto de museo o de laboratorio, insectos atrapados en el ámbar del tiempo; fracaso, derrota.”<sup>179</sup>

A lo anterior agrega el mismo Leandro Area, que dicho Estado Misional en definitiva es un tipo de Estado Socialista, que nada tiene que ver con el Estado Social del cual habla la Constitución, concebido en paralelo al Estado Constitucional, “con la intención de acabarlo o mejor, de extinguirlo.” Para ello, indica Area:

“El gobierno crea misiones a su antojo que son estructuras burocráticas y funcionales “sui generis” y permanentes, con un control jurisdiccional inexistente y que actúa con base a los intereses de dominio. Además si el gobernante se encuentra por encima del bien y del mal, como es el caso venezolano, nadie es capaz de controlar sus veleidades y apetitos. En ese sentido el Estado es un apéndice del gobernante que es el repartidor interesado de los bienes de toda la sociedad y que invierte a su gusto, entre otras bagatelas, en compra de conciencias y voluntades de acólitos y novicios aspirantes. Por su naturaleza, todo Estado misional es un Estado depredador sin comillas. Vive de la pobreza, la estimula, la paga, organiza, la convierte en ejército informal y también paralelo. El gobierno y su partido los tiene censados, chequeados, uniformados de banderas, consignas y miedos. Localizados, inscritos, con carnet, lo que quiere decir que fotografiados, listos para la dádiva, la culpa, castigos y perdones.”<sup>180</sup>

Todo ello, por tanto, además de haber provocado más miseria y control de conciencia sobre una población de menos recursos totalmente dependiente de la burocracia estatal y sus dádivas, en las cuales creyó encontrar la solución definitiva para su existencia, también provocó el deterioro de otra parte de la población, particularmente la clase media, que junto con todos los demás componentes de la misma ha visto desaparecer su calidad de vida, y sufren en conjunto los embates de la inflación y de la escases.<sup>181</sup> Y todo ello, con un deterioro ostensible y trágico de los servicios públicos más elementales como los servicios de salud y atención médica. Por ello se ha considerado, por ejemplo, que Venezuela durante estos tres últimos lustros, ha retrocedido entre 50 y 60 años en medicina,<sup>182</sup> lo que llevó incluso a la Academia Nacional de Medicina a proponer el 19 de agosto de 2014, “ante la catastrófica crisis humanitaria en salud,” que se declarase “la emergencia sanitaria” a fin de que el Estado tomase las decisiones “que permitan la fluidez de las divisas, la reanudación de los créditos y la reaparición de los insumos y materiales quirúrgicos, y que asigne recursos económicos suficientes, con prioridad hacia el área de salud,” estimando que era:

“inadmisible desde el punto de vista ético y moral que la red hospitalaria y la red primaria de salud se encuentren en precarias condiciones de funcionamiento sin que se haya hecho nada en concreto para remediarla; como consecuencia del proceso de abandono, se ha profundizado la crisis que ha alcanzado también a la red asistencial privada. En razón de la falta de medicamentos e

---

<sup>179</sup> Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

<sup>180</sup> Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

<sup>181</sup> Como el mismo Area lo ha descrito en lenguaje común y gráfico, pero tremendamente trágico: “Vivimos pues “boqueando” y de paso corrompiéndonos por las condiciones impuestas por y desde el poder que nos obligan a vivir como “lateros”, “balseros”, “abasteros” mejor dicho, que al estar “pelando” por lo que buscamos y no encontramos, tenemos que andar en gerundio, ladrando, mamando, haciendo cola, bajándonos de la mula, haciéndonos los bolsos o locos, llevándonos de caleta algo, caribeando o de chupa medias, pagando peaje, tracaleando, empujándonos los unos contra los otros, en suma, degradándonos, envileciéndonos, para satisfacer nuestras necesidades básicas de consumo. Es asfixia gradual y calculada, material y moral. Desde el papel toilette hasta la honestidad. ¡Pero tenemos Patria! Falta el orgullo, la dignidad, el respeto, el amor a uno mismo.” Véase en “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

<sup>182</sup> Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>

insumos para la salud, del deterioro de las condiciones laborales y de seguridad en los ambientes de trabajo, de la carencia de personal médico calificado y de otros profesionales de la salud que han emigrado, buscando mayor seguridad personal y trabajo digno. Ni en los peores momentos de la historia republicana se había presenciado el efecto de la indiferencia e incompetencia gubernamental sobre la población toda, sin distinciones de capacidad económica.”<sup>183</sup>

Esta crisis de la salud, sin duda, ha contribuido a hacer más miserable la totalidad de la población, sin distinciones.

Y otro tanto ha ocurrido, por ejemplo, en los servicios de educación, pudiendo afirmarse que en Venezuela la educación también está en crisis, a pesar de que la educación debía considerarse como el medio fundamental para reducir la pobreza. La realidad, sin embargo, es que en un Estado totalitario y populista como el que tenemos en Venezuela, la misión de educar con criterios de excelencia no es del interés real del Estado ni del gobierno, y menos que la misma sea libre y que por tanto, pueda significar formar a los jóvenes que puedan adversar el régimen, razón por la cual lo que ha hecho el régimen autoritario ha sido “reorientar” la educación para, eliminando toda idea de excelencia, hacerla un instrumento más del autoritarismo. Para ello, como lo ha resumido Mariana Suárez de Mendoza,

“En Venezuela han tratado de cambiar varias veces el pensum académico de los colegios, han tratado de incluir a los consejos comunales como parte de la comunidad educativa, se han propuesto eliminar la autonomía universitaria y se han empeñado en deslegitimar a todo estudiante o profesor que vaya en contra de las propuestas socialistas del gobierno. Las protestas en las calles hicieron dar un paso atrás al gobierno, por temor a incendiarse en el país una ola de protestas que luego serían indetenibles. El gobierno tomó el camino de crear una educación paralela con amplio contenido ideológico en escuelas, institutos y universidades, ignorando en las mesas de trabajo a la verdadera comunidad educativa, establecida en la Constitución, y utilización en medios de comunicación a los estudiantes universitarios afectados al oficialismo. Hoy, la educación universitaria está paralizada por falta de presupuesto, discusión de contrataciones colectivas y normas de homologación.”<sup>184</sup>

En particular, y específicamente sobre la Universidad, la misma también está en absoluta crisis en Venezuela, y lo único que ha hecho el gobierno autoritario para remediarla, además de ahogar a las Universidades privadas y a las Universidades autónomas,<sup>185</sup> ha sido empobrecer a los docentes al punto de que “un profesor de la UCV en términos reales gana menos de la tercera parte de lo que ganaba hace unas décadas y en esa proporción es el empobrecimiento de todos los educadores en primaria y secundaria, pagados por el presupuesto oficial.”<sup>186</sup> Es decir, un profesor de derecho a tiempo convencional, por ejemplo, no gana más del equivalente de US\$ 8,00 mensuales al cambio oficial (y a tiempo integral no más del equivalente de US\$ 60.00 mensuales), pero frente a ello, la política del

---

<sup>183</sup>. Véase la información en [http://www.el-nacional.com/economia/Piden-decretar-emergencia-humanitaria-sector\\_0\\_467353465.html](http://www.el-nacional.com/economia/Piden-decretar-emergencia-humanitaria-sector_0_467353465.html); y en <http://www.noticierodigital.com/2014/08/notitarde-emergencia-humanitaria-piden-clinicas-y-hospitales-del-pais/> El planteamiento ha sido respaldado por la Red de Sociedades Científicas del país, Caracas 21 de agosto de 2014, que han expresado que: “La grave situación de salud que atraviesa Venezuela y que se ha reagudizado durante el presente año, *no tiene precedentes en la historia de la medicina de nuestro país*, estamos indudablemente padeciendo una grave crisis económica que ha repercutido en la salud de la población, que ha afectado de manera contundente la atención médica en nuestras emergencias médicas y quirúrgicas colocando en riesgo la vida de nuestros pacientes, más aun no escapan de esta crisis los pacientes crónicos de nuestras consultas: oncológicos, nefropatas, diabéticos, cardiopatas, pacientes con VIH entre otros.” Véase en <http://www.reporte24.com/index.php?target=133r3sungust03star1nf0rmad03sm1d3r3ch0&id=10569>

<sup>184</sup> Véase Mariana Suárez de Mendoza, “Crisis de la educación venezolana,” *El Universal*, Caracas 29 de junio de 2013, en <http://www.eluniversal.com/opinion/130629/crisis-en-la-educacion-venezolana>

<sup>185</sup> Por ejemplo, el ex Rector Luis Ugalde s.j., ha expresado ante la absurda regulación de las tarifas de la Universidad privada que: “A la universidad no le conviene encarecer la mensualidad estudiantil, pero si no lo hace no puede pagar y entra en deterioro hacia la quiebra. Eso sin contar el aumento inflacionario (con frecuencia de más del 100%) en los insumos (tinta, papel, computadoras...) y en los inevitables gastos de mantenimiento e inversiones. Si el ministro no entiende esto, debería renunciar; pero seguramente sí lo entiende y lo celebra, porque arruina las universidades privadas, cuya extinción se propone el régimen, junto con la muerte de las universidades autónomas y plurales.” Véase Luis Ugalde s.j., “Educación en ruina”, en *El Universal*, Caracas, 29 de septiembre de 2014, en <http://www.eluniversal.com/opinion/140928/educacion-en-ruina>.

<sup>186</sup> *Idem*.

gobierno ha sido más bien multiplicar supuestas universidades e institutos de “formación superior” que gradúan en forma exprés a “profesionales,” que no estudian ni pueden estudiar una carrera profesional por el corto tiempo de las carreras y sus programas distorsionados, que ni siquiera la propia Administración y las propias empresas del Estado quieren contratar.<sup>187</sup>

#### 7. *Estructuración paralela del Estado Comunal y del Poder Popular*

A todo lo anterior se suma, en cuarto lugar, que el Estado Comunista, Burocrático y Populista se ha estructurado, además, como producto del deliberado proceso de desconstitucionalización del Estado Constitucional, como el llamado “Estado Comunal,” que ha sido creado al margen y en contra de las instituciones previstas en la Constitución, configurando órganos como si fueran las “unidades primarias en la organización nacional” para supuestamente garantizar la participación de los ciudadanos en la acción pública, pero suplantando a los Estados y Municipios como entes descentralizados del Estado federal. Esta estructuración del Estado Comunal, además, se ha hecho negándole recursos financieros a los propios del Estado Constitucional (Estados y Municipios), montando un sistema de entidades denominadas del Poder Popular, creadas al margen de la Constitución y en paralelo a los órganos del Poder Público.

Estas son básicamente los antes mencionadas Comunas y Consejos Comunales, creadas como instrumentos para la recepción de subsidios directos y reparto de recursos presupuestarios públicos, pero con un grado extremo de exclusión, lo que deriva de su propia existencia que sólo se puede materializar con el registro de las mismas ante el “Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales” que además depende del “Vicepresidente del Consejo de Ministros para Desarrollo del Socialismo Territorial,” por supuesto, siempre que estén controlados y manejados por el partido de gobierno, sean socialistas y comprometidas con la política socialista del Estado; condición indispensable para poder ser aceptados como instrumentos de supuesta “participación protagónica,” y de recepción de subsidios dinerarios directos, que por lo demás se están sometidos a control fiscal alguno.

En efecto, la práctica legislativa y gubernamental desarrollada después del rechazo popular a la reforma constitucional de 2007 que pretendía consolidar un Estado totalmente centralizado, y además, crear en paralelo al Estado Constitucional, a una estructura denominada como “Estado del Poder Popular” o “Estado Comunal,” ha originado que el mismo haya sido efectivamente creado al margen de la Constitución con el propósito de dismantelar el Estado Constitucional federal, centralizando hacia el nivel nacional competencias estatales, y transfiriendo competencias estatales y municipales hacia los Consejos Comunales, que a su vez como se ha dicho, dependen del Ejecutivo Nacional.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Por ejemplo, como lo ha resumido Sabino J. Manolesina, al referirse a lo que está ocurriendo con los profesionales egresados de algunas Universidades oficiales recientemente constituidas: “¿Por qué será que las empresas del estado no quieren contratar a los egresados de esas Universidades? En el caso de PDVSA los ponen a realizar cursos para nivelar conocimientos porque sin ellos no podrían trabajar eficientemente en esa industria.// ¿Por qué será que en los hospitales se tienen problemas con los profesionales egresados en medicina comunitaria? Será porque algunos graduados en medicina comunitaria se esconden en las emergencias para no tener que enfrentarse al paciente y explicarles que no saben lo que le está pasando.//¿Por qué será que ni los directivos de algunas zonas educativas quieren contratar a los Licenciados en Educación Integral egresados de estas Universidades? Será que saben que en esta carrera, un solo profesor dicta hasta ocho o diez asignaturas diferentes, ya que no se cuenta con la cantidad de profesores especialista necesarios para atender esa gran masa estudiantil ávida de querer realizar estudios universitarios y que estuvieron marginados por los gobiernos anteriores.” Véase Sabino J. Manolasina, “Crisis en el sistema educativo como consecuencia de la situación salarial del docente venezolano,” en *Aporrea*, 23 de mayo de 2011, en <http://www.aporrea.org/educacion/a123858.html>.

<sup>188</sup> Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, No. 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236

En ese esquema, el proceso de desconstitucionalización, centralismo y desmunicipalización en Venezuela, en los últimos años se ha llevado a cabo, en *primer lugar*, mediante el establecimiento como obligación legal para los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir del Estado Constitucional, de promover, apoyar y acompañar las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo, es decir, del llamado Estado Comunal (art. 23).<sup>189</sup>

En *segundo lugar*, la desconstitucionalización del Estado se ha impuesto mediante la sujeción de todos los órganos del Estado Constitucional que ejercen el Poder Público, a los mandatos de las organizaciones del Poder Popular, al instituirse un nuevo principio de gobierno, consistente en “governar obedeciendo” (artículo 24).<sup>190</sup> Como las organizaciones del Poder Popular no tienen autonomía política pues sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional que controla y guía todo el proceso organizativo del Estado Comunal, en el ámbito exclusivo de la ideología socialista, sin que tenga cabida vocero alguno que no sea socialista; en definitiva, esto de “governar obedeciendo” es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como la Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, a quienes se le impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial enmarcado en el ámbito exclusivo del socialismo como doctrina política, con la máscara del Poder Popular. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, en este esquema del Estado Comunal no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.

En *tercer lugar*, la desconstitucionalización del Estado Constitucional se ha reforzado con el establecimiento de la obligación para los órganos y entes del Poder Público en sus relaciones con el Poder Popular, de dar “preferencia a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, en atención a los requerimientos que las mismas formulen para la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos, en los términos y lapsos que establece la ley” (art. 29). Igualmente se ha previsto que los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir, del Estado Constitucional, en sus diferentes niveles político-territoriales, deben adoptar “medidas para que las organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal, gocen de prioridad y preferencia en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras” (art. 30).<sup>191</sup>

En *cuarto lugar*, la desconstitucionalización del Estado también ha derivado de la previsión de la obligación para la República, los Estados y Municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, de transferir “a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo” (art. 27).<sup>192</sup> Con ello, se dispuso legalmente el vaciamiento de competencias de los Estados y Municipios, de manera que queden como estructuras vacías, con gobiernos representativos electos por el pueblo pero que no tienen materias sobre las cuales gobernar.

---

<sup>189</sup> Una norma similar está en el artículo 62 de la Ley Orgánica de las Comunas, a los efectos de “la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno.”

<sup>190</sup> El artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular, en efecto, sobre dispone sobre las “Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público” que “Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes.”

<sup>191</sup> En particular, conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de las Comunas, se dispone que “todos los órganos y entes del Poder Público comprometidos con el financiamiento de proyectos de las comunas y sus sistemas de agregación, priorizarán aquéllos que impulsen la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, a fin de garantizar el desarrollo territorial equilibrado.

<sup>192</sup> Esta misma norma se repite en la Ley Orgánica de las Comunas (art. 64). El 31 de diciembre de 2010, aún estaba pendiente en la Asamblea Nacional la segunda discusión del proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Transferencia de Competencias y atribuciones de los Estados y Municipios a las organizaciones del Poder Popular.

A tal efecto, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dispone, en su artículo 281 que “la transferencia de competencias y servicios de los Estados a los Municipios, y de éstos a las instancias del Poder Popular, se realizará de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno,” que como se ha dicho, está controlado por el Poder Central, siendo los lineamientos que establezca dicho Consejo de carácter “vinculante para las entidades territoriales (art. 2).

#### **8. Desarrollo del Estado Clientelar**

En quinto lugar, como consecuencia de todo lo antes expuesto sobre la configuración del Estado en Venezuela, en lugar del Estado Social y de Economía Mixta que es el descrito y regulado en la Constitución, además de haberse desarrollado como un Estado Comunista, Burocrático, Populista y Comunal, lo que ha resultado, como consecuencia de todo ello, es la estructuración de un Estado Clientelar, que ha dado origen a una nueva “clase social” totalmente dependiente del Estado, que es la que subsiste con la recepción de los múltiples y a veces paralelos subsidios directos provenientes de las “Misiones,” o de los repartidos a través de Consejos Comunales y Comunas, que el Estado aprovecha para comprometer; y otra que ha surgido de la multiplicación sin límites del empleo público, que también está sujeta a chantaje comprometedor.

Esas nuevas clases sociales, “privilegiadas” en cierta forma por el reparto del ingreso público, es por lo demás, la principal fuente de soporte “popular” cuando el Gobierno y el partido oficial lo reclamen o necesiten. Ello es tan cierto que nunca, en cualquiera que hubiese sido la elección o votación desarrollada o acaecida en los últimos tres lustros, ni el fallecido Presidente Chávez ni su partido de gobierno ni los candidatos montados en su imagen, han sacado jamás, más votos de los que suman los privilegiados por los subsidios de las misiones y del empleo público.

Esa nueva “clase media,” en buena parte profesional subsidiada y funcionarial, además, se ha desarrollado en paralelo a otra nueva clase, muy “alta” por cierto, llamada “boliburguesía,” con diferencia mucho más pronunciada en relación con las clases medias y bajas, la cual se desarrolló al amparo de la corrupción o con la complicidad del Estado y su burocracia.<sup>193</sup> En realidad, más propiamente, se trata de una clase formada mediante el saqueo impune de las arcas públicas de un Estado inerme y no controlado, que ha arrasado con buena parte de la ingente riqueza que éste recibió en los últimos lustros por los altos precios del petróleo, y que por supuesto no se invirtió ni en servicios sociales ni en infraestructura.

Las antiguas clases medias profesionales, ante tanta riqueza súbita sin justificación, pasaron a ser clases disminuidas sin perspectiva de progreso, salvo entrando en el esquema de valores de una revolución corrupta.

En todo caso, ese Estado Clientelar del cual medran esos nuevos ricos, ha resultado ser un Estado altamente discriminatorio y excluyente de todo aquél que no sea “socialista” o beneficiado del gobierno, al punto de quien no tenga y exprese lealtad al mismo, queda marginado política y administrativamente hablando.

La consecuencia de todo este esquema de ausencia de Estado Social y de Estado de economía mixta, y el establecimiento en su lugar del Estado comunista, burocratizado, populista y clientelar, ha sido que en nombre del “socialismo,” Venezuela hoy tiene el record de ser el país que ocupa el primer lugar en el índice de miseria del mundo,<sup>194</sup> y la sociedad con el más alto riesgo de América Latina.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Por ello, Alvaro R. Barrios ha destacado por ejemplo que “la corrupción es uno de los males que se ha enraizado en las entrañas del proyecto del Socialismo del Siglo XXI. Cientos de casos han explotado en el transcurrir de estos tres lustros en la cara de los dos gobiernos revolucionarios (Chávez y Maduro). Peor aún, la nomenclatura roja ni condena ni ha juzgado a casi ninguno de los funcionarios de la revolución involucrados en este mal que carcome a la revolución.// La corrupción es un delito que se aúna a una visión obsoleta y fracasada de país que, soportada en una generalizada incompetencia gerencial y administrativa, hace abortar cualquier plan de mejora o cualquier esfuerzo para dar resultados positivos en toda área o sector de la vida nacional.// Cuando estos dos flagelos se unen, forman un binomio explosivo que aniquila todo derecho humano y constitucional –entre ellos el del acceso a la atención médica de los ciudadanos–.” Véase en “Un binomio criminal,” en *Veneconomía*, July 18, 2014, en <https://www.facebook.com/alvaror.barrios/posts/10204410616371128>

<sup>194</sup> Venezuela tiene el “ignominioso” primer lugar en el Índice de miseria del mundo. Véase el Informe de Steve H. Hanke, “Measuring Misery around the World,” publicado en mayo 2104, en *Global Asia*, en <http://www.cato.org/publications/commentary/measuring-misery-around-world> Véase igualmente *Índice Mundial de*

Ese es el milagro de la política económica del gobierno durante los pasados quince años, a lo que se suma el indicado primer lugar en criminalidad, falta de transparencia e inflación.

Todo lo cual, sin duda, ha sido uno de los objetivos del gobierno durante los últimos quince años de manera que como lo ha expresado Pedro Palma, la explicación de lo incomprensible, es decir, del “milagro económico” de destrucción a mansalva de la economía y de la creación de miseria, está en que para el gobierno lo importante es mantener la condición de pobreza:

“pues ella crea dependencia del Estado y abona el terreno para el clientelismo político, asegurándose el apoyo incondicional de una amplia masa poblacional a través de la manipulación informativa y de la explotación descarada de su ignorancia y buena fe. Eso, a su vez, facilita el logro e uno de los objetivos buscados, cual es la eliminación de la vieja oligarquía del anterior sistema, para sustituirlo por otra, pero revolucionaria.”<sup>196</sup>

Por eso se ha hablado, con razón, de que la política de Estado en Venezuela es la de una “una fábrica de pobres,”<sup>197</sup> o como lo ha resumido Leandro Area, al insistir en su idea del “Estado Misional”:

“El consumo, por su parte, en un país que no produce nada, viene determinado por la oferta restringida de quien monopoliza, petroliza, en todos los sentidos, los productos de la cesta de las mercancías de consumo social entre los que destacan el trabajo, la salud, la educación, la vivienda, etc. Populismo, demagogia, asistencialismo, plebeyismo, “peronismo”, cultura de la sumisión, degradación de la civilidad, desesperanza aprehendida, envilecimiento, etc., son expresiones, realidades, cercanas a la idea del Estado misional.”<sup>198</sup>

Ante este Estado Misional, Comunista, Burocrático, Populista, Comunal y del Poder Popular y Clientelar, acaparador de toda la actividad económica y que ha sustituido al Estado Social y de Economía Mixta que está en la Constitución, por supuesto, el panorama del derecho público y el derecho administrativo ha cambiado radicalmente, habiendo cesado de ser el régimen jurídico llamado a garantizar el equilibrio entre los poderes y prerrogativas del Estado y los derechos y garantías de los ciudadanos, convirtiéndose sólo en un régimen regulador de los poderes y prerrogativas del Estado para imponer su voluntad y sus políticas discriminatorias, sin que los ciudadanos tengan posibilidad alguna de garantías de sus derechos, habiendo pasado buena parte de los mismos a ser simples dependientes del Estado, de su burocracia y de los subsidios y repartos que reciben, y la otra parte, mayoritaria por cierto, con estatus de marginados y excluidos, es decir, en cierta forma exiliados dentro de su propio país. Un ejemplo de ello, es precisamente la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, que materialmente eliminó la garantía constitucional de la libertad económica, e hizo depender de la burocracia estatal la posibilidad misma que cualquier persona pueda realizar alguna “actividad económica,” cualquiera que ella sea, sujetándolas a las medidas más draconianas imaginables, todas sujetas a la valoración y aplicación por parte de una burocracia poco confiable.

## V. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA AUSENCIA DE ESTADO DE JUSTICIA \*

---

*Miseria*, 2014, en <http://www.razon.com.mx/spip.php?article215150>; y en <http://vallartaopina.net/2014/05/23/en-indice-mundial-de-miseria-venezuela-ocupa-primer-lugar/>

<sup>195</sup> Véase en <http://www.elmundo.com.ve/noticias/actualidad/noticias/infografia---riesgo-pais-de-venezuela-cerro-el-201.aspx>

<sup>196</sup> Véase Pedro Palma, “Las Revoluciones fatídicas,” en *El Nacional*, Caracas, 8 de septiembre de 2014, en [http://www.el-nacional.com/pedro\\_palma/Revoluciones-fatidicas\\_0\\_478752208.html](http://www.el-nacional.com/pedro_palma/Revoluciones-fatidicas_0_478752208.html)

<sup>197</sup> En tal sentido, Brian Fincheltub, ha destacado que “Las misiones se convirtieron en fábrica de personas dependientes, sin ninguna estabilidad, que confiaban su subsistencia exclusivamente al Estado. Nunca hubo interés de sacar a la gente de la pobreza porque como reconoció el propio ministro Héctor Rodríguez, se “volverían escuálidos”. Es decir, se volverían independientes y eso es peligrosísimo para un sistema cuya principal estrategia es el control.” Véase Brian Fincheltub, “Fabrica de pobres,” en *El Nacional*, Caracas, 5 de junio de 2014, en [http://www.el-nacional.com/opinion/Fabrica-pobres\\_0\\_421757946.html](http://www.el-nacional.com/opinion/Fabrica-pobres_0_421757946.html)

<sup>198</sup> Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Análítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

\* El texto de esta parte, proviene también de la ponencia sobre “El Estado de derecho como fundamento constitucional del derecho administrativo. Problemas en el Estado autoritario,” elaborada para el mencionado *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, organizado por el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y la Universidad Panamericana, en ciudad de México, entre el 13 y el 16 Octubre de 2014.

Pero además de que el Estado Totalitario en Venezuela, en una forma radicalmente distinta a lo expresado en la Constitución, no es un Estado de derecho, ni un Estado democrático, ni un Estado social, ni un Estado de economía mixta, y por tanto, donde no está asegurada realmente la justicia social, tampoco es un Estado de Justicia, donde ésta, como valor social, ha sido preterida. Como Estado totalitario que es, en el mismo, en realidad, la justicia perdió todo su valor social, y más bien, para los ciudadanos lo que perciben es una situación generalizada de injusticia y de impunidad.

En efecto, entre los valores más importantes expresados en la Constitución de 1999 está la concepción del Estado como “Estado de Justicia” (artículo 1), respecto de lo cual la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, señaló en 2000 que esa “nueva concepción de Estado de Justicia trae consigo no tan solo una transformación orgánica del sistema judicial (Artículos 253 y 254 de la Constitución),” sino también un cambio en la concepción del Poder Judicial como “el poder integrado y estabilizador del Estado, ya que es el único que tiene competencia para controlar y aún disolver al resto de los Poderes Públicos,” lo que a juicio del Tribunal Supremo “nos hace un Estado Judicialista.”<sup>199</sup> En definitiva, como lo observó la misma Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en otra sentencia de 2000, cuando la Constitución califica al Estado “como de Derecho y de Justicia y establece como valor superior de su ordenamiento jurídico a la Justicia y la preeminencia de los derechos fundamentales, no está haciendo más que resaltar que los órganos del Poder Público -y en especial el sistema judicial- deben inexorablemente hacer prelar una noción de justicia material por sobre las formas y tecnicismos, propios de una legalidad formal que ciertamente ha tenido que ceder frente a la nueva concepción de Estado.”<sup>200</sup>

Un Estado de Justicia, por tanto, en los términos de la Constitución,<sup>201</sup> es un Estado que por sobre todo está sujeto al valor superior de la Justicia, lo que implica, por una parte, en cuanto a la regulación del orden social y político que la misma se garantice mediante leyes que sean justas, que aseguren a cada quien lo que le pertenece, y además, revestidas de seguridad jurídica, en las cuales se establezcan las reglas conforme a las cuales se asegure para todos sin distinción, bienestar general y calidad de vida, el respeto a la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, y el goce irrestricto de los derechos humanos.

Por la otra, en cuanto a la misión de impartir y administrar justicia a los ciudadanos, el Estado de Justicia exige que la misma se imparta por órganos independientes, autónomos e imparciales, a los cuales todos tengan derecho de acceder en forma gratuita y sin discriminación, y que aseguren el derecho de todos a lograr la tutela efectiva de sus derechos, y la condena y castigo a quienes violen las leyes, debiendo prevalecer, en todo caso, la justicia material sobre las formalidades.<sup>202</sup> Lamentablemente, nada de lo anterior se encuentra efectivamente asegurado en Venezuela.

#### ***1. Ausencia de leyes justas y multiplicación de leyes inconsultas***

En primer lugar, Venezuela carece de un sistema de leyes justas que respondan a la voluntad popular y en cuya formación quede asegurada la participación del pueblo a través de las organizaciones como lo prescribe la Constitución. La práctica del sistema de formación de las leyes en Venezuela no asegura que las mismas resulten ser leyes justas, en el sentido de que permitan efectivamente dar a cada quien lo que le corresponda, mediante su elaboración por una representación popular plural.

Las leyes, en realidad, son elaboradas por una Asamblea Nacional unicameral dominada por un solo partido político, que es el partido del gobierno, que preside el propio jefe de Estado, en la cual se ha negado el debate parlamentario, y menos aún se han tenido en cuenta las opiniones y propuestas de la oposición sobre los proyectos de ley; y menos aún, la participación popular mediante la consulta popular de las leyes que impone la Constitución en el proceso de su formación y discusión (art. 211), ni la consulta obligatoria a los Estados sobre las leyes que os afecten (art. 206).

Además, en esta materia, lo más grave es que la misma Asamblea Nacional ha renunciado a su tarea legislativa, al haberse impuesto, desde 2001, la renuncia a esa función con la práctica parlamentaria de

---

199 Véase sentencia N° 659 de 24 de marzo de 2000 (Caso: *Rosario Nouel vs. Consejo de la Judicatura y Comisión de Emergencia Judicial*), en *Revista de Derecho Público*, N° 81 (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 103 y 104.

200 Véase sentencia N° 949 de la Sala Político Administrativa de 26 de abril de 2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 163 y ss.

201 Véase sobre este concepto, la decisión de la sala Constitucional del Tribunal Supremo No. 389 de 7 de marzo de 2002, en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, 175 ff..

202 Véase sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo No. 949 de 26 de abril de 2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 163 ss..

delegar la función legislativa en el Poder Ejecutivo, siendo el resultado de ello que la casi totalidad de las leyes importantes en Venezuela en los últimos 15 años han sido dictadas mediante decretos leyes,<sup>203</sup> sin que haya habido posibilidad alguna de debate sobre su contenido por parte de los representantes del pueblo, y mucho menos realización de consulta popular alguna para conocer la opinión de los diversos sectores de la población. Más bien, mediante la delegación legislativa, los órganos del Estado lo que han hecho es burlarse de la Constitución, al violar el derecho que la misma garantiza a los ciudadanos de poder participar políticamente en el proceso de formación de las leyes, mediante una consulta popular que en cada caso la Asamblea Nacional está obligada a realizar antes de la sanción de las mismas.

En todo caso, el derecho ciudadano a la participación política que consagra el artículo 211 de la Constitución para que se conozca la opinión de las organizaciones de la sociedad sobre los proyectos de ley, y la obligación constitucional del Estado de consultar, así como el derecho de los Estados de la federación que establece el artículo 206 de la misma Constitución, de ser consultados en los casos de proyectos de leyes que los afecten o interesen, por supuesto, por su base constitucional, no debería entenderse que queda eliminado por el hecho de que se cambie la forma de sanción de las leyes y se haga mediante delegación legislativa. Sin embargo, lo contrario es lo que precisamente ha ocurrido en los últimos tres lustros, pues en la práctica política, el Ejecutivo Nacional, al emitir decretos leyes, nunca ha efectuado consulta popular alguna; y además, tampoco ha consultado a los Estados como lo exige la Constitución cuando las leyes los afecten. Y lo grave de esta situación inconstitucional, es que la misma fue regularizada en 2014 mediante una sentencia de la Sala Constitucional mediante la cual se mutó la Constitución y se eliminó el derecho a la participación política de los ciudadanos mediante la consulta pública de las leyes, precisamente cuando las mismas se aprueban mediante legislación delegada, que son la mayoría, en cuyo caso el Tribunal Supremo simplemente consideró que no existe derecho alguno a la participación política.<sup>204</sup>

## 2. *Inflación de la inseguridad jurídica*

En segundo lugar, en Venezuela también se puede afirmar que no hay un sistema de leyes justas, porque las mismas no están revestidas de seguridad jurídica alguna y más bien, lo que caracteriza a la legislación sancionada en el país durante los últimos lustros, ha sido una situación de inseguridad jurídica permanente respecto de su vigencia, lo que provoca que los ciudadanos a veces no llegan a saber con certeza qué ley está vigente, desde cuándo lo está, y cómo y cuándo es que se reforman.

Al contrario, para que puedan existir leyes justas para los ciudadanos, en efecto, lo primero que es necesario es que las mismas no sólo tengan validez general, sino además, que tengan garantía de estabilidad y seguridad jurídica, de manera que una vez sancionadas por la Asamblea Nacional se respete la voluntad de los diputados representantes del pueblo que la aprobaron, y se publique el texto sancionado; y que luego de promulgadas las leyes con su publicación, las mismas sólo se modifiquen por otras leyes como lo prescribe la Constitución y el Código Civil, mediante el procedimiento prescrito para su formación y modificación.

Pero al contrario, las leyes en Venezuela, en el proceso de su elaboración y promulgación, ha estado signadas por una inseguridad jurídica permanente, que impide al ciudadano saber con exactitud cuál es la ley vigente, no garantizándose a los ciudadanos seguridad jurídica en relación con la vigencia de las mismas, siendo reformadas y modificadas indiscriminadamente por otras vías irregulares, distintas al procedimiento constitucional para de su formación y sanción.

Esto ha ocurrido con la práctica generalizada de reformar las leyes, una vez sancionadas y promulgadas, mediante el irregular procedimiento de “re-publicación” del texto en la *Gaceta Oficial*, con cambios y reformas no aprobadas por la representación popular.

Ello incluso comenzó a ocurrir, desde el inicio del régimen autoritario en el año 1999 con el texto de la propia Constitución de 1999, pues incluso, el que fue publicado en la *Gaceta Oficial* del 30 de diciembre de 1999, no sólo no fue el texto sancionado por la Asamblea Nacional el 30 de noviembre de 1999, sino que tampoco fue el que se sometió al referendo popular aprobatorio el 15 de diciembre de 1999, habiendo aparecido en la publicación oficial de la *Gaceta*, modificaciones a los textos originales,

---

<sup>203</sup> Véase Tomás Aníbal Arias Castillo, “Las cuatro delegaciones legislativas hechas al Presidente de la república (1999-2012),” en *Revista de Derecho Público*, n° 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 393-399

<sup>204</sup> Véase la sentencia No. 203 de 25 de marzo de 2014 (Caso *Síndica Procuradora Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda, impugnación del Decreto Ley de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162349-203-25314-2014-09-0456.HTML>. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 319 ss.

como por ejemplo, el agregado con la excusa de ser modificaciones de estilo, del uso indiscriminado del género femenino, tema que ni siquiera se discutió en la Asamblea Nacional Constituyente, además de otras reformas sustanciales.<sup>205</sup>

Luego, el texto constitucional fue de nuevo modificado en marzo de 2000, cuando se “re-publicó” la Constitución, introduciéndose a su texto nuevos y numerosos cambios de palabras y frases por supuestos errores de copia y de “estilo,” que no eran tales, sino que fueron modificaciones sustanciales, y además, se le agregó una “Exposición de Motivos,” clandestina hasta entonces, redactada *ex post facto*, que nadie conocía y que nunca fue debatida en la Asamblea Constituyente.<sup>206</sup>

O sea, los venezolanos, en ciertas materias, desde el inicio no han tenido seguridad de cuál es el texto constitucional realmente vigente, al punto de que el Fiscal General de la República llegó a intentar en 2000, una acción de interpretación constitucional específicamente sobre seis artículos que habían sido objeto de las “re-publicaciones” mencionadas, para saber cuál es el texto constitucional vigente, que la Sala Constitucional nunca resolvió.

Una situación igualmente irregular y grave, pero multiplicada con exceso, ha ocurrido también con las leyes, y para constatarlo basta revisar la *Gaceta Oficial* y captar la práctica cotidiana de los órganos del Estado de re-publicar el texto de las leyes después de promulgadas y publicadas en la *Gaceta Oficial*, incluso varias veces, por supuestos errores materiales de copia, siguiendo un procedimiento previsto en la vieja Ley de Publicaciones Oficiales de 1946, que quizás se justificaba, dicho sea de paso, cuando los textos se transcribían a mano o a máquina, y se imprimían con textos compuestos en linotipo, riesgo que no existe cuando se trata de archivos electrónicos, que ahora se copian escaneados y exactos en las páginas de la *Gaceta Oficial*, de manera que no hay riesgo alguno de errores de transcripción.

El procedimiento irregular es, sin duda, una manipulación inaceptable del proceso de publicación de las leyes y de los actos estatales de efectos generales, primero por parte del Poder Ejecutivo, y más recientemente, por parte de la propia Asamblea Nacional, siendo lo más grave el carácter discrecional y arbitrario de las re-publicaciones de los textos, con las cuales además se han introducido auténticas “reformas” a leyes sin haberse pasado por el procedimiento de formación de las mismas.<sup>207</sup>

Con esta práctica, por tanto, las leyes, luego de publicadas, se han reimpresso una y otra vez en la *Gaceta*, y con ello lo que se ha hecho es reformarlas clandestina y subrepticamente mediante “Avisos” que publica el Secretario de la Asamblea Nacional, acrecentándose la inseguridad jurídica. Casos recientes de esta práctica están, por ejemplo, en la reimpresión por supuestos errores materiales, en 2010, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>208</sup> y de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

En este último caso, en efecto, en 2010, después de la elección de los nuevos diputados a la Asamblea Nacional en septiembre de ese año, elección en la cual los diputados oficialistas perdieron la mayoría calificada que tenían y que les había permitido designar libremente hasta entonces, sin la participación de los disputados de la oposición, a los magistrados del Tribunal Supremo, los diputados oficialistas acometieron una “reforma” burda de la Ley Orgánica, mediante su reimpresión por supuesto error de copia ordenada por el Secretario de la Asamblea, cambiando la palabra de calificación del lapso para la designación de los Magistrados, de ser un lapso “máximo” pasando a ser un lapso “mínimo.”<sup>209</sup> Ese cambio de palabras de máximo por mínimo, fue suficiente para permitir a los viejos diputados, antes

---

<sup>205</sup> Véase el texto en *Gaceta Oficial* No. 36860 de 30-12-1999. Véanse los comentarios sobre las modificaciones iniciales en el libro Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000.

<sup>206</sup> Véase el texto en *Gaceta Oficial* No. 5453 extra de 24-3-200. Véanse los cambios sobre las “reformas” en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, 2ª edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000.

<sup>207</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Autoritarismo e inseguridad jurídica en Venezuela. O sobre la irregular forma utilizada para “reformar” la Constitución y las leyes,” en Rafael Valim, José Roberto Pimenta Oliveira, e Augusto Neves Dal Pozzo\_(Coordinadores), *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*, Editora Fórum, Sao Paulo, 2013.

<sup>208</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

<sup>209</sup> Véase el texto de la Ley en *Gaceta Oficial* No. 39483 de 9-8-2010, en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 225-226. Véase sobre los cambios efectuados al texto de la Ley con su re-publicación en Víctor Hernández Mendible, “Sobre la nueva reimpresión por “supuestos errores” materiales de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, octubre de 2010,” y Antonio Silva Aranguren, “Tras el rastro del engaño en la web de la Asamblea Nacional,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 110-114.

de la toma de posesión de los nuevos, designar los nuevos magistrados del Tribunal Supremo, llenando el Tribunal de miembros del partido oficial e incluso de exdiputados que no habían sido reelectos.<sup>210</sup>

Así se reforman las leyes en Venezuela, sin debate ni discusión parlamentaria, simplemente mediante un “Aviso” que publica el Secretario de la Asamblea, en ausencia absoluta de seguridad jurídica, lo que es la antítesis de un Estado de Justicia.

### 3. *El sometimiento político del Poder Judicial*

En *tercer lugar*, la ausencia de Estado de Justicia en Venezuela, deriva del ya comentado sometimiento del Poder Judicial en su conjunto, al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. A este último, específicamente, mediante el control político que ha venido ejerciendo la Asamblea en forma progresiva, desde 2000 hasta 2010, sobre el Tribunal Supremo, mediante el nombramiento como Magistrados a personas totalmente comprometidas con el partido oficial, que han expresado además públicamente que su misión, antes que impartir justicia, es contribuir a la ejecución de la política socialista del gobierno.<sup>211</sup>

Además, como se ha indicado, la Asamblea Nacional se ha atribuido inconstitucionalmente la potestad de nombrar a los jueces de la corte y tribunal de la Jurisdicción Disciplinaria del Poder Judicial, que es la que ejecuta la remoción de los jueces del país, para lo cual, por supuesto, siguen la pauta dictada por el partido de gobierno en la Asamblea, de la cual dependen.

Además, como se dijo, en Venezuela, los jueces los designa el propio Tribunal Supremo de Justicia, sin que se cumpla la Constitución en cuanto a la exigencia de concurso público con participación ciudadana. El nombramiento ha sido libre, con el resultado de que la gran mayoría de los jueces son provisionales y temporales, y por tanto, totalmente dependientes y controlados políticamente.

Por ello, los jueces en Venezuela, en general, no son capaces ni pueden realmente impartir justicia justa, particularmente, si con ello afectan en alguna forma alguna política gubernamental o a algún funcionario público, sabiendo, como lo saben, que una decisión de ese tipo significa destitución inmediata, como tantas veces ha ocurrido en los últimos años. En algunos casos, incluso con encarcelamiento de los jueces que osaron dictar una sentencia que no complació al gobierno.

Allí está como muestra, el caso de la Juez Afiuni, destituida por haber seguido la recomendación del Grupo de Expertos de la ONU sobre detenciones arbitrarias, y cambiarle la detención a un procesado por un régimen libertad con presentación ante el Tribunal, que no le gustó al Presidente de la República. Por orden personal pública de éste último, la juez fue encarcelada de inmediato, con trato brutal, incluso sin desarrollo del proceso penal por algunos años, lo que llevó al mismo Grupo de Expertos de la ONU a considerar estos hechos como “un golpe del Presidente Hugo Chávez contra la independencia de los jueces y abogados” solicitando la “inmediata liberación de la juez,” concluyendo que “las represalias ejercidas sobre jueces y abogados por el ejercicio de sus funciones garantizadas constitucionalmente creando un clima de temor, solo sirve para minar el Estado de derecho y obstruir la justicia.”<sup>212</sup>

Con un Poder Judicial sometido políticamente, es evidente que no puede existir un Estado de Justicia, y menos aún si el mismo es utilizado como instrumento para la persecución política de la disidencia. En este sentido, los tribunales llenos están de causas abiertas por razones políticas para la

---

<sup>210</sup> Ante la designación de los nuevos magistrados luego de la ilegal reforma de la Ley la ex Magistrada de la antigua Corte Suprema de Justicia, Hildegard Rondón de Sansó, advirtió que “El mayor de los riesgos que plantea para el Estado la desacertada actuación de la Asamblea Nacional en la reciente designación de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, no está solo en la carencia, en la mayoría de los designados de los requisitos constitucionales, sino el haber llevado a la cúspide del Poder Judicial la decisiva influencia de un sector d Véase el Poder Legislativo, ya que para diferentes Salas, fueron elegidos cinco parlamentarios.” Agregó que con ello: “todo un sector fundamental del poder del Estado, va a estar en manos de un pequeño grupo de sujetos que no son juristas, sino políticos de profesión, y a quienes corresponderá, entre otras funciones el control de los actos normativos;” agregando que “Lo más grave es que los designantes, ni un solo momento se percataron de que estaban nombrando a los jueces máximos del sistema jurídico venezolano que, como tales, tenían que ser los más aptos, y de reconocido prestigio como lo exige la Constitución.” Véase en Hildegard Rondón de Sansó, “*Obiter Dicta*. En torno a una elección,” en *La Voce d’Italia*, Caracas 14-12-2010.

<sup>211</sup> Véase el Discurso de Orden de la Magistrada Deyanira Nieves Bastidas, Apertura del Año Judicial 2014, en <http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/DiscursoOrdenApertura2014DeyaniraNieves.pdf>

<sup>212</sup> Véase en [http://www.unog.ch/unog/website/news\\_media.nsf/%28httpNewsByYear\\_en%29/93687E8429BD53A1C125768E00529DB6?OpenDocument&cntxt=B35C3&cookieLang=fr](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/%28httpNewsByYear_en%29/93687E8429BD53A1C125768E00529DB6?OpenDocument&cntxt=B35C3&cookieLang=fr) . El 14-10-2010, el mismo Grupo de Trabajo de la ONU solicitó formalmente al Gobierno venezolano que la Juez fuse “sometida a un juicio apegado al debido proceso y bajo el derecho de la libertad provisional”. Véase en *El Universal*, 14-10-2010, en [http://www.eluniversal.com/2010/10/14/pol\\_ava\\_instancia-de-la-onu\\_14A4608051.shtml](http://www.eluniversal.com/2010/10/14/pol_ava_instancia-de-la-onu_14A4608051.shtml)

persecución, con el objeto de apresar disidentes sin que exista voluntad efectiva de someterlos a juicio, porque ni motivos ni pruebas habría para ello. Ese fue, por ejemplo, el resultado de las detenciones de estudiantes realizadas con ocasión de la manifestaciones estudiantiles de febrero de 2014, quienes en su mayoría luego fueron liberados, pero sin gozar de libertad plena, después de sufrir brutal escarmiento. Otro ejemplo ha sido la detención del dirigente político de oposición Leopoldo López, a quien se ha sometido a juicio penal por los más graves delitos políticos, sin prueba alguna, sólo para encerrarlo en prisión con un juicio cuya audiencia preliminar ni siquiera se ha realizado y quizás, seguramente; no se realizará jamás. También hay que referirse al caso de la amenaza de detención, para que acudieran a declarar como testigos, proferida contra otro grupo de reconocidos dirigentes políticos, por un supuesto e imaginario delito de magnicidio, sólo basado en supuestos emails falsos,<sup>213</sup> sólo para amedrentarlos y buscar alejarlos el país.

#### **4. El Estado irresponsable, escapado de la justicia interna**

En cuarto lugar, en Venezuela tampoco existe Estado de Justicia, desde el momento en que el propio Estado, sus organizaciones y sus funcionarios se han escapado de la justicia, es decir, de hecho no están ni pueden ser sometidos a la Justicia. De ello ha resultado, que en Venezuela tenemos un Estado totalmente incontrolado e irresponsable, al cual no se lo puede someter a juicio, pues los tribunales garantizan que no responda ante los mismos de sus acciones inconstitucionales o ilegales, o que causan daños a las personas.

Basta analizar las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia en los últimos tres lustros, para constar que en materia de control de constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, a pesar de que contamos con la acción popular y un completísimo sistema mixto de control de constitucionalidad de las leyes, las acciones intentadas por los particulares contra las leyes jamás son decididas, y por tanto, difícilmente se encuentra alguna sentencia anulatoria, salvo que haya sido intentada por los abogados del propio Estado, en interés del mismo

Ello ha afectado también a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en los últimos quince años dejó de ser un efectivo sistema para el control judicial de las actuaciones administrativas, lo que se evidenció abiertamente desde 2003 con la lamentable destitución *in limine* de los Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa. Todo se inició con ocasión de un proceso contencioso administrativo de nulidad y amparo formulado el 17 de julio de 2003 por la Federación Médica Venezolana en contra los actos del Alcalde Metropolitano de Caracas, del Ministro de Salud y del Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, por la contratación indiscriminada de médicos extranjeros no licenciados para ejercer la medicina en el país, para atender el desarrollo de un importante programa asistencial de salud en los barrios de Caracas; todo en violación de la Ley de Ejercicio de la Medicina.

La Federación Médica Venezolana consideró que la actuación pública era discriminatoria y violatoria de los derechos de los médicos venezolanos (derecho al trabajo, entre otros) a ejercer su profesión médica, al permitir a médicos extranjeros ejercerla sin cumplir con las condiciones establecidas en la Ley. Por ello la Federación intentó la acción de nulidad y amparo, en representación de los derechos colectivos de los médicos venezolanos, solicitando su protección.<sup>214</sup> Un mes después, el 21 de agosto de 2003, la Corte Primera dictó una medida cautelar de amparo considerando que había suficientes elementos en el caso que hacían presumir la violación del derecho a la igualdad ante la ley de los médicos venezolanos, ordenando la suspensión temporal del programa de contratación de médicos cubanos, y ordenando al Colegio de Médicos del Distrito metropolitano sustituir los médicos cubanos ya contratados sin licencia por médicos venezolanos o médicos extranjeros con licencia para ejercer la profesión en Venezuela.<sup>215</sup>

La respuesta gubernamental a esta decisión preliminar de carácter cautelar, que tocaba un programa social muy sensible para el gobierno, fue el anuncio público del Ministro de Salud, del Alcalde

---

<sup>213</sup> Véase la información en <http://www.venezuelaaldia.com/2014/07/gobierno-falsifico-correos-sobre-magnicidio-dice-pedro-burelli/>

<sup>214</sup> Véase Claudia Nikken, "El caso "Barrio Adentro": La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos," en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 ss.

<sup>215</sup> Véase la decisión de 21 de agosto de 2003 en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 445 ss.

Metropolitano y del propio Presidente de la República en el sentido de que la medida cautelar dictada no sería acatada en forma alguna;<sup>216</sup> anuncios que fueron seguidos de varias decisiones gubernamentales:

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, controlada por el Ejecutivo, adoptó la decisión de avocarse al conocimiento del caso decidido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y usurpando competencias en la materia, declaró la nulidad del amparo cautelar decidido por esta. A ello siguió que un grupo de agentes de la policía política allanó la sede de la Corte Primera, después de detener a un escribiente o alguacil de la misma por motivos fútiles; el Presidente de la República, entre otras expresiones usadas, se refirió al Presidente de la Corte Primera como “un bandido;”<sup>217</sup> y unas semanas después, la Comisión Especial Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, sin fundamento legal alguno, destituyó a los cinco magistrados de la Corte Primera, la cual fue intervenida.<sup>218</sup> A pesar de la protesta de los Colegios de Abogados del país e, incluso, de la Comisión Internacional de Juristas;<sup>219</sup> el hecho es que la Corte Primera permaneció cerrada, sin jueces, por más de diez meses,<sup>220</sup> tiempo durante el cual simplemente no hubo justicia contencioso administrativa en el país.

Esa fue la respuesta gubernamental a un amparo cautelar dictado por el juez contencioso administrativo competente respecto de un programa gubernamental sensible; respuesta que fue dada y ejecutada a través de órganos judiciales controlados políticamente. Todo ello, por supuesto, lamentablemente significó, no sólo que los jueces que fueron luego nombrados para reemplazar a los destituidos comenzaron a entender cómo debían comportarse en el futuro frente al poder; sino que condujo a la abstención progresiva de todo control contencioso administrativa respecto de las acciones gubernamentales. La Jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela, de larga tradición y de raigambre y jerarquía constitucional, simplemente hoy no existe en la práctica; y con ello, el derecho administrativo ya no es un parámetro legal para controlar a la Administración y sus funcionarios

Y para que quedara clara la situación catastrófica de estas actuaciones sobre el Poder Judicial, la demanda que intentaron los jueces contencioso administrativo destituidos ante el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos por violación a sus garantías constitucionales judiciales, a pesar de que fue decidida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2008, condenando al Estado,<sup>221</sup> de nada sirvió sino para que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia N° 1.939 de 12 de diciembre de 2008,<sup>222</sup> citando como precedente una sentencia del Tribunal Superior Militar del Perú de 2002, declarara que la sentencia del tribunal internacional era “inejecutable” en Venezuela. La Sala además, solicitó al Ejecutivo que denunciara la Convención Americana de Derechos Humanos porque la Corte Interamericana supuestamente había usurpado los poderes del Tribunal Supremo, lo que el Ejecutivo cumplió cabalmente en 2011.

La consecuencia de todo ello es que la Jurisdicción contencioso administrativa, cayó en desuso, de manera que no más del uno por ciento de la totalidad de las sentencias dictadas por dichos tribunales son anulatorias de actos administrativos o de responsabilidad administrativa,<sup>223</sup> habiendo quedado reducida a resolver cuestiones laborales de la función pública o tributarias.

Siendo el Estado venezolano uno no sometido al derecho, por no poder ser controlado ni respecto del cual los ciudadanos pueden exigir responsabilidad, sin duda, no puede haber Estado de Justicia, lo que conduce a consolidar la existencia de un derecho público al sólo servicio exclusivo del Estado, y al derecho administrativo como un orden desequilibrado, donde sólo encuentra protección el propio Estado sin que los particulares sean objeto de protección y menos de garantía.

---

216 El Presidente de la República dijo: “Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren...”, en el programa de TV *Aló Presidente*, n° 161, 24 de Agosto de 2003.

217 Discurso público, 20 septiembre de 2003.

218 Véase la información en *El Nacional*, Caracas, Noviembre 5, 2003, p. A2. En la misma página el Presidente destituido de la Corte Primera dijo: “La justicia venezolana vive un momento tenebroso, pues el tribunal que constituye un último resquicio de esperanza ha sido clausurado”.

219 Véase en *El Nacional*, Caracas, Octubre 12, 2003, p. A-5; y *El Nacional*, Caracas, Noviembre 18, 2004, p. A-6.

220 Véase en *El Nacional*, Caracas, Octubre 24, 2003, p. A-2; y *El Nacional*, Caracas, Julio 16, 2004, p. A-6.

221 Véase sentencia de la Corte Interamericana de 5 de agosto de 2008, Caso *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 182, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

222 Véase sentencia de la Sala Constitucional, sentencia No 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>

223 Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, Funeda, Caracas 2008.

## 5. *El Estado escapado de la justicia internacional*

La irresponsabilidad del Estado y la decisión de escaparse de la justicia y negarse a someterse a la misma ha llegado a tal nivel, que no sólo se ha desligado y desentendido de poder ser juzgado por los tribunales nacionales, sino que como antes se dijo se ha desligado de la justicia internacional. Ello ocurrió, primero, al denunciar en 2006 el Tratado de la Comunidad Andina de Naciones, escapándose de la jurisdicción del Tribunal Andino de Justicia,<sup>224</sup> y segundo, al denunciar en 2012 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para escaparse de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>225</sup> incluso, en este último caso, después de haber declarado como “inejecutables” en Venezuela varias sentencias condenatorias contra el Estado venezolano pronunciadas por la Corte por responsabilidad derivada de la violación de derechos humanos.<sup>226</sup>

Además, incluso, la decisión del Estado de escaparse a toda costa de la justicia internacional, llevó al gobierno hasta a denunciar el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, con base en el cual funciona el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que regula los medios de arbitraje internacional para la protección de inversiones.<sup>227</sup>

## 6. *La Justicia al servicio del autoritarismo*

En quinto lugar, en Venezuela tampoco tenemos un Estado de Justicia, porque la justicia impartida, particularmente en materia constitucional, en lugar de ser el supremo valor de dar a cada quien lo que le corresponde en plano de igualdad, se ha convertido en un instrumento utilizado por el propio Estado, que es utilizado “a la carta,” para moldar la justicia de acuerdo con lo que sus órganos necesiten para la ejecución de las propias políticas estatales, así sean contrarias a la Constitución, y particularmente cuando se ha necesitado de una “interpretación” de la misma o de leyes para torcerlas, en forma acorde, no con la Constitución, sino con la decisión política del Ejecutivo de que se trate.

En esta forma, la Constitución, vía interpretación constitucional vinculante, como antes se ha dicho, por ejemplo, ha sido objeto de mutaciones decididas por la Sala Constitucional, por ejemplo, para centralizar competencias que eran exclusivas de los Estados de la Federación; para eliminar el principio de la alternabilidad republicana dando paso a la reelección indefinida; para asegurar el financiamiento de las actividades electorales del partido oficial; para impedir la revocación popular del mandato del Presidente de la República; para ampliar las competencias de la Jurisdicción Constitucional, como por

<sup>224</sup> Comunicación oficial del Ministro de Relaciones Exteriores de 22-4-2006 enviada a la CAN. Véase el texto en <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=2e424fd3-30ec-46e9-8c92-fcce18b3e128>. Véase así mismo la información en <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=2e424fd3-30ec-46e9-8c92-fcce18b3e128>. Véase los comentarios en “El largo camino para la consolidación de las bases constitucionales de la Integración Regional Andina y su abandono por el régimen autoritario de Venezuela”, en André Saddy (Coord.), *Direito Público Econômico Supranacional*, Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009, pp. 319-351.

<sup>225</sup> Comunicación del Ministro de Relaciones Exteriores al Secretario General de la OEA de 6-9-2012. Véase la Nota de Prensa de la OEA lamentando la decisión en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp>

<sup>226</sup> Véase en particular la sentencia No. 1.939 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), que declaró inejecutable una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (de 5 de agosto de 2008, caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Nº 182). Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>. Igualmente la sentencia No. 1547 de 17 de octubre de 2011 (Caso *Estado Venezolano vs. Corte Interamericana de Derechos Humanos*) que declaró inejecutable otra sentencia de la Corte Interamericana (de 1º de septiembre de 2011, caso *Leopoldo López vs. Estado de Venezuela*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/1547-171011-2011-11-1130.html>. Véase los comentarios sobre estas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, “La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela,” en Armin von Bogdandy, Flavia Piovesan y Mariela Morales Antonorzi (Coordinadores), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro 2010, pp. 661-70; y en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No. 13, Madrid 2009, pp. 99-136; y “El ilegítimo “control de constitucionalidad” de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: el caso de la sentencia *Leopoldo López vs. Venezuela, 2011*,” en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. Editorial Universitas, Vol. I, Madrid, 2013, pp. 1.095-1124.

<sup>227</sup> Comunicación oficial del Estado enviada al CIADI el 24-1-2012. Véase la información del CIADI en <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=OpenPage&PageType=AnnouncementsFrame&FromPage=Announcements&pageName=Announcement100>

ejemplo ocurrió en materia de interpretación abstracta de la Constitución<sup>228</sup> e incluso para asegurar el absurdo e improcedente “control de la constitucionalidad” de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condujo a declararlas “inejecutables” en Venezuela. La interpretación constitucional a la carta, además, ha servido para que por la vía de interpretación inconstitucional, la Sala Constitucional a procedido a reformar leyes, como por ejemplo sucedió, en materia del procedimiento de amparo<sup>229</sup> o para establecer normas tributarias nuevas en materia de impuesto sobre la renta;<sup>230</sup> y todo ello, casi siempre a iniciativa de los propios abogados del Estado.

Con una Constitución maleable en esa forma, es difícil imaginar un Estado de justicia, salvo que sea de justicia sólo impartida a la medida del propio Estado.

#### **7. La ausencia de justicia**

En sexto lugar, tampoco puede hablarse en Venezuela de Estado de Justicia, cuando hay áreas de la misma que el Estado ha eliminado, como es el caso de la justicia de paz, que la Constitución reguló para ser organizada en las comunidades y ser impartida por jueces electos mediante sufragio universal directo y secreto (art 258).

A tal efecto, desde la Ley Orgánica de la Justicia de Paz de 1994<sup>231</sup> se reguló la materia en el ámbito municipal y parroquial, debiendo los jueces ser electos en la forma prescrita en la Constitución. Sin embargo, todo ello se eliminó con la Ley Orgánica de la Jurisdicción de la Justicia de Paz Comunal de 2012,<sup>232</sup> al transformarse la justicia de paz en una supuesta “justicia de paz comunal,” pero para simplemente eliminar la justicia de paz, o nombrarse unos escasos jueces provisionales, por supuesto, no electos, violándose así la Constitución.<sup>233</sup>

#### **8. La injusticia de la impunidad**

En séptimo lugar, en Venezuela tampoco existe un Estado de Justicia, teniendo más bien un Estado de injusticia, por el hecho de que simplemente, la justicia no funciona para juzgar y castigar a quienes violan la ley. Así, la impunidad campea y es absoluta respecto de los depredadores del patrimonio público, es decir, a los funcionarios corruptos y a sus cómplices particulares, incluyendo a los que a la vista de todos incurrir en peculado de uso, al tener a su servicio el uso bienes públicos, sin título alguno para ello, comenzando por el uso indebido de inmuebles oficiales. A esos, ni se los investiga y menos se los sanciona. Y los casos de investigaciones administrativa resueltos por la Contraloría General de la República por supuestos motivos de irregularidades administrativas, en general, sólo han concluido con medidas de inhabilitaciones políticas impuestas exclusivamente a funcionarios de oposición.<sup>234</sup>

---

<sup>228</sup> Véase Luis A. Herrera Orellana, “El recurso de interpretación de la Constitución: reflexiones críticas desde la argumentación jurídica y la teoría del discurso,” en Revista de Derecho Público, n° 113, -- Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 7-29.

<sup>229</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional como legislador positivo y la inconstitucional reforma de la Ley Orgánica de Amparo mediante sentencias interpretativas,” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2008, Tomo V, pp. 63-80. Publicado en *Crónica sobre la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, No. 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp.545-563.

<sup>230</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “De cómo la Jurisdicción constitucional en Venezuela, no sólo legisla de oficio, sino subrepticamente modifica las reformas legales que “sanciona”, a espaldas de las partes en el proceso: el caso de la aclaratoria de la sentencia de Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 2007, *Revista de Derecho Público*, No. 114, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 267-276

<sup>231</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.817 Extra. de 21-12-1994.

<sup>232</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.913 del 2-5-2012

<sup>233</sup> Tan es así, que en agosto de 2014, el Tribunal Supremo anunciaba en su página web, que en un universo de 328 Municipios en el país, “la Comisión Judicial del Alto Tribunal, ha nombrado un total de 18 juezas y jueces de paz provisorios y suplentes.” Véase en <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=11987>

<sup>234</sup> Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “La incompetencia de la Administración Contralora para dictar actos administrativos de inhabilitación política restrictiva del derecho a ser electo y ocupar cargos públicos (La protección del derecho a ser electo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012, y su violación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al declarar la sentencia de la Corte Interamericana como “inejecutable”), en Alejandro Canónico sarabia (Coord.), *El Control y la responsabilidad en la Administración Pública, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2012*, Centro de Adiestramiento Jurídico, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 293-371

La impunidad también es el signo de la injusticia en materia de delitos comunes, en un país como Venezuela, que tiene el récord mundial de violencia, secuestros y crímenes callejeros,<sup>235</sup> que en 2013 alcanzó la cifra de 24.773 personas asesinadas,<sup>236</sup> siendo considerado en 2014, como el país más inseguro del mundo,<sup>237</sup> y Caracas, la capital, como la segunda ciudad más peligrosa del Planeta;<sup>238</sup> pero donde dichos crímenes no se persiguen y quedan impunes.<sup>239</sup>

Tenemos lamentablemente un país lleno de asaltantes de caminos, como los había en la Venezuela del siglo XIX, pero no en el campo, sino ahora en las calles de nuestras ciudades, y más grave aún, en los barrios de las mismas, afectando a la población de menores recursos. Y frente a todo ello, lo que hay es una justicia totalmente ausente, siendo Venezuela el reino de la impunidad, donde al delincuente no se lo castiga, el que roba es protegido, al honrado se lo investiga, a la libertad no se la protege, a la propiedad se la depreda, y al trabajo honesto se desprecia, de lo cual resulta no sólo que no siempre tenemos leyes justas y seguras, sino que no siempre tenemos jueces justos y definitivamente, carecemos de un gobierno justo.

Por todo ello, el Estado venezolano no es un Estado de justicia, pues la práctica política del gobierno autoritario que se apoderó de la República desde 1999,<sup>240</sup> lo que ha originado es un Estado totalitario que además de haber empobrecido aún más al país, no está realmente sometido al derecho, cuyas normas no siempre son justas y la mayor de las veces se ignoran y desprecian; o se mutan o amoldan a discreción por los gobernantes; y que además, no está sometido a control judicial alguno, por la sumisión del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y legislativo.

De todo lo anterior resulta entonces que en lugar de un Estado de Justicia, el Estado venezolano más bien puede considerarse como un “Estado de la injusticia,” donde no hay garantía de la existencia de leyes justas, habiéndose sancionado las existentes sin que se haya respetado siquiera el derecho a la participación ciudadano mediante consulta popular de los proyectos de ley, habiéndose multiplicado las leyes inconsultas; donde además ha ocurrido una inflación ilimitada de la inseguridad jurídica, basada en la reforma irregular de leyes sin cumplirse el procedimiento de formación de las mismas; donde el Poder Judicial, como antes se ha dicho está controlado por el poder político y puesto a su servicio; lo que ha originado, de hecho, que el Estado sea un Estado irresponsable y ajusticiable, que se ha escapado de la justicia tanto interna como internacional, donde en su globalidad el Poder Judicial ha sido puesto al servicio del autoritarismo; y donde campea la impunidad particularmente en materia penal.

---

<sup>235</sup> Por ello, con razón en un editorial del diario *Le Monde* de París, titulado “Los venezolanos en el callejón sin salida del chavismo”, se afirmaba que “Al derrumbamiento de la economía se agrega una inseguridad galopante: 25 mil homicidios por año, sin contar los robos, agresiones de todo tipo y secuestros. Caracas es la capital más peligrosa del planeta. Se necesita toda la atracción del “exotismo latino” para que ciertos intelectuales franceses le encuentren algún encanto al “chavismo”. Sobre todo porque este, ya sea bajo Maduro o bajo Chávez, cercena las libertades públicas, silencia a una parte de la prensa y maltrata a toda la oposición. En la realidad, el chavismo se ha convertido en una pesadilla.” Véase Editorial de *Le Monde*, 30- marzo 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140330/le-monde-dedico-un-editorial-a-venezuela>.

<sup>236</sup> Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>

<sup>237</sup> Véase el reportaje de la Encuesta Gallup, “Venezuela fue considerado como el país más inseguro del mundo,” en *Notitarde.com*, Caracas 21 de agosto de 2014, en <http://www.notitarde.com/Pais/Venezuela-fue-seleccionado-como-el-pais-mas-inseguro-del-mundo/2014/08/21/347656>.

<sup>238</sup> Después de San Pedro Sula, Caracas es considerada la segunda ciudad más peligrosa del mundo. Véase la información en *Sala de Información, Agencia de Comunicaciones Integradas. Información, opinión y análisis*, 16-1-2914, en <http://saladeinfo.wordpress.com/2014/01/16/caracas-es-la-segunda-ciudad-mas-peligrosa-del-planeta-2/> . Véase igualmente la información en *El País Internacional*, 20 de agosto de 2014, en [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/20/actualidad/1408490113\\_417749.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/20/actualidad/1408490113_417749.html)

<sup>239</sup> Sobre el tema de la “actividad hamponil” y la impunidad, Leandro Area ha observado que :”se ha convertido en el pan y plan nuestro y maestro de cada día, sea por el éxito malandro que se ve apenas reflejado en muerte y desolación en la prensa que queda y que está en vías de extinción o bien por el semblante que se enseña en el rostro de todo aquel que sigue vivo y que debe enfrentar la penuria de existir secuestrado por una realidad impuesta. Pero el asunto va más allá. El concubinato legitimado entre poder político, hampa común, poder judicial, policía, fuerzas armadas y demás, no es misterio ni secreto a voces. Es un plan convertido en acción permanente.” Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

<sup>240</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Authoritarian Government vs. The Rule of Law. Lectures and Essays (1999-2014) on the Venezuelan Authoritarian Regime Established in Contempt of the Constitution*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

Ese es el Estado al cual sirve ahora el derecho público, y su funcionamiento es el que ahora permite fijar las tendencias del derecho administrativo como derecho al servicio del autoritarismo, que responde a esa realidad, no siendo en forma alguna independiente de la actuación del gobierno.

## VI. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA AUSENCIA DE ESTADO DESCENTRALIZADO\*

Pero además de no ser, el Estado venezolano, un Estado de derecho, ni un Estado democrático, ni un Estado social, ni un Estado de economía mixta, ni un Estado de justicia, tampoco puede hoy considerarse como un Estado descentralizado, así sea precariamente en el marco de la Federación Centralizada que reguló la Constitución de 1999, siendo al contrario, un Estado centralizado.

En efecto, uno de los grandes cambios políticos que debió consolidar la Constitución de 1999, tenía que haber sido la transformación definitiva de la “Federación Centralizada” que existió en Venezuela durante todo el siglo XX, por una efectiva “Federación Descentralizada,” montada en un real sistema de distribución territorial del poder entre los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. En tal sentido es que debió apuntar la reforma constitucional, y que no se hizo, quedando el tema en sólo un enunciado nominal al definirse al Estado en la Constitución, como un “Estado Federal Descentralizado” (art. 4) que no lo es, pues está concebido en un marco centralista, en ausencia de una efectiva descentralización política de la Federación.

Es decir, la normativa sancionada en 1999 no significó ni siquiera avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se había venido desarrollando durante la última década del siglo pasado en el país, al amparo de la Constitución de 1961 y de las previsiones de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público de 1989<sup>241</sup>; y más bien, en muchos aspectos, lo que significó fue un retroceso institucional,<sup>242</sup> que se ha consolidado con la práctica legislativa y gubernamental de los últimos quince años.

Retroceso que por ejemplo quedó plasmado al lesionar incluso la igualdad de los Estados, al eliminarse el Senado y preverse una Asamblea Nacional uninominal (art. 186) y, con ello, impedirse la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales. Se rompió, así, con una tradición que se remonta a 1811, estableciendo una institución legislativa contradictoria con la forma federal del Estado, y un caso único de Estado federal con territorio extenso.

### I. La concepción centralista de la “federación descentralizada”

Para facilitar el retroceso en materia de descentralización política, la Constitución comenzó por establecer un régimen “centralista” del Estado, aun cuando calificándolo contradictoriamente como “descentralizado,” siendo esa contradicción el signo más característico de la Constitución al regular el régimen de las entidades territoriales,<sup>243</sup> pues en paralelo a regular la autonomía política, normativa y administrativa de los Estados y Municipios, el texto la niega al remitir a la Ley para su regulación, con lo que la garantía constitucional de la misma desapareció.

En efecto, la autonomía de los entes territoriales, es decir, de los Estados y de los Municipios, ante todo, como sucede en toda federación o Estado descentralizado, exigía la previsión de su garantía constitucional, en el sentido de que los límites a la misma sólo podían estar en la propia Constitución, y

---

\* Esta parte es el texto de la Ponencia sobre la “La destrucción de la Institución municipal en Venezuela, en nombre de una supuesta democracia “participativa y protagónica,” redactada para el *XXX Congreso Ordinario de la Organización Iberoamericano de Cooperación Intermunicipal*, Estado de Jalisco, Ciudad de Guadalajara, Guadalajara 5-8 de noviembre de 2014

<sup>241</sup> Véase, en general, Allan R. Brewer-Carías, *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993*, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas 1993.

<sup>242</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones Críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999” en el libro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000, págs. 63 a 88

<sup>243</sup> Ello lo advertimos apenas se sancionó la Constitución en 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; y “El Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional” en *Federalismo y regionalismo*, Coordinadores Diego Valadés y José María Serna de la Garza, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica N° 229, México 2005, pp. 717-750

no podía ser remitida su regulación por ley nacional posterior. La Constitución de 1999, sin embargo, al regular el funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales remitió su regulación a la ley nacional (art. 162), que se dictó en 2001, como Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados,<sup>244</sup> lo cual, además de contradictorio con la atribución a los mismos de dictarse su propia Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164.1), se configuró como 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 interfirió en la Constitución, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino de los establecidos en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, quedó minimizado.

## **2. *El desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del Poder***

En cuanto a la distribución de competencias del Poder Público entre los entes político territoriales, que es lo que origina la descentralización política, el texto constitucional está concebido también bajo un signo centralista, de manera que casi todas las competencias quedaron en el Poder Nacional. Los Estados, en la Constitución materialmente carecen de materias sobre las cuales actuar como competencia exclusiva de los mismos, a pesar de que el artículo 164 hable, precisamente, de “competencias exclusivas.”<sup>245</sup> Las pocas indicadas en dicha norma, en realidad, son en su mayoría materias de competencia parcial de los Estados, en algunos casos concurrentes con el Poder Nacional o con el Poder Municipal, y en cuanto a las competencias que se habían descentralizado y convertido en “exclusiva” de los Estados, como la de la administración y manejo de los aeropuertos y puertos nacionales ubicados en cada Estado, como se dijo, fue centralizada o nacionalizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en 2008, mutándose a tal efecto la Constitución.<sup>246</sup>

En materia de competencias concurrentes, que los Estados hubieran podido haber asumido mediante ley estatal, las mismas, en la Constitución, quedaron sujetas a lo dispuesto en unas leyes nacionales denominadas “de base,” con lo que pueden quedar condicionadas (art. 165), quedando en todo caso sujetas a lo dispuesto en la ley nacional. Y si bien en la Constitución se estableció la garantía de participación previa de los Estados en el proceso de elaboración de leyes nacionales que los puedan afectar (art. 206), que podía permitir a los Estados expresar su opinión sobre leyes que los afecten, ello nunca se ha garantizado en la práctica legislativa.

Y así las leyes nacionales dictadas en relación con materias de competencias concurrentes, en todo caso, lo que han producido es más bien una acentuada centralización, casi total, de las mismas, como ha ocurrido en materia de policía, respecto de la cual, los Estados y Municipios han sido vaciados casi completamente.<sup>247</sup>

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, además, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en casi todas las Federaciones. Los avances que se discutieron incluso en la Asamblea Constituyente en esta materia, sin embargo, se abandonaron, quitándosele a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que incluso se retrocedió aún más respecto del esquema que existía en la Constitución de 1961.

Por tanto, en realidad, la Constitución de 1999 terminó de vaciar totalmente a los Estados de competencias tributarias, estableciéndose incluso en la Constitución una competencia residual, no a favor de los Estados como ocurre en las federaciones, sino en forma contraria al principio federal, a favor del Poder Nacional, en materia de impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y

<sup>244</sup> *Gaceta Oficial* N° 37.282 del 13 de septiembre de 2001.

<sup>245</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana” en *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, N° 291, enero-abril 2003, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2003, pp. 163-200

<sup>246</sup> Véase sentencia de la Sala Constitucional, n° 565 de 15 de abril de 2008 (*caso Procuradora General de la República, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999*) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> . Véase los comentarios sobre esta sentencia, en Allan R. Brewer-Carías, “La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del estado y del sistema constitucional de división territorial del poder público, en *Revista de Derecho Público*, N° 114, (abril-junio 2008), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 247-262

<sup>247</sup> Lo que comenzó a realizarse con la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, en *Gaceta Oficial* N° 37.318 del 6 de noviembre de 2001. Véase además, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, y la Ley Orgánica de la Función Policial en *Gaceta Oficial* No. 5940 de 7 de diciembre de 2009.

Municipios por la Constitución o por la ley (art. 156,12). En consecuencia, a los Estados sólo les quedaron las competencias en materia de papel sellado, timbres y estampillas como se había establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989,<sup>248</sup> y nada más, pues incluso las materias que se les había transferido como las relativas a la atención de la salud, han sido progresivamente centralizadas.<sup>249</sup>

La consecuencia de todo ese proceso de centralización es que los Estados han seguido siendo totalmente dependientes de los aportes provenientes del Presupuesto Nacional (Situado Constitucional), habiéndose atribuido la coordinación de la inversión de sus ingresos a un Consejo Federal de Gobierno (art. 185), que conforme a la Ley que lo reguló, lo que ha hecho es reforzar el control de los mismos por parte de los órganos nacionales. En efecto, en dicha la Ley Orgánica que regula el Consejo Federal de Gobierno de 2010,<sup>250</sup> además de preverse su organización y funcionamiento, se establecen “los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional,” e igualmente, “el régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado” (art. 1). En este último caso, además, haciendo referencia, sin duda, a los órganos del llamado Poder Popular o Estado Comunal, lo que significa que además del centralismo por asunción de poderes de intervención por parte del Poder Central, se ha previsto otro mecanismo de centralización pero por “vaciamiento” de competencias hacia las entidades del llamado Poder Popular que están controlados precisamente por el Poder Nacional.

Conforme a dicha Ley Orgánica, en efecto, dicho Consejo Federal es el órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, teniendo los lineamientos que dicte en materia de transferencia de competencias, carácter “vinculantes para las entidades territoriales” (art. 2). La Ley Orgánica estableció, además, que dicha transferencia de competencias “es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico de los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país,” (art. 7), órganos todos que por lo demás, como se ha dicho, son dependientes del Ejecutivo Nacional.

### **3. *El Municipio que no se quiso regular efectivamente como la unidad primaria en la organización nacional***

Por otra parte, en la Constitución de 1999, siguiendo la tradición formal anterior, se reguló al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional, gozando de personalidad jurídica y de gobierno democrático y, más importante, de autonomía (art. 169). Sin embargo, particularmente en cuanto a ésta última, como se dijo, se la previó en la Constitución no sólo dentro de los límites establecidos en la misma, como antes se disponía, y que era su garantía constitucional, sino también dentro de los límites establecidos por “la ley,” con lo que se abrió el camino definitivo para la propia destrucción del régimen municipal. Para ello, la Sala Constitucional “interpretó” que la “libre gestión de las materias de su competencia” que garantiza la Constitución a los Municipios conforme a dicha autonomía, no es más que “una *libertad condicionada*, no sólo por las limitaciones que directamente impone el Constituyente sino por todas aquellas que pueda imponer el Legislador Nacional, y los legisladores estatales al ejercicio de la autonomía municipal, de acuerdo con las normas de la propia Constitución y dentro de los límites por ella indicados”<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada (1990: El inicio de una reforma”, en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y editor), Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez Meleán, Gustavo Linares y Humberto Romero Muci, *Leyes para la Descentralización Política de la Federación*, Colección Textos Legislativos, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1990, pp. 7-53; y “La descentralización política en Venezuela: 1990. El inicio de una reforma” en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur*, Madrid-Caracas 1991, pp. 131-160.

<sup>249</sup> Véase por ejemplo el Decreto N° 6.543, “mediante el cual se decreta la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los Establecimientos y las Unidades Móviles de Atención Médica adscrito a la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda,” en *Gaceta Oficial* N° 39.072 de 3-12-2008.

<sup>250</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22-2-2010.

<sup>251</sup> Véase sentencia N° 2257 de 13 de noviembre de 2001, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 202 y ss.

Ello, precisamente, es lo que ha permitido que se haya venido implementando mediante ley, en paralelo al régimen municipal, para destruirlo, el denominado Poder Popular, con el que se dio inicio más bien al proceso de desmunicipalización del país.<sup>252</sup>

En efecto, para que el Municipio pudiera haber llegado a ser la unidad política primaria en la organización nacional, debió haberse regulado en la Constitución en una forma que estuviese bien descentralizado en el sentido de bien cerca del ciudadano, lo que debió haber implicado la efectiva municipalización del territorio, ubicando Municipios allí donde hubiera una comunidad con vínculos permanentes de vecindad. Pero lamentablemente ello no se logró prever en la Constitución, y el Municipio, tal como se lo había regulado en la ley nacional, se lo concibió bien lejos de los ciudadanos. Ello además, lo avaló la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al interpretar que para que pueda existir un Municipio, conforme a los artículos 164 y 165 de la Constitución, el mismo debía poseer “como elementos esenciales de su existencia, los siguientes: un territorio claramente delimitado, una cantidad poblacional que amerite su existencia, un centro de población que funja de asiento permanente del gobierno local, un gobierno elegido democráticamente y una capacidad racional para autosatisfacer las necesidades del colectivo que se desarrolla bajo su jurisdicción, es decir, en términos de finanzas públicas, suficiencia presupuestaria (una relación coherente entre los ingresos y gastos que fomente el desarrollo de la entidad, atendiendo a sus propias necesidades)”<sup>253</sup>

Con esos “elementos esenciales” por supuesto, el Municipio perdió todo su carácter de unidad política primaria, quedando al contrario como una entidad territoriales ubicada territorialmente bien lejos de los ciudadanos y sus comunidades, lo que se evidencia de sólo tener en cuenta que en un territorio de casi un millón de kilómetros cuadrados, en Venezuela solo haya 338 Municipios, con promedio de casi 100.000 habitantes por autoridad local.

Y la lejanía respecto del ciudadano, que ha impedido la efectiva municipalización del territorio que debió haber conducido a multiplicar todos los centros urbanos con entidades locales con gobiernos propios electos democráticamente por vía del sufragio; lo que ha provocado, al contrario, es la desmunicipalización del territorio, lo que se ha consolidado con la creación de las Comunas y los Consejos Comunales, como integrantes del Estado Comunal que se ha venido implementando al margen de la Constitución y en fraude a la voluntad popular que lo rechazó en 2007. Con todo ello, lo que se ha buscado, como lo advirtió José Luis Villegas, ha sido “concentrar el poder, destruyendo el federalismo, la descentralización y el municipio, e imponer un nebuloso Estado comunal como expresión de tránsito hacia el socialismo.”<sup>254</sup>

Y además, ello, mediante entidades que no son democrático-representativas, sino integradas con “voceros” nombrados a mano alzada, y dependientes del Ejecutivo Nacional a través del partido oficial, mediante los cuales no sólo se ha buscado despojar a los Municipios de su carácter de unidad política primaria en la organización nacional, sino que se han regulado para vaciarlos de competencias mediante su transferencia a los mismos.<sup>255</sup>

Para lograrlo, además, en lugar de haberse multiplicado las Juntas Parroquiales representativas previstas en la Constitución que era lo que correspondía, con miembros electos mediante sufragio; al contrario, en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010,<sup>256</sup> las mismas fueron inconstitucionalmente eliminadas como entidades locales representativas de gobierno democráticamente electos, pasando a ser entes “consultivos” de los referidos Consejos Comunales a los cuales se asignó el carácter de representantes de las Comunas como entidades locales (art. 19), totalmente desligadas de los Municipios y sin que sus miembros sean electos mediante sufragio.

---

<sup>252</sup> Véase nuestras propuestas para la reforma hacia un Nuevo Municipalismo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 164 a 169; y los comentarios críticos al proyecto constitucional en Tomo II, *op. cit.*, pp. 230 ss.

<sup>253</sup> Véase sentencia N° 618 de 2 de mayo de 2001 (Caso: *Municipio Simón Bolívar, Estado Zulia*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 199 ss.

<sup>254</sup> Véase lo expresado por José Luis Villegas M., “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013,” en *Revista de Derecho Público*, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

<sup>255</sup> Véase *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010; y Armando Rodríguez García, “Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales en Venezuela,” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, N° 129, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2007, pp. 125-164.

<sup>256</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

#### 4. *Las Comunas versus los Municipios*

Las Comunas, que no existen en la Constitución, en efecto, y a pesar de que su creación fue una propuesta de la rechazada reforma constitucional de 2007, fueron creadas en fraude a la voluntad popular, y reguladas en la Ley Orgánica de las Comunas de 2010. Las mismas fueron además concebidas en la Ley Orgánica del Poder Popular, para suplantar al Municipio constitucional, como la “célula fundamental” del Estado Comunal.<sup>257</sup>

Para ese efecto, a la Comuna se la definió en el artículo 15.2 de esta Ley Orgánica del Poder Popular, como el “espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación.” Esta misma definición de la Comuna como “espacio socialista,” está también en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas; noción que implica que la misma está vedada a todo aquél que no sea socialista o que no crea en el socialismo, o que no comulgue con el socialismo como doctrina política. La concepción legal de la Comuna, por tanto, es contraria al pluralismo democrático que garantiza la Constitución (art. 6), siendo abiertamente discriminatoria y contraria a la igualdad que también garantiza el artículo 21 de la Constitución.

Pero para consolidar la institución, aún en forma contraria al pluralismo, en la Ley Orgánica del Poder Popular se define a la Comuna como una “entidad local,” y la misma calificación se encuentra en el artículo 1 de la Ley Orgánica de las Comunas, que la define “como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia” (art. 1). También en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, se incluyó a las comunas en el listado de las “entidades locales territoriales” (art. 19) disponiéndose que las mismas, al estar reguladas por una legislación diferente como es la relativa al Poder Popular, y al poder constituirse “entre varios municipios,” quedan exceptuadas de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Ahora bien, en cuanto a calificar a las Comunas como “entidades locales,” el Legislador olvidó que conforme a la Constitución (arts. 169, 173), esta expresión de “entidad local” sólo se puede aplicar a las “entidades políticas” del Estado en las cuales necesariamente tiene que haber gobiernos integrados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto (arts. 63, 169), ceñidos a los principios establecidos en el artículo 6 de la Constitución, es decir, que ser “siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

Conforme a la Constitución, por tanto, no puede haber “entidades locales” con gobiernos que no sean democráticos representativos en los términos mencionados, y menos “gobernadas” por “voceros” designados por otros órganos públicos. Y esto es precisamente lo que ocurre con los llamados “gobiernos de las comunas,” que conforme a esta legislación sobre el Poder Popular y sus organizaciones, no se garantiza su origen democrático mediante elección por sufragio universal, directo y secreto, siendo en consecuencia inconstitucional su concepción. Por ello, con razón, Silva Michelena se ha referido al Estado Comunal como un “Estado de siervos,” indicando que:

“El establecimiento de las comunas es la demolición de la República porque la República está asentada sobre el municipio que es su célula primaria. Las gobernaciones, consejos municipales, asambleas legislativas, alcaldes son la base de una República democrática. En esta estructura el voto es universal, directo y secreto. En las leyes aprobadas para las comunas se deja ese tema abierto sin mayor precisión, solo se menciona que habrá una elección popular, pero es a mano alzada, consulté con constitucionalistas y personas que han estado en consejos comunales en varios estados del país y es así. Después no hay más elecciones, la votación es de segundo o tercer grado.

---

<sup>257</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase sobre esta Ley el libro de Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

Este es un sistema que sirve para que el chavismo continúe en el poder, la idea es que los voceros elegidos a mano alzada sean representantes del partido.”<sup>258</sup>

### **5. El ahogamiento de la institución municipal**

En este esquema de establecimiento del Poder Popular y el Estado Comunal, a los efectos de ahogar y estrangular progresivamente el Estado Constitucional, la primera de las instituciones territoriales afectadas, por supuesto, ha sido el Municipio, el cual, siendo la unidad política primaria dentro la organización de la República, ha quedado desvinculado totalmente del proceso de desarrollo comunal y de la llamada participación popular. A tal efecto, entre las diversas reformas se introdujeron en diciembre de 2010 a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPP),<sup>259</sup> se destacan las siguientes:

En primer lugar, la previsión, como objetivo de la Ley, además de la regulación de los Municipios y su gobierno, del proceso denominado de comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular” (Art. 1). Se entiende que se trata de un proceso de transferencia de “competencias,” aun cuando la misma no puede calificarse como “descentralización,” pues ésta, en el marco territorial y político, exige que las entidades receptoras de las competencias a ser transferidas, sean entidades locales como entidades políticas con gobiernos electos democráticamente. No puede haber conceptualmente descentralización política mediante transferencia de competencias a órganos dependientes del Poder Central; y las Comunas, las cuales se denominan como “entidades locales especiales,” no son gobernadas por órganos cuyos integrantes sean electos por votación universal directa y secreta, y por tanto, no tienen autonomía política ni pueden formar parte del esquema de descentralización territorial del Estado, sino que son conducidas por “voceros” designados a mano alzada por asambleas controladas por el partido oficial, sujetas al gobierno nacional.

En segundo lugar, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Municipal, a pesar de que repite el principio constitucional de que el Municipio “constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República,” ya no habla de que “gozan de autonomía” como lo garantiza el artículo 168 de la Constitución, sino de que “ejerce sus competencias de manera autónoma.” Ello, sin embargo, es contradictorio con lo que la propia Ley establece en el sentido de que “el municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación establecido en la ley que regula la materia,” (art. 110) que como se sabe, es una planificación centralizada regulada en la Ley que creó la Comisión Central de Planificación,<sup>260</sup> y desarrollada en la ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.<sup>261</sup>

A tal efecto, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, además, se eliminó la iniciativa ejecutiva de la planificación local que se asignaba al Alcalde, quien debía presentar al Consejo Local de Planificación las líneas maestras de su plan de gobierno, y se establece, en cambio, que el Consejo Local de Planificación Pública es “el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación” (art. 111).

Ese Consejo, además, en la Ley Orgánica, quedó encargado de “diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los Consejos Comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la legislaciones que regula a las Comunas y los Consejos Comunales;” contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública. A tales efectos, agrega la norma, “es deber de las instancias que conforman la organización del municipio, atender los requerimientos de los diversos consejos de planificación existentes en cada una de las comunas para el logro de sus objetivos y metas” (art. 112)

En tercer lugar, en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se encasilló y limitó el rol del Municipio como promotor de la participación del pueblo sólo “a través de las comunidades

<sup>258</sup> Véase en Víctor Salmerón, “La comuna es una sociedad de súbditos,” Entrevista a Héctor Silva Michelena, en *ProDavinci*, 25 de septiembre de 2014, en <http://prodavinci.com/2014/09/25/actualidad/la-comuna-es-una-sociedad-de-suditos-entrevista-a-hector-silva-michelena-por-victor-salmeron/> 1nm. Véase además, Héctor Silva Michelena, *Estado de Siervos. Desnudando al Estado Comunal*, bid & co., Caracas 2014.

<sup>259</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

<sup>260</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria”, en *Revista de Derecho Público*, No. 110, (abril-junio 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 79-89.

<sup>261</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010

organizadas,” que son las que se regulan en las Leyes Orgánicas del Poder Popular identificadas con el socialismo, en contra de la previsión del artículo 62 de la Constitución que garantiza el carácter libre de la participación. La desvinculación de las comunidades organizadas respecto del Municipio, se aseguró además, en la propia Ley, al excluirse su registro ante los órganos competentes “del Municipio” como decía la Ley Orgánica anterior que se reformó, previéndose ahora su registro sólo ante “los órganos competentes” (art. 33.3) que en las Leyes Orgánicas del Poder Popular es uno de los Ministerios del Ejecutivo Nacional, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales.

Es decir, con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal se produjo la total desmunicipalización de las entidades locales, y su total control por el Poder central. Se recuerda, además, que de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 32), los Consejos Comunales y las Comunas adquieren personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular de las Comunas y Movimientos Sociales, con lo que, en definitiva, se deja en manos del Ejecutivo Nacional la decisión de registrar o no un Consejo Comunal, una Comuna o una Ciudad comunal, y ello debe hacerse, por supuesto, aplicando la letra de la Ley, lo que significa que si está dominada por “voceros” que no sean socialistas, no cabe su registro ni, por tanto, su reconocimiento como persona jurídica, así sea producto genuino de una iniciativa popular.

En cuarto lugar, como parte de ese proceso de desmunicipalización de la vida local, a las Comunas, como se dijo, se las incorporó en el régimen del Poder Público Municipal como “entidad local territorial” (art. 19) aun cuando de “carácter especial,” pues conforme al artículo 19, “se rige por su ley de creación,” y pueden constituirse “dentro del territorio del Municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya.” Como tales “entidades locales” de carácter especial, sin embargo, se las excluyó completamente del régimen de la Ley Orgánica del Poder Municipal quedando “reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento” (art. 5). Ello se reafirmó en el artículo 33 de la Ley, al disponer que “los requisitos para la creación de la comuna, en el marco de su régimen especial como entidad local,” son los establecidos en la propia Ley Orgánica de las Comunas.”

Es precisamente hacia las Comunas, hacia las cuales se prevé que se deben vaciar a los Municipios de sus competencias, al dictarse la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (Decreto Ley N° 9.043),<sup>262</sup> con el objeto de implementar la “transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, al pueblo organizado.” La motivación de dicha transferencia, por otra parte, es la peregrina idea de que las entidades político territoriales que están gobernadas por representantes electos mediante sufragio, supuestamente, supuestamente “usurparon lo que es del pueblo soberano,” y por tanto, supuestamente “restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, aquellos servicios, actividades, bienes y recursos que pueden ser asumidas, gestionadas y administradas por el pueblo organizado” (art. 5.3).

Además, se destaca que la transferencia para “restituir” las mencionadas competencias al pueblo organizado conforme por los lineamientos que a tal efecto dicte el Consejo Federal de Gobierno (art. 20), debe hacerse a través de un solo tipo de órganos que son denominados “Empresas Comunales de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades,” siempre que sean “legítimamente reconocidas,” por supuesto, por el gobierno central. Y las áreas prioritarias para dicha transferencia son las de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, protección del ambiente, recolección de desechos sólidos, áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias, servicios públicos, además de prestación de servicios financieros y producción y distribución de alimentos y de bienes de primera necesidad, entre otras” (art. 27),<sup>263</sup> es decir, materialmente de todo lo imaginable como acción de gobierno. Con ello,

---

<sup>262</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.097 Extra. de 15 de junio de 2012

<sup>263</sup> Véase sobre esta Ley los comentarios de: José Luis Villegas Moreno, “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013”; de Juan Cristóbal Carmona Borjas, “Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones;” Cecilia Sosa G., “El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estatales y municipales de la Constitución;” José Ignacio Hernández, “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;” Alfredo Romero Mendoza, “Comentarios sobre el Decreto con

como se dijo, se busca vaciar de competencias a los entes políticos territoriales,<sup>264</sup> y ahogarlos financieramente, para lo cual, como lo afirmó la Sala Constitucional en la sentencia que analizó el carácter orgánico de la Ley, la misma “incide de forma evidente en la estructura orgánica o institucional de un Poder Público como es el Poder Ejecutivo, y a su vez los distintos entes político-territoriales quienes *están sujetos* a los planes de transferencia planteados en sus normas.”<sup>265</sup>

Por supuesto, este proceso de transferencia no es, en absoluto, un proceso de descentralización. Más bien como lo destacó José Ignacio Hernández, “la descentralización no se concibe aquí como la transferencia de competencias a favor de Estados y Municipios para democratizar el Poder acercándolo al ciudadano,” pues “la transferencia de competencias del Poder Nacional, Estatal y Municipal –así como por parte de los Distritos– a favor de las instancias del Poder Popular, [...] desnaturaliza el concepto constitucional de descentralización, pues el Poder Popular, como quedó regulado en las Leyes del Poder Popular, es en realidad el conjunto de instancias reguladas y controladas por el Poder Ejecutivo Nacional cuyo objetivo único, exclusivo y excluyente es el socialismo, que pasa a ser así a ser doctrina de Estado.”<sup>266</sup>

En quinto lugar, también debe observarse, como antes se indicó, que se eliminó el carácter de entidad local que en la Constitución tienen las parroquias, y por tanto, se eliminó su carácter democrático representativo. Es más, en la Disposición Transitoria segunda de la Ley Orgánica se dispuso que unos días después de la promulgación de la Ley, los miembros principales y suplentes, así como los secretarios de las actuales juntas parroquiales, cesaron en sus funciones. En esta forma, eliminadas las Juntas parroquiales, las cuales en el artículo 35 de la Ley Orgánica pasaron a denominarse “juntas parroquiales comunales,” las mismas se regularon sólo como entidades con “facultades consultivas, de evaluación y articulación entre el poder popular y los órganos del Poder Público Municipal,” con las funciones enumeradas en el artículo 37 de la Ley Orgánica, de la cual se eliminó todo vestigio de gobierno local.

En esta forma, cada una de dichas juntas parroquiales comunales debe ser “coordinada por una junta parroquial comunal integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando corresponda a un área urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos o elegidas para un período de dos años,” pero no por el pueblo mediante sufragio universal, directo y secreto, sino “por los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva,” quienes “en dicha elección deberán ser fiel expresión del mandato de sus respectivas asambleas de ciudadanos.” La norma prevé que dicha designación, debe ser “validada por la asamblea de ciudadanos,” quedando eliminado, en esta forma, toda suerte de sufragio universal, directo y secreto y con ello, la democracia representativa.

Al desmunicipalizarse las juntas parroquiales comunales, y eliminarse su carácter de entidad política local de orden democrático representativo, el artículo 36 previó que sus miembros, que deben ser avalados por la asamblea de ciudadanos, incluso pueden ser menores de edad, aun cuando mayores de quince años, e incluso extranjeros.

## **6. El ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales por parte del Poder Nacional**

Pero el proceso de centralización del Estado no sólo se ha producido por la creación paralela de los órganos del Estado Comunal en relación con el Estado Constitucional, para vaciarlo y ahogarlo, sino por

---

rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;” Enrique J. Sánchez Falcón, “El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado,” en *Revista de Derecho Público*, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

<sup>264</sup> Véase Como observó Cecilia Sosa Gómez, para entender esta normativa hay que “aceptar la desaparición de las instancias representativas, estatales y municipales, y su existencia se justifica en la medida que año a año transfiera sus competencias hasta que desaparezcan de hecho, aunque sigan sus nombres (Poderes Públicos Estatal y Municipal) apareciendo en la Constitución. El control de estas empresas, las tiene el Poder Público Nacional, específicamente el Poder Ejecutivo, en la cabeza de un Ministerio.” Véase Cecilia Sosa G “El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estatales y municipales de la Constitución;” *cit.* en *Revista de Derecho Público*, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, p. 152.

<sup>265</sup> Véase sentencia No. 821 de la Sala Constitucional (Exp. Nº AA50-T-2012-0702) de 18 de junio de 2012, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/821-18612-2012-12-0704.HTML>

<sup>266</sup> Véase José Ignacio Hernández, “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” *cit.* en *Revista de Derecho Público*, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 157

la acción de los propios órganos del Poder Nacional, que han venido, a la vez, ahogando directamente a las entidades territoriales.

Ello ha ocurrido mediante el establecimiento de una estructura organizativa de la Administración Pública nacional, dependiente del Vicepresidente Ejecutivo de la República, en forma paralela y superpuesta a la Administración de los Estados, denominada como “Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI),”<sup>267</sup> a cargo de funcionarios denominados “Autoridades Regionales,” las cuales además, tienen “Dependencias” en cada Estado de la República, que están a cargo de Delegaciones Estadales, todos del libre nombramiento del Vicepresidente de la República.

Estos Delegados, que ejercen sus funciones “dentro del territorio del Estado que le ha sido asignado” (art. 19), se los ha concebido como los canales de comunicación de los Gobernadores de Estado con el Poder Nacional y viceversa, del Poder Nacional con los Estados, teniendo además como misión “realizar las acciones tendentes a impulsar la integración y operación de las comunidades organizadas, instancias del poder popular, organizaciones del poder popular, los consejos de economía y contraloría comunal bajo su demarcación, en términos de la normatividad aplicable, cumpliendo con los criterios establecidos por la Autoridad Regional de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)”(art. 20). En definitiva, estas Autoridades nacionales Regionales y los Delegados Estadales, son los órganos administrativos del Poder Nacional montados en paralelo a las autoridades estadales, con el objeto de asegurar el vaciamiento de sus competencias y la neutralización del poder de los Gobernadores de Estado, particularmente si no son miembros del partido oficial.

El proceso de ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales de la República, particularmente de las existentes en la Región Capital, también ocurrió en 2008, con la creación de autoridades en el Distrito Capital totalmente dependientes del Poder Ejecutivo, violándose la Constitución. En efecto, en la Constitución de 1999 se había buscado cambiar radicalmente la concepción del viejo Distrito Federal creado desde 1863 como entidad dependiente del Poder Nacional, estableciéndose el Distrito Capital como una entidad política más de la República (art. 16), con sus propios órganos legislativo y ejecutivo de gobierno democrático, es decir, integrado por funcionarios electos popularmente, que debía ser regulado por el Poder Nacional (art. 156,10). Debe mencionarse que ese esquema de autonomía territorial también se pretendió reformar en la rechazada Reforma Constitucional de 2007, en la cual se buscaba eliminar el Distrito Capital y recrear la desaparecida figura del Distrito Federal como entidad totalmente dependiente del Poder Nacional, en particular del Presidente de la República, sin gobierno propio.

Después del rechazo popular a dicha reforma constitucional, sin embargo, esta reforma se ha implementado en fraude a la Constitución, y por supuesto a la voluntad popular, mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital,<sup>268</sup> en la cual se lo ha regulado como una dependencia del Poder Nacional, con el mismo ámbito territorial del extinto Distrito Federal; y con un supuesto “régimen especial de gobierno,” conforme al cual, la función legislativa en el Distrito está a cargo de la Asamblea Nacional, y el órgano ejecutivo es ejercido por un Jefe de Gobierno (art. 3), que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Especial, es “de libre nombramiento y remoción” por parte del Presidente de la República; es decir, un “régimen especial de gobierno” dependiente del Poder Central.

Con ello, en el mismo territorio del Municipio Libertador y de parte del territorio del Distrito metropolitano a cargo de un Alcalde y un Consejo Metropolitanos de Caracas, se le ha superpuesto una estructura nacional, como entidad dependiente funcionalmente del Ejecutivo nacional, sin gobierno democrático ni autonomía político territorial, ignorando además la existencia del régimen municipal metropolitano a dos niveles previsto en la Constitución, duplicando las funciones del mismo, dispuesto para ahogarlo y controlarlo.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, puede decirse entonces que la Federación que se plasmó en la Constitución de 1999 no sólo siguió siendo, más acentuadamente, la misma Federación centralizada desarrollada en las décadas anteriores, sino que los pocos elementos que podían contribuir a su descentralización política, fueron desmontados progresivamente en los últimos tres lustros.

---

<sup>267</sup> Véase Resolución N° 031 de la Vicepresidencia de la República, mediante la cual se establece la Estructura y Normas de Funcionamiento de los órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), en *Gaceta Oficial* N° 40.193 de 20-6-2013

<sup>268</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156 de 13 de abril de 2009

En esta perspectiva, el Estado venezolano que nunca ha sido ni ha tenido realmente las características de un “Federal descentralizado,” expresión que sólo fue una etiqueta contradictoria e ilusa inserta en una Constitución centralista, progresivamente se ha centralizado aún más, ubicándose todo el poder público en el Estado nacional, que ahora está configurado como un Estado Totalitario y centralizado. Esa centralización ha sido el resultado de un progresivo desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del Poder, en el cual se ha vaciado a los Estados de toda competencia sustantiva, y a los Municipios se les ha quitado su carácter de unidad primaria en la organización nacional, montándose en paralelo y en contra de la Constitución, una organización del llamado Poder Popular Estado Comunal, integrada por Comunas y Consejos Comunales, que han venido neutralizando y ahogando a los Municipios, como instrumentos realmente del Poder nacional. Con ese esquema estatal, sin duda, el derecho público y administrativo que se ha desarrollado es un derecho propio de un Estado centralizado.

### **APRECIACIÓN FINAL: EL ESTADO TOTALITARIO Y LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL**

Todo lo que anteriormente hemos expuesto, nos confirma que en Venezuela, durante los últimos tres lustros, lo que se ha desarrollado en relación con el estado ha sido un proceso sistemático y permanente de demolición de las instituciones públicas y privadas que antes existían, particularmente las desarrolladas en el marco del Estado Constitucional, mediante su desconstitucionalización, desinstitucionalización, desjuridificación, desjusticiabilidad, desadministrativización y desdemocratización, que han configurado progresivamente al Estado como un Estado totalitario, que terminó sustituyendo al Estado democrático, social, de derecho, descentralizado y de justicia del que habla la Constitución, pero sin que la misma se haya reformado conforme a los procedimientos de revisión constitucional.

Y decimos que lo que ha resultado es un Estado Totalitario, pues, limitándonos incluso a la caracterización de Raymond Aron, el Estado venezolano está efectivamente montado sobre un régimen político fundamentado en un sistema de concentración total del poder, en el cual todos los órganos del Estado actúan en el mismo sentido que ordene el Poder Ejecutivo, para lo cual como instrumento facilitador, se ha configurado un partido único ayudado por un partido militar, que se encuentra fusionados al propio Estado y que posee el monopolio de la actividad política “legítima,” que es la que define al Estado, y que es la doctrina “socialista.” Dicho partido es el que garantiza la aplicación de la ideología del Estado, que en definitiva es la verdad oficial.

Ese Estado Totalitario, además, de haber asumido el monopolio de la conducción del Estado, también ha asumido el monopolio de los medios de persuasión y coacción, para imponer su voluntad a los ciudadanos; y además, ha asumido el monopolio de los medios de comunicación. Adicionalmente, el Estado Totalitario ha concentrado la casi totalidad de la economía, la cual ha quedado totalmente controlada por el mismo, configurándose un extraordinario Capitalismo de Estado, lo que ha sido facilitado por control total de la industria petrolera por parte del Estado. El monopolio por parte del Estado de la actividad política y económica, ha producido además, la total politización de cualquier actividad que pueda realizarse en la vida social, económica y política, lo que ha originado una confusión entre sociedad y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de la actividad política, económica o profesional se conforman simultáneamente como faltas “ideológicas,” o políticas, originando un terror ideológico y policial.

Ese Estado configurado como Estado Totalitario, en primer lugar, ha hecho desaparecer todo vestigio de Estado de derecho que prevé la Constitución, lo que ha resultado de la violación sistemática de la Constitución que ha perdido su carácter de ley suprema, lo que ha sido acompañado de un proceso sistemático de maleabilidad, mutabilidad y desrigidización constitucional, todo lo cual ha producido una

---

\* Estas Reflexiones finales también formaron parte del texto redactado para la conferencia sobre “¿Hacia dónde va el derecho público? : Estado Totalitario y nuevas tendencias del derecho administrativo,” prevista para ser dictada en el *Congreso Internacional Conmemorativo del Acto Legislativo del 10 de septiembre de 1954 por el cual se estableció el Consejo de Estado*, sobre el tema general de las *Tendencias actuales del derecho público*, organizado por la Universidad del Rosario y el Consejo de Estado, y celebrado en Bogotá en la Biblioteca Luis Ángel Arango, los días 8 al 10 de septiembre de 2014.

completa desinstitucionalización y además, una desconstitucionalización del Estado por la creación fuera de la Constitución de un Estado Comunal en paralelo al Estado Constitucional.<sup>269</sup>

En segundo lugar, el Estado totalitario ha hecho desaparecer, igualmente, todo vestigio del Estado democrático que regula la Constitución, lo que ha resultado de la distorsión de la representatividad política en la legislación electoral; de las fallas en la implementación de la democracia participativa; de la ausencia de separación de poderes en la organización del Estado, y en particular, de la ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial; de la distorsión de la Administración Pública que dejó de estar al servicio del ciudadano; de la militarización avasallante de la sociedad y el Estado; de la eliminación de la libertad de expresión y comunicación; y de la eliminación y violación del principio democrático.

En tercer lugar, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado Social y de Economía Mixta que regula la Constitución, y con ello, se ha logrado la material eliminación de la libertad económica y de la garantía del derecho de propiedad, resultando la configuración de un Estado Comunista, Burocrático acaparador de la totalidad de la actividad económica, basado en sistema de Capitalismo de Estado, de un Estado Populista, de un Estado Comunal y del Poder Popular, y de un Estado Clientelar.

En cuarto lugar, el Estado totalitario adicionalmente ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado de Justicia que regula la Constitución, lo que ha resultado de la ausencia de leyes justas y la multiplicación de leyes inconsultas; de una extrema inflación de la inseguridad jurídica; del sometimiento político del Poder Judicial al Poder Ejecutivo; del hecho del Estado haberse escapado de la justicia interna y de la justicia internacional, tornándose en un Estado irresponsable; de haberse puesto la Justicia al servicio del autoritarismo; de haber áreas con carencia de justicia; y haberse desarrollado la injusticia de la impunidad.

Y por último, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado descentralizado que bajo una concepción centralista de la “federación descentralizada” regula la Constitución, habiéndose consolidado un desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del poder; un Municipio que no se configuró efectivamente como la unidad primaria de la organización nacional; la creación, en paralelo a las entidades políticas territoriales previstas en la Constitución, del Estado Comunal y de las Comunas para acabar con los Municipios, los cuales han sido vaciados de competencia a favor de las mismas; y por último, el ahogamiento y neutralización de las mismas entidades políticas territoriales por parte del Poder Nacional.

Todo ello ha originado una desconstitucionalización del Estado Constitucional la cual incluso se ha pretendido realizar mediante el uso ilegítimo del texto del artículo 5 de la Constitución que dispone que “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.” Con base en ello, fue que precisamente se estructuró en la propia Constitución el Estado Constitucional, basado en el concepto de democracia representativa o indirecta que se ejerce mediante el sufragio por los órganos del Poder Público. Y ha sido igualmente con base en la primera parte de la norma, la que se refiere al ejercicio directo de la soberanía, que se ha pretendido estructurar otro Estado, el Estado Comunal, con la Comuna como su célula fundamental, pero carente de base democrática.

Ese Estado Comunal, producto del supuesto ejercicio de una democracia directa, sin sufragio ni representación, se ha concebido para ir vaciando progresivamente de competencias al Estado Constitucional; y en su organización formal, si bien se proclama como la negación de la representatividad democrática, en la práctica actúa mediante “representantes,” pero sin que los mismos sean electos mediante sufragio, sino que son “nombrados” como “voceros” a mano alzada en “asambleas de ciudadanos” controladas por el partido de gobierno, para ejercer el Poder Popular, con la participación directa del partido oficial de gobierno y el propio Poder Ejecutivo.

---

<sup>269</sup> Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, No. 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236.

Por ello, lo cierto es que el “Estado Comunal” que se ha buscado establecer en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, nada democrático, en definitiva, está controlado todo por un Ministerio del Ejecutivo Nacional, el “Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales” cuyo titular además es un “Vicepresidente del Consejo de Ministros para Desarrollo del Socialismo Territorial,”<sup>270</sup> por lo que lejos de ser un instrumento de descentralización – concepto que está indisolublemente unido a la autonomía política – es un sistema de centralización y control férreo de las comunidades por el Poder Central. Por ello la aversión al sufragio universal, directo y secreto que se aprecia en su implementación.

En realidad, si se tratase efectivamente de mecanismos de participación, los miembros de los Consejos Comunales, las comunas y todas las organizaciones e instancias del Poder Popular tendrían que ser electas por sufragio universal, directo y secreto, y no designadas a mano alzada por asambleas controladas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional, en contravención al modelo de Estado democrático, social, de derecho, de justicia y descentralizado establecido en la Constitución.

Es decir, la supuesta democracia participativa no es más que una falacia, pues en definitiva en el “edificio” del Estado Comunal se le niega al pueblo el derecho de elegir libremente, mediante sufragio universal, directo y secreto a quienes van a representarlo en todos esos ámbitos. Se trata más bien de un “edificio” de organizaciones para evitar que el pueblo realmente ejerza la soberanía e imponerle mediante férreo control central, políticas por las cuales nunca tendrá la ocasión de votar.

Por otra parte, el principio esencial del régimen político democrático, basado en la igualdad, la no discriminación y el pluralismo se ha roto desde que el sistema de Estado Comunal, establecido en paralelo al Estado Constitucional, se monta sobre una concepción única, que es el Socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado e impedido de participar.<sup>271</sup>

No es posible, por tanto, en el marco de estas Leyes del Poder Popular, poder conciliar el pluralismo que garantiza la Constitución y el principio de la no discriminación por razón de “opinión política,” con sus disposiciones que persiguen todo lo contrario, es decir, el establecimiento de un Estado Comunal, cuyas instancias sólo pueden actuar en función del Socialismo y en las cuales todo ciudadano que tenga otra opinión queda excluido.

En fin, la concepción misma del Estado Comunal para desarrollar y consolidar el Poder Popular, se ha formulado ignorando los valores y principios constitucionales básicos que tienen que tener todas las instancias de gobierno en Venezuela que deben ser los principios del “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables” (Artículo 6 de la Constitución). Al contrario, las “formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” que se regulan en la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 1), son contrarias a la concepción de un Estado descentralizado, siendo carentes de autonomía política, y más bien son instrumentos para asegurar el centralismo de Estado que es lo que caracteriza al Estado Totalitario.

En esta forma, al fraude a la Constitución, que ha sido la técnica constantemente aplicada por el gobierno autoritario en Venezuela desde 1999 para imponer sus decisiones a los venezolanos al margen de la Constitución,<sup>272</sup> se ha sumado el fraude a la voluntad popular, al imponerle a los venezolanos

---

<sup>270</sup> Véase en Gaceta Oficial No. 40.489 de 4 de septiembre de 2014. Sobre este Ministerio y Vicepresidencia, por ejemplo, el equipo de Redacción Internacional del Diario El Tiempo, expresó que tiene por objeto retomar la idea “de crear el “estado comunal”, en el que el poder ya no se distribuye entre alcaldías y gobernaciones sino en miles de “comunas” creadas en todo el país pero coordinadas directamente por la Presidencia de la República.” Se trata de un esquema para “redistribuir el poder entre las comunidades pero controlando directamente su fuente de ingresos y su funcionamiento, lo que en el fondo implica una mayor concentración en el Poder Ejecutivo.” Véase en el reportaje “Qué hay detrás del ‘revolcón’ en el gabinete del Gobierno venezolano,” en El Tiempo, Bogotá, 3 de septiembre de 2014, en <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/analisis-de-las-principales-reformas-en-el-gabinete-de-nicolas-maduro/14478895>

<sup>271</sup> Véase el reportaje: “El Estado Comunal excluye a la mitad de la población,” donde se cita lo expuesto por María Pilar García-Guadilla, en *Aporrea*: “El modelo reproduce un modelo de inclusión excluyente porque ignora a quienes difieren de la ideología socialista, es decir, la mitad de la población, si se revisan los últimos resultados electorales.[...] El financiamiento de los proyectos productivos pasa por el aparato político-ideológico (el PSUV), correa transmisora de las prebendas, Y en las Asambleas solo serán reconocidos como interlocutores del Estado las comunas socialistas.” Véase en *El Nacional*, Caracas 7 de septiembre de 2014, en [http://www.el-nacional.com/politica/comunal-excluye-mitad-poblacion\\_0\\_47752461.html](http://www.el-nacional.com/politica/comunal-excluye-mitad-poblacion_0_47752461.html)

<sup>272</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009; *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

mediante leyes orgánicas, un modelo de Estado totalitario, comunista y centralizado por el cual nadie ha votado, con lo que se ha cambiado radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, que no ha sido reformado conforme a sus previsiones, en abierta contradicción y desprecio al rechazo popular mayoritario que se expresó en diciembre de 2007 a la reforma constitucional que entonces se intentó realizar incluso violando la propia Constitución.

Es ese marco de Estado totalitario y de desconstitucionalización del Estado Constitucional, el cual en la actualidad está condicionando al derecho público en Venezuela, y es lo que está originando unas “nuevas tendencias al derecho administrativo,” que nos lo muestran como una rama del derecho que dejó de ser el punto de equilibrio entre los poderes y prerrogativas del Estado y las garantías de derechos de los particulares, y en un marco de desquiciamiento, sólo sirve ahora, sin seguridad jurídica alguna, para regular exclusivamente al Estado, a sus poderes y prerrogativas, pero en la medida en la cual los gobernantes decidan, sin control judicial de naturaleza alguna; siendo su misión el servir de medio de imposición de la voluntad del Estado y los funcionarios a los ciudadanos.

New York, Septiembre 2014

