

Texto preparado para ser publicado en el libro:
Francisco Manuel García Costa (Director), *Historia Constitucional de Iberoamérica*,
Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2015.

HISTORIA CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

I. LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO (1810-1811)

Venezuela, entre todos los países de América Latina, sin duda es el que tiene la más larga historia constitucional,¹ la cual comenzó en 1810 al iniciarse un proceso constituyente de un nuevo Estado independiente de España, que concluyó exitosamente en 1811 al sancionarse por un Congreso de representantes la primera de las Constituciones modernas del mundo hispanoamericano, que fue la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811.²

Ese proceso constituyente, influenciado directamente por los principios del constitucionalismo moderno que derivaron de las revoluciones norteamericana y francesa,³

¹ Sobre la historia constitucional de Venezuela véase: José Gil Fourtoul, *Historia Constitucional de Venezuela, Obras Completas*, Vol. I y II, Caracas, 1953; Ambrosio Oropeza, *Evolución Constitucional de nuestra República*, Caracas, 1944; Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, 2 tomos, Caracas, 1949; Allan R. Brewer-Carías, *Evolución histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, Caracas-San Cristóbal 1996; Allan R. Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela*, 2 tomos, Editorial Alfa, Caracas 2008, e *Historia Constitucional de Venezuela. Colección Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, 1096 pp; M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, 1810-1960*, Caracas, 1962.

² Véase *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Vol. 6, Caracas 1959; Allan R. Brewer-Carías, *Documentos Constitucionales de la Independencia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010. Véase igualmente el texto de la Constitución de 1811, así como el texto de todos los documentos constitucionales y Constituciones de Venezuela, que se citan en este estudio en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 tomos, Caracas 2008.

³ Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Caracas, 1991. Una segunda edición ampliada de este libro se publicó como *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776)*, la

comenzó el 19 de abril de 1810, cuando el Cabildo o Ayuntamiento de Caracas, por la fuerza,⁴ deponiendo al Capitán General de la Capitanía General de Venezuela, Vicente de Emparan, se transformó a sí mismo en una “Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela.” Esta Junta desconoció la autoridad de la Junta Suprema del Reino de Cádiz,⁵ y asumió el gobierno de la Provincia, de manera que lo que pudo parecer en sus inicios como una reacción local de una de las tantas colonias españolas contra las acciones napoleónicas en la metrópoli española, en realidad, por la situación de “orfandad” en la cual sus dirigentes estimaban se encontraban por la crisis de la Monarquía española, y la propia lucha de Independencia que se estaba desarrollando en la Península a partir de 1808, pronto se convertiría en la primera manifestación de independencia frente a España en una de sus Provincias Americanas, la Provincia de Caracas, donde un Cabildo rebelado se convirtió en la “suprema autoridad” de la Provincia, “por consentimiento del mismo pueblo,”⁶ todo lo cual días después (27 de Abril) se comunicaría a todos los Ayuntamientos de América, invitándolos a sumarse “a la grande obra de la confederación americana–española.”⁷

Pocos meses después de esos hechos, y convencida de la ineludible necesidad de establecer un “nuevo gobierno”, el 11 de junio de 1810, la Junta Suprema de Caracas dictó un “Reglamento para elección y reunión de diputados que han de componer el Cuerpo Conservador de los Derechos del Sr. D. Fernando VII en las Provincias de

Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al Constitucionalismo Moderno, Serie Derecho Administrativo No. 2, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2008; y *Orígenes del Constitucionalismo Moderno en Hispanoamérica*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 980 pp.

⁴ Véase Juan Garrido Rovira, *La Revolución de 1810. Bicentenario del 19 de abril de 1810*, Universidad Monteávila, Caracas 2009.

⁵ Véase en *El 19 de Abril de 1810*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Caracas, 1957, pp. 11 y ss.

⁶ Así se estableció en la “Circular” enviada por el Ayuntamiento el 19 de abril de 1810 a las autoridades y corporaciones de Venezuela. Véase J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1978, Tomo II, pp. 401–402. Véase también en *Textos oficiales de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, Tomo I, p. 105.

⁷ Véase la relación detallada de los acontecimientos en los escritos de Rafael Seijas, Aristides Rojas, L. Vallenilla Lanz, Cristóbal L. Mendoza y otros, en *El 19 de abril de 1810, cit.*, pp. 63 y ss.

Venezuela,⁸ con el objeto de elegir los diputados a un Congreso General de las Provincias de Venezuela, el cual, por lo demás, seguía las líneas de la “Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados a Cortes,”⁹ con el cual la Junta Gubernativa de España e Indias había comenzado seis meses antes, el 1º de enero de 1810, el proceso constituyente español que desembocaría luego en la sanción, con posterioridad a la Constitución venezolana de 1811, de la Constitución de la Monarquía Española de Cádiz de 19 de marzo de 1812.¹⁰

El Congreso venezolano cuyos diputados se eligieron conforme al Reglamento citado durante 1810, se constituyó en marzo de 1811, representando siete de las nueve provincias de la antigua Capitanía General. Fue dicho Congreso, en el cual participó toda la élite intelectual civil de las Provincias, incluso Francisco de Miranda quien había regresado a Venezuela en diciembre de 1810, después de tres décadas, el que declaró solemnemente la Independencia de Venezuela el 5 de julio de 1811, luego de haber adoptado, el 1 de julio, la Declaración de los Derechos del Pueblo,¹¹ que la primera sancionada en un régimen republicano después de las declaraciones norteamericana y francesa.

La labor constituyente del Congreso General¹² de las Provincias culminó con la sanción de la mencionada Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811, que además, fue la primera Constitución del mundo moderno en haber adoptado la forma federal después de la Constitución norteamericana de 1787, a la cual siguieron varias Constituciones provinciales, entre ellas, la muy importante de la Provincia

⁸ Véase en *Textos Oficiales de la Primera República de Venezuela*, tomo II, Edición Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 61 a 84.

⁹ Véase en Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/34695175432370530854679/p0000001.htm> Véase además la “Comunicación que acompañó la Comisión de Cortes a la Instrucción que debía observarse para la elección de Diputados a Cortes al someterla a la aprobación de la Junta Central” de 8 de noviembre de 1809, *idem*.

¹⁰ Véase *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, (Prólogo de Eduardo García de Enterría), (edición facsimilar de la Imprenta Nacional de Madrid, 1820), Civitas Madrid, 1999

¹¹ Véase *Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Estudio Preliminar por Pablo Ruggeri Parra y Estudio histórico-crítico por Pedro Grases), Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959; Allan R. Brewer-Carías, *Las Declaraciones de Derechos del Pueblo y del Hombre de 1811* (Bicentenario de la Declaración de “Derechos del Pueblo” de 1º de julio de 1811 y de la “Declaración de Derechos del Hombre” contenida en la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811), con Prólogo de Román José Duque Corredor, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2011

¹² Véase Juan Garrido Rovira, *El Congreso Constituyente de Venezuela*, Bicentenario del 5 de julio de 1811, Universidad Monteávila, Caracas, 2010.

de Caracas de 30 de enero de 1812.¹³ En esta forma en Venezuela se adoptaron todos los principios del constitucionalismo moderno que derivaron de las revoluciones americana y francesa, lo que ocurrió en la historia constitucional antes de que los mismos se plasmaran, unos meses después, en la Constitución de Cádiz.¹⁴

Por ello, a diferencia de lo que ocurrió en los otros países de la América hispana, el constitucionalismo venezolano en sus orígenes no tuvo influencia alguna de los grandes aportes de la Constitución de Cádiz.¹⁵ No hay que olvidar que por fuerza del desencuentro,¹⁶ la Junta Suprema de Caracas, no sólo desconoció la autoridad de la Junta Suprema de Cádiz y del Consejo de Regencia, sino que incluso se había negado a participar con diputados en las Cortes de Cádiz, cuyas reuniones denunció en comunicación dirigida a las mismas el 1º de febrero de 1811, “tan ilegal como la formación del Consejo de Regencia,” desconociendo expresamente a los diputados suplentes designados en Cádiz por Venezuela, considerando que los mismos “carecían de mandato alguno para representar las Provincias de Venezuela”, por lo que “sus actos como diputados eran y serían considerados nulos.”¹⁷

En todo caso, en ese estado y clima se desarrollaron en paralelo sendos procesos constituyentes en España y en Venezuela, los cuales desembocaron en sendas constituciones que sin embargo tuvieron en común, además de su origen democrático representativo, su corta duración: la de Venezuela hasta 1812 y la de Cádiz hasta 1814.

13. Véase *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959; Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2012.

14. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Declaraciones de Derechos del Pueblo y del Hombre de 1811* (Bicentenario de la Declaración de “Derechos del Pueblo” de 1º de julio *Sobre el constitucionalismo hispanoamericano pre-gaditano 1811-1812*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 231 ss.

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

16 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Crónica de un desencuentro: Las provincias de Venezuela y las Cortes de Cádiz (1810-1812)”, en *Revista de Derecho Político*, No. 84, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid 2012, pp. 195-230.

17 Se refería a los señores Palacios y Clemente. Véase el texto en *Gaceta de Caracas*, martes 5 de febrero de 1811, Caracas, 1959, Tomo II, p. 17.

En Venezuela, a esa Constitución primigenia la sucedieron 25 Constituciones sancionadas en 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953, 1961 y 1999; la mayoría de las cuales no fueron sino reformas puntuales de las precedentes (pues nunca se adoptó, sino hasta 1961, la técnica de las Enmiendas), por lo que en realidad, las grandes Constituciones que configuraron cambios significativos en el Estado, guiando los grandes períodos constitucionales fueron las siguientes: la de 1811, seguida de la de 1830, para el primer período de la formación del Estado independiente; la de 1864, para el segundo período del Estado Federal; la de 1901, seguida de la de 1925, para el período del Estado centralizado y autocrático; y la de 1947 seguida de la de 1961, para el período del Estado Democrático Centralizado, el cual se extendió hasta la sanción de la Constitución de 1999.¹⁸

II. LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE VENEZUELA INDEPENDIENTE (1811-1864)

El Estado independiente venezolano surgió entonces con el marco definido en la Constitución de 1811, sancionada por un Congreso dominado por civiles,¹⁹ en la cual se creó una República democrática con forma de Estado federal, mediante un pacto de las provincias de la antigua Capitanía General de Venezuela, y siguiéndose la idea federal adoptada en los Estados Unidos de Norteamérica como fórmula para unir lo que nunca antes había estado unido que era el gobierno de las provincias de dicha capitanía, que solo habían tenido en común el gobierno militar desde 1777.

En ella, se siguieron los principios básicos del constitucionalismo moderno que luego guiarían toda la evolución constitucional de Venezuela hasta nuestros días.

En primer lugar, el principio de la supremacía constitucional, sujetando a las autoridades y habitantes de las Provincias a obedecer la Constitución “religiosamente sin excusa ni pretexto alguno,” y declarando en el propio texto constitucional la garantía objetiva de su supremacía, al indicar que “las leyes que se expiden contra el tenor de ella

18. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela*, 2ª edición, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica Venezolana Tomo I, Caracas 2014.

19 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La independencia de Venezuela y el inicio del constitucionalismo hispanoamericano en 1810-1811, como obra de civiles, y el desarrollo del militarismo a partir de 1812, en ausencia de régimen constitucional,” en *Revista de Historia Constitucional*, Revista Electrónica, <http://hc.rediris.es>, No 14, Oviedo 2013, pp. 405-424. Véase en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/377/340>

no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción” (artículo 227).

En segundo lugar, el principio democrático y republicano, al proclamar que “la soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos,” electos por los ciudadanos (Artículos 143 y 144).

En tercer lugar, el principio de la separación de poderes, al declararse desde el preámbulo de la Constitución que “el ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones” y que “el Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades.”²⁰ Dicho principio fue el marco para la organización, desde el inicio, del sistema presidencial de gobierno conforme a la experiencia norteamericana.

En cuarto lugar, la adopción de una extensa declaración de “Derechos del Hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado”, distribuidos en cuatro secciones: Soberanía del pueblo (Arts. 141 a 159), Derechos del hombre en sociedad (Arts. 151 a 191), Derechos del hombre en sociedad (Arts. 192 a 196) y Deberes del cuerpo social (Arts. 197 a 199).

En quinto lugar el principio de la distribución territorial del poder del Estado, conforme a la forma federal, en Provincias, Departamentos, y Cantones donde se estableció el Poder Municipal.

Y en sexto lugar, el principio del poder de los jueces de controlar la constitucionalidad de las leyes, dada la garantía objetiva de la Constitución que se declaró en el texto, origen del sistema de justicia constitucional mixto o integral²¹ desarrollado posteriormente.

20 El principio incluso se estableció al instalarse el Congreso mediante Bando del 25-04-1810. *Textos oficiales de la Primera República de Venezuela*, Tomo I, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 115-116

21 Véase Allan R. Brewer-Carías “El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela”. en *Revista Tachirensis de Derecho*, Universidad Católica del Táchira, N° 5-6. San Cristóbal, 1994, pp. 111-164.

Dado el carácter primigenio del Estado venezolano en el mundo americano, y lo alejado de todo principio monárquico, la reacción de la Regencia y de las Cortes de Cádiz no se hicieron esperar, de manera que desde el 1º de agosto de 1810, el Consejo ya había declarado en estado de riguroso bloqueo a la Provincia de Caracas, por haber sus habitantes “cometido el desacato de declararse independientes de la metrópoli, y creando una junta de gobierno para ejercer la pretendida autoridad independiente.”²² La consecuencia de la incomprensión y el desencuentro entre la Metrópolis y el nuevo Estado de Venezuela fue el envío en marzo de 1812 de un ejército de invasión a las Provincia independientes, que en pocos meses, a pesar incluso de que la República había confiado su defensa a un hombre de la talla y experiencia de Francisco de Miranda, delegándole poderes dictatoriales,²³ diversos reveses telúricos y militares obligaron al gobierno del Estado a capitular, siendo Miranda entregado a los españoles por sus propios subalternos, de la mano de Bolívar; y el resto de los jefes civiles del que había sido un nuevo Estado, encarcelado por Monteverde.

Desde entonces, la “ley de la conquista” impuesta por el capitán español de la invasión, Domingo de Monteverde, y la subsiguiente “ley marcial” impuesta al calor de la guerra de liberación que exitosamente Simón Bolívar lideró a partir de 1813 desde Colombia, hacia donde había viajado con pasaporte expedido por el propio Monteverde, marcaron la demolición de las instituciones republicanas y el surgimiento del militarismo en el país.²⁴

Al culminar la guerra de liberación de Venezuela, el Congreso de Angostura convocado por Bolívar, mediante con la Constitución de 1819, restableció el Estado de Venezuela con un carácter más centralista,²⁵ bajo cuya autoridad no sólo propuso la unión de los pueblos de Colombia en un solo Estado, sino que emprendió entonces una guerra

22 Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la Historia de la Vida Pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1978, Tomo II, p. 571.

23 Véase *Libro de Actas del Congreso de Venezuela 1811–1812*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, tomo II, Caracas, 1959, pp. 397 a 399.

24 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La independencia de Venezuela y el inicio del constitucionalismo hispanoamericano en 1810-1811, como obra de civiles, y el desarrollo del militarismo a partir de 1812, en ausencia de régimen constitucional,” en *Revista de Historia Constitucional*, Revista Electrónica, <http://hc.rediris.es>, No 14, Oviedo 2013, pp. 405-424. Véase en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/377/340>

25 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías. “Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* enero-junio 1984, No. 95–96, pp. 137 y ss.

más amplia pero de independencia de los otros territorios del Nuevo Reino de Granada y del Perú formando, con la Constitución de Cúcuta de 1821 el Estado de Colombia, en el cual además incluyó los territorios de Venezuela y Ecuador, y organizó el Estado de Bolivia con la Constitución de Chuquisaca de 1826. En esos procesos constituyentes, por supuesto, nada pudo influenciar la Constitución de Cádiz, reinstaurada en 1820 con motivo del pronunciamiento de Rafael Riego, que fue cuando en cambio sí tuvo influencia no sólo en Italia y Portugal, sino en muchos países latinoamericanos.²⁶ El sueño de Bolívar, de una gran nación que comprendiera toda la parte septentrional de Sur América, duró lo que duró su vida, de manera que meses antes de que la misma se apagara, en 1830, sendos Congresos constituyentes en Bogotá y Valencia, organizaron separadamente el Estado de Colombia (abril 1830) y el Estado de Venezuela (septiembre 1830). La Constitución de 1830 restableció entonces el Estado independiente en Venezuela, bajo los mismos principios del constitucionalismo de 1811 con muchos de los ajustes centralistas de la Constitución de 1819, resultando una distribución territorial del poder bajo una fórmula mixta, centro federal.

Ese Estado fue el que se consolidó en el país a partir de 1830, habiendo sido gobernado sucesivamente, excepto al inicio cuando fue electo un presidente civil (José María Vargas), por los militares que habían sido compañeros de armas de Bolívar en el ejército republicano, entre los que se destacó José Antonio Páez.²⁷ Una reforma constitucional irregularmente hecha lustros después, en 1857, que tocó la médula de la estructura del Estado que sostenía el balance centro federal del mismo, provocó el primer golpe de Estado militar en la historia del país. No fue suficiente la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente en 1858 por los triunfadores,²⁸ y la sanción de una nueva

²⁶ Véase por ejemplo Véase por ejemplo, Jorge Mario García Laguardia, Carlos Meléndez Chaverri, Marina Volio, *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, San José, 1987; Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM México, 1993; Ernesto de la Torre Villas y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, UNAM, México 1976

²⁷ Véase Elena Plaza, *Versiones de la Tiranía en Venezuela. El último Régimen del General José Antonio Páez 1861-1863*, Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2000.

²⁸ Con esta Asamblea Constituyente se dio inicio en el país a la práctica de convocar Asambleas de ese tipo, como consecuencia de rupturas del hilo constitucional, a los efectos de recomponerlo. Véase en general, Elena Plaza, Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, pp. 809-830; Allan R. Brewer-Carías, “Las Asambleas Constituyentes en la Historia de Venezuela,” en *El Universal*, Caracas, 08/09/98, p. 1-5.

Constitución (1858), que fue sucesivamente vulnerada por los conflictos políticos que desembocaron en las guerras federales, que terminaron en 1863 con el triunfo de la Federación.

Desde el punto de vista constitucional el primer período de la historia de Venezuela, estuvo condicionado por los principios primigenios insertos en el texto constitucional de 1811 que han seguido en vigencia a lo largo de toda la historia del país. Los principios adicionales incorporados en las Constituciones de 1819 y 1821 sancionadas bajo el signo del centralismo y militarismo impuesto por Bolívar al calor de las guerras de liberación e independencia, incluso durante el período en el cual Venezuela fue un departamento del Estado de Colombia (1821-1830), todos decantaron en el texto de la Constitución de 1830, que reguló el Estado hasta su sustitución, después de dos reformas puntuales en 1857 y 1858, por la Constitución de 1864 que configuró al Estado Federal, iniciándose el segundo período constitucional de la historia del país.

II. EL ESTADO FEDERAL: LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA (1864-1901)

En efecto, al término de las guerras federales,²⁹ como resultado del Convenio de Coche de mayo de 1863, que fue una especie de armisticio suscrito por las fuerzas militares en conflicto, se buscó asegurar la paz habiendo sido firmado por Antonio Guzmán Blanco en representación de las fuerzas federales triunfadoras, y quien a partir de entonces dominaría la escena política del país hasta finales de siglo.³⁰

Una nueva Asamblea Constituyente organizó el Estado en 1864, acentuando, precisamente, la forma federal en la distribución del poder hacia las entidades territoriales, que adquirieron el nombre de Estados (en lugar de Provincias), y la República, adquirió el nuevo nombre de Estados Unidos de Venezuela, siguiendo la orientación de la fórmula constitucional norteamericana. El sistema presidencial se conservó, estableciéndose la elección directa del Presidente de la República, aun cuando por brevísimo tiempo, pues a partir de la reforma constitucional de 1874 se volvió al sistema de elección indirecta por

29 José S. Rodríguez, *Contribución al Estudio de la Guerra Federal en Venezuela*, tomo I, Caracas, 1960.

30 Véase R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco, El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1944.

parte del Congreso e incluso, con la reforma de 1881 por un Consejo federal integrado por diversos órganos del Estado, incluyendo las Cámaras legislativas.

La nueva estructura que se otorgó al Estado fue formalmente federal, distribuyéndose el poder público entre los Estados como entidades federales que “reconocían recíprocamente sus autonomías” (art. 12), “para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela”, denominación que perduró hasta 1953, cada uno con gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto (Artículos 13 y 22), confinándose el Poder Nacional a un Distrito Federal, como territorio neutro (Artículos 13,3; 43,2; 72,20 y 84)³¹.

Los Estados formularon las “Bases de la Unión” que se insertaron formalmente en el texto de las Constituciones hasta 1947, asignando atribuciones al poder nacional o federal, pero conservando como poder residual de los Estados todo lo no atribuido expresamente al nivel nacional, particularmente la milicia y las armas, que quedaron en los Estados. La Justicia también quedó en manos de del poder de los Estados, lo que perduraría hasta 1945, cuando se produjo la nacionalizarse las actividades judiciales.

En particular sobre “la milicia ciudadana que organizaban los Estados”, se dispuso que estaba compuesta, “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme sus leyes”, no pudiendo en ningún caso el Gobierno Nacional “situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, que no sean el mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza (arts. 94 y 1000). La ausencia de un Ejército Nacional, y la consolidación de las milicias regionales bajo el comando de los jefes políticos regionales, fue el aliciente fundamental para el desarrollo del caudillismo que caracterizó a la Venezuela de la segunda mitad del siglo XIX.

En 1864, en todo caso, al adoptarse la forma federal, la división vertical del Poder Público, fue entre el Nacional y el Estatal, eliminándose consiguientemente toda referencia al Poder Municipal que estaba en el texto de 1858, quedando a partir de esa fecha en poder de los Estados el establecimiento de “la reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior” (art. 13). Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez,

31 Véase en general A. R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1965.

dentro del sistema federal, se consagró “la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo” (art. 13.2), independencia que se estableció posteriormente, también expresamente respecto del Poder Federal (art. 14, C. 1936).

La Federación de 1864, sin embargo, formalmente tuvo elementos particulares, sobre todo si se la compara con el esquema utilizado en la época en otros países, pues desde el inicio tenía una carga centralista. Basta para darse cuenta de ello constatar el hecho de que en las Bases de la Unión, los Estados se comprometieron “a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal” (art. 13,22), con lo cual desde el mismo inicio del proceso legislativo básico de Venezuela, los Códigos fundamentales fueron y siguen siendo nacionales, y nunca se dictaron por los Estados. En todo caso, fuera de los Códigos fundamentales Civil, mercantil, penal y procesal, el resto de las competencias legislativas correspondió a las Asambleas Legislativas de los Estados, las cuales sucesivamente sancionaron los Códigos Orgánicos de Policía, verdaderos monumentos legislativos de la época con toda la normativa necesaria particularmente reguladora de la actividad de las Administraciones en relación con los administrados.

En el esquema federal de 1864, además, el Poder Judicial correspondió básicamente a los Estados, lo que perduró hasta 1945, teniendo por tanto la Alta Corte Federal, competencias limitadas, entre ellas el control de constitucionalidad de las leyes nacionales y estatales (art. 89).

En cuanto al nivel nacional, la Constitución distribuyó el Poder entre una Legislatura Nacional, integrada por dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, correspondiendo a los Estados determinar la manera de hacer el nombramiento de sus miembros (art. 89); el Ejecutivo Nacional a cargo del Presidente de la República, electo por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y secreta “de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores” (art. 89) y por la Alta Corte Federal, cuyos miembros eran nombrados por el Congreso, a proposición de las Legislaturas de los Estados (art. 89). Se consolidó así el control concentrado de constitucionalidad atribuido a la alta corte federal, dada la repartición territorial del poder, combinado con el ejercicio del control difuso de constitucionalidad que se asignó a todos los tribunales.

El régimen federal, conforme al marco de la Constitución de 1864 funcionó con multitud de vicisitudes, golpes de Estado y revoluciones comandadas por los caudillos regionales, habiéndose reformado la Constitución de 1864 en 1874, 1881, 1891 y 1893, hasta que fue sustituida por la Constitución de 1901. Dichas reformas fueron, en general, sobre cuestiones puntuales no sustanciales, por ejemplo, para extender o acortar el período constitucional del Presidente de la República; o para canalizar en un órgano nacional como el Consejo Federal creado en 1881, en sustitución de los “Congresos de Plenipotenciarios” que Guzmán Blanco estableció desde 1879, después de haberse consolidado en el poder, para reunir a los Presidentes de los Estados y sujetarlos en la fijación de políticas públicas fijadas parte del Presidente nacional.

Guzmán gobernó hasta 1888 cuando salió de Venezuela hacia Francia, dejando en la presidencia a uno de sus aliados políticos, Juan Pablo Rojas Paúl quien fue el segundo presidente civil que tuvo la República después de José María Vargas (1830). Una reforma constitucional, de nuevo mal realizada, para extender el período constitucional del Presidente que se había reducido a dos años, hizo estallar rivalidades caudillistas, dando lugar a otros diez años de inestabilidad, revoluciones, elecciones y reformas constitucionales, que culminaron con la Revolución Liberal Restauradora de 1899.

Esta fue comandada por dos caudillos regionales del Estado Táchira, Estado fronterizo con Colombia en la región de Los Andes, Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, a quienes después de una rápida campaña militar, el Poder Ejecutivo resolvió entregarles el poder. La revolución se había iniciado como una rebelión regional frente al Poder central que decidió nombrar provisionalmente a los Presidentes de los Estados restaurados territorialmente (que habían sido reducidos por Guzmán Blanco), buscando entonces restaurar el esquema federal de gobierno que había sido progresivamente centralizado por Guzmán Blanco.

Sin embargo, lo que resultó, materializado en la Constitución de 1901, fue un cambio radical de orden constitucional establecido para todo lo contrario, es decir, para la sustitución del Estado federal, sin cambiarle el nombre de Estados Unidos de Venezuela, por un Estado altamente centralizado que se materializó con la Constitución de 1901,³² y

32 Véase, en general, *El Pensamiento Político de la Restauración Liberal*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano en el Siglo XX* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), tomo I, 2

que respecto de los Presidentes de Estado que pasaron a ser gobernadores, los mismos comenzaron a ser designados por el Presidente de la República, lo que sólo se cambiaría noventa años después en 1989.

III. EL ESTADO AUTOCRÁTICO CENTRALIZADO (1901-1945)

En efecto, el tercer período constitucional de la historia de Venezuela, después del período de la formación del Estado Independiente (1811-1864) y del período del Estado Federal (1864-1901), se inició con la llegada de los andinos al poder³³ luego del deterioro total del poder central, y tuvo una duración de 46 años hasta que la Revolución de Octubre de 1945 provocó el tercer gran cambio político del Estado. El Proyecto Político que se desarrolló durante esa primera mitad del siglo XX fue el de la consolidación del Estado Nacional y la centralización del poder, como reacción a la disgregación federal liberal que había resultado del período anterior.

En el período, la paz del país se impuso por la fuerza, habiendo quedado atrás la historia de la revoluciones triunfantes que caracterizó el devenir histórico de los períodos anteriores, en particular de la Revolución de Marzo (1858), la Dictadura de Páez (1861), la Revolución Federal (1863), la Revolución Azul (1868), la Revolución de Abril (1870), la Revolución Reivindicadora (1879), la Revolución Legalista (1892) y la Revolución Liberal Restauradora (1899) que provocaría el cambio.

En efecto, al amparo de la Constitución de 1901, producto como tantas otras anteriormente de una Asamblea Constituyente convocada por la revolución triunfante, se desmontó la estructura del Estado federal, sustituyéndola – excepto de nombre - por la de un Estado centralizado, que se consolidó progresivamente durante la primera mitad del siglo XX. El Estado siguió denominándose hasta 1953 como Estados Unidos de Venezuela, pero en un marco de centralización del poder, montado como reacción a la disgregación federal liberal que había resultado del período constitucional anterior. A partir de entonces, los Presidentes o Gobernadores de los Estados pasaron a ser del libre nombramiento y

vols., Caracas 1983 (Prólogo sobre la “Ideología Política de Cipriano Castro y el problema del poder”, de Eleonora Gabaldón y Judith Gamus de Wiessel).

33 Véase Domingo Alberto Rangel, *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964; Rafael Gallegos Ortiz, *La Historia Política de Venezuela de Cipriano Castro a Pérez Jiménez*, Caracas, 1960.

remoción del Presidente de la República, y éste solo fue electo en forma indirecta por el voto de los senadores y diputados al Congreso nacional.

En esa forma, el triunfo de la revolución, en efecto, condujo a la conclusión con la reforma del Estado federal a la eliminación del propio caudillismo regional y, con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador);³⁴; al cese de las guerras civiles que sólo el caudillismo regional podía provocar³⁵, y a la integración política nacional mediante el establecimiento de un Ejército Nacional como soporte del poder central;³⁶ todo ello acompañado de un proceso progresivo de centralización política, militar, de los ingresos públicos, fiscal, administrativa y legislativa³⁷ que se desarrolló particularmente a partir de 1908, cuando Juan Vicente Gómez asumió la presidencia de la República, con fundamento político en la idea autoritaria del “gendarme necesario,” o del llamado cesarismo democrático.³⁸

Por ello, una de las reformas más importantes introducidas por la Constitución de 1901 fue la eliminación por primera vez desde 1864, de la norma que prohibía al Gobierno nacional situar en los Estados fuerzas o jefes con mando; agregando a ello, la nacionalización de la guerra, y sus elementos, las armas, disponiendo que “todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación”. Ello condujo a la constitución, por primera vez en la historia político constitucional, de un Ejército nacional, en sustitución del ejército de milicias anterior, regulándose incluso expresamente en otra reforma posterior a la Constitución de 1914, la facultad del Presidente de la República de “organizar el Ejército y la milicia nacionales en la república.”

La centralización del Estado se produjo en todos los ámbitos, consolidándose por lo demás el sistema de elección del Presidente de la República en forma indirecta o de segundo grado, básicamente por los senadores y diputados del Congreso.

34 Véase R. J. Velásquez, *La caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo y Drama* de Antonio Paredes, Caracas, 1973, pp. 265 y ss.

35 Véase Mariano Picón Salas, *Los días de Cipriano Castro*, Barquisimeto, 1955.

36 Véase Ángel Ziemn, *El Gomecismo y la formación del Ejército Militar*, Caracas, 1979.

37 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El desarrollo institucional del Estado Centralizado en Venezuela (1899–1935) y sus proyecciones contemporáneas” en *Revista de Estudio de Administración Local Autónoma*, N° 227, Madrid, 1985, pp. 487 a 514 y N° 228, Madrid, 1985, pp. 695 a 726.

38 Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático, Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, pp. 119 y ss.

La centralización se manifestó también en el ámbito de los ingresos públicos, particularmente los tributarios, que conforme al esquema federal se habían repartido entre el nivel federal y el de los Estados, aun cuando correspondiendo al nivel central los impuestos de aduanas, que eran los más importantes. Después de varias reformas constitucionales puntuales, para asegurar la permanencia en el poder militar y civil a Juan Vicente Gómez, con la reforma de la Constitución de 1925, se culminó con el proceso de centralización nacional. Con ella, se ampliaron considerablemente las materias reservadas al Poder Central por los Estados de la Federación en las “Bases de la Unión”; se permitió al Presidente de la República ausentarse de la capital sin dejar encargado en la Presidencia (art. 79.6), así como la potestad del Presidente de restringir o suspender los derechos constitucionales (art. 36); se ratificó la competencia del Presidente de la República de nombrar los Presidentes de Estado; se prohibió a los Estados tener fuerzas armadas propias, con lo que se extinguieron formalmente los últimos vestigios del sistema federal (arts. 15.8 y 17.2), consolidándose la estructuración a nivel del Poder Federal, del Ejército Nacional con el cual gobernó y consolidó su poder el dictador; y se eliminó la necesidad de aprobación legislativa de las concesiones de explotación de hidrocarburos, que los textos anteriores exigían, dejando las decisiones en manos del Ejecutivo nacional.

La centralización también abarcó una centralización fiscal en relación con la casi totalidad de los ingresos a nivel estatal, regulándose como contrapartida un apartado presupuestario anual con el nombre de Situado Constitucional, equivalente al 12% del total de “ingresos por Rentas” (art. 17,4) con el objeto de “devolver” a los Estados parte de sus antiguos ingresos o rentas centralizadas, que se repartía entre los mismos de acuerdo con su población.

La centralización fiscal condujo a la reforma de la Hacienda Pública, y de la Administración Pública, al haber el Gobierno nacional adquirido progresivamente el control directo y total sobre los recursos fiscales, los que luego, a partir de los años treinta se comenzaron a acrecentar con la renta minera y la explotación petrolera; y el establecimiento, a partir de 1918 del principio de la Unidad del Tesoro y, por tanto, de la no afectación de rentas a gastos específicos, excepto mediante la figura de los institutos autónomos que adquirió rango constitucional.

El proceso de centralización de competencias en el nivel federal a costa de las competencias de los Estados, por otra parte, desde las primeras décadas de siglo XX produjo un paralelo proceso de centralización legislativa que resultó en la progresiva consolidación de la legislación nacional, en todos los órdenes de la actividad administrativa y de la vida nacional, sustituyendo las materias que antaño habían regulado en los viejos Códigos de Policía de los Estados, por ejemplo en materia de salud, educación, circulación, comunicaciones, recursos naturales.

La Constitución de 1925 se reformó posteriormente en tres oportunidades, por razones puntuales, como por ejemplo en 1928 para eliminar las Vicepresidencias establecidas en 1922 y establecer expresamente en el texto constitucional, en el título relativo a los derechos constitucionales, en la regulación de la libertad de expresión de pensamiento, la prohibición de “la propaganda del comunismo” (art. 32, ord. 6); y en 1929, para separar de la presidencia de la república el cargo de Comandante en Jefe del Ejército, como órgano estatal autónomo (arts. 128 y 129), para que el dictador pudiera seguir gobernando sin tener que ser Presidente, lo que hizo intermitentemente hasta su muerte en 1935.

Con tal motivo lo sustituyó su Ministro de Guerra, general Eleazar López Contreras, quien al poco tiempo promocionó la reforma de la Constitución de 1936, iniciando lo que sería un régimen de transición de la dictadura a la democracia³⁹, que sin ser la continuación de la dictadura de Gómez ni el cambio radical de la misma, sentó las bases del cambio. La Constitución de 1936 por ejemplo, fue la primera que reconoció los derechos de carácter social, incorporando a su texto una serie de disposiciones, relativas a las relaciones laborales y a la protección de los trabajadores (art. 32,2), dando origen a la Ley del Trabajo promulgada meses después, y al desarrollo del movimiento sindical en el país.

En la Constitución también se estableció la posibilidad del establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad, al garantizarse la libertad de industria y la del trabajo con limitaciones por razones de “interés público o las buenas costumbres” (arts. 32,3 y 32,8). La Constitución además estableció el principio de la reforma agraria prescribiendo que la Nación favorecería la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña

39 Véase Eleazar López Contreras, *Proceso Político Social (1923–1936)*, Caracas, 1955.

propiedad rural, con el poder, mediante trámites legales y previa indemnización, de “expropiar tierras no explotadas de dominio privado para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley” (art. 32,2). Igualmente, fue la Constitución de 1936 la que también por primera vez consagró la posibilidad expresa para el Estado de poderse “reservar el ejercicio de determinadas industrias, para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación” (art. 32,9), con lo que se le dio consagración constitucional a la intervención directa y activa del Estado en la economía.

En el ámbito político, en la misma también se regularon y reconocieron los derechos políticos, los cuales comenzaron a ejercerse, aun cuando el texto constitucional ratificó la declaración de considerar las “doctrinas comunistas y anarquistas” como “contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación”, lo cual no será eliminado sino en 1945 (art. 32,6). La década que sucedió a la reforma de 1936 en todo caso, fue testigo del nacimiento de los movimientos obreros y de masas, así como de los movimientos políticos, antecedentes de los partidos políticos que luego actuaron en el país durante la segunda mitad del siglo XX,⁴⁰ en cuya formación los antiguos estudiantes del año 1928 jugarían un gran papel.⁴¹

El sistema de sufragio, en todo caso, permaneció inmodificado en cuanto al carácter indirecto para la elección del Presidente que continuó en manos del Congreso, prohibiéndose sin embargo la reelección (arts. 95, 96 y 132).

Durante todo el período del Estado autocrático centralizado erigido con la Constitución de 1901, como se ha mencionado, fue reformada en diversas ocasiones, con motivo de regulaciones puntuales, dando origen a las Constituciones de 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1931. Entre ellas, la de 1925 fue la de consolidación de Estado centralista y autoritario, y las de 1936 y 1945, las de la transición del mismo. Por ello, el final del período autocrático centralizado de la historia constitucional de Venezuela durante el siglo XX, lo marcó la reforma constitucional de 1945, motorizada bajo el gobierno del Presidente Isaías Medina Angarita quien sucedió en 1940 a López Contreras, y cuyo período coincidió con el de la Segunda Guerra Mundial. En dicha reforma se incorporaron

40 Véase Manuel Vicente Magallanes, ampliación y reedición del citado. *Los Partidos Políticos en la Evolución Histórica Venezolana*, Caracas, 1973.

41 Véase María de Lourdes Acedo de Sucre y Carmen Margarita Nones Mendoza, *La generación venezolana 1928. Estudio de una élite política*, Caracas, 1967.

a la Constitución disposiciones que reflejaron la situación económica de emergencia provocada por la Guerra, otorgándose amplios poderes al Estado para controlar de la economía nacional, facultándose al Poder Federal para “dictar en circunstancias extraordinarias, las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza” (art. 32.9); se ampliaron los poderes del Gobierno Central aun cuando se conservaba, de nombre, la forma federal del Estado (arts. 15 y 78); se nacionalizó toda la administración de justicia; y se liberalizaron los derechos políticos al eliminarse la prohibición que desde el texto constitucional de 1928 se establecía respecto del comunismo.⁴²

Sin embargo, a pesar del reclamo político por la instauración del sufragio universal y directo, para la elección presidencial, el mismo no se estableció, continuando el sistema de elección indirecta por el Congreso, y limitando el voto de las mujeres solo para las elecciones municipales, lo que entre otros múltiples factores fue el detonante de la Revolución de octubre de 1945 que daría inicio a un nuevo ciclo en la historia constitucional, el del período democrático centralizado de Estado.

IV. EL ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO (1945-1999)

El cuarto de los grandes períodos de la historia constitucional de Venezuela que es el del régimen democrático centralizado, que comenzó en Venezuela bien antes que los regímenes democráticos de muchos países de América latina, se inició con la llamada Revolución de Octubre de 1945,⁴³ que con un golpe militar llevó al partido Acción Democrática al poder, constituyéndose una Junta de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt,⁴⁴ e integrada por otros actores civiles y militares,, entre ellos, el Mayor Marcos Pérez Jiménez, quien después sería a su vez, dictador por casi una década (1950–1958).⁴⁵

Con la revolución de Octubre, en todo caso, se dio inicio en un proceso, sin estar exento de vicisitudes políticas, al período de la democratización del Estado y de la sociedad

⁴² Véase Tomás Enrique Carrillo B., *El régimen del general Isaías Medina Angarita*, Fundación Previsora, Vadell hermanos Editores, Caracas 2008.

⁴³ Véase Marco Tulio Bruni Celli, *El 18 de octubre de 1945*, La Hoja del Norte, Caracas 2014; Jorge Olavarría, *La revolución olvidada. El 18 de octubre de 1945*, Fundación Olavarría, 2008.

⁴⁴ Véase Roberto J. Alexander, *The Venezuela Democratic Revolution. A profile of the Regime of Rómulo Betancourt*, New Jersey, 1964.

⁴⁵ Véase Andrés Stambouli, *Crisis Política Venezuela 1945–1958*, Caracas, 1980; José Rodríguez Iturbe. *Crónica de la Década Militar*, Caracas, 1984.

venezolana, originando el sistema político de Estado democrático centralizado de Partidos que perduró durante toda la segunda mitad del siglo XX. El proyecto político que definió la actuación de las generaciones que condujeron al país en esa etapa, fue el del establecimiento y mantenimiento de un régimen democrático de gobierno en el país de América Latina que para entonces era el que menos tradición democrática tenía, y cuyos gobernantes durante siglo y medio habían sido casi todos militares, con el propósito además de democratizar la sociedad y la economía.

La consecuencia del golpe de Estado de 1945 fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que se eligió e instaló en diciembre de 1946, con la función de dictar la nueva Carta Fundamental, la cual después de meses de debate se sancionó en 1947.

Este texto, en la historia constitucional del país, como lo fue el de 1811, el de 1864 y el de 1901, también tuvo un carácter revolucionario, en este caso, además de por la técnica y expresión, por su contenido. Comenzó con una Declaración Preliminar, equivalente al Preámbulo de las Constituciones posteriores (1961 y 1999), en la cual se formularon los principios fundamentales de dicho pacto de organización política, entre ellos, “la sustentación de la democracia, como único e irrenunciable sistema de gobernar su conducta interior, y la colaboración pacífica en el designio de auspiciar ese mismo sistema de gobierno y relaciones de todos los pueblos de la tierra”, lo cual recogió luego el texto constitucional de 1961 y en cierta forma el de 1999 en sus preámbulos.

En cuanto a la forma del Estado, la Constitución de 1947 lo dividió territorialmente entre los Estados, un Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales (arts. 2 y 9), estas últimas formadas por las islas del Mar Caribe de acuerdo a la figura que había sido creada por la Constitución de 1925 (arts. 3 y 10). El territorio de los Estados de acuerdo al artículo 2 de la Constitución de 1947, y siguiendo la orientación de la de 1904 (art. 7,3), se dividió en Distritos Municipales y el de éstos, a su vez, en Municipios” (art. 2). De acuerdo a esta división político territorial, el Poder Público se distribuyó verticalmente “entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional” (art. 86) (fórmula que luego recogió la Constitución de 1999), correspondiendo, sin embargo, el ejercicio del primero, a los Concejos Municipales ubicados en cada “distrito” de los Estados y no en los Municipios (art. 109). Se inició así una confusión que perduró hasta

1989, entre las Municipalidades (Distrito Municipal) y los Concejos Municipales, órganos que representaban a las Municipalidades, a los cuales se atribuyó el ejercicio del Poder Municipal.

En este esquema de distribución vertical del Poder, la Constitución de 1947, si bien conservó el nombre de Estados Unidos de Venezuela, eliminó el Título inicial que habían tenido las Constituciones del período federal, desde 1864, relativo a las “Bases de la Unión”, y lo sustituyó por un extenso título relativo al Poder de los Estados, en el cual se conservaron competencias sustantivas de éstos en materia de desarrollo económico y físico (art. 121). En cuanto al Poder Municipal, la Constitución de 1947 destinó también un desusado y extenso título a su regulación, con detalle respecto del ámbito de la autonomía “de los Concejos Municipales” (art. 111) y de la competencia del “Poder Municipal” (art. 112), la cual también tenía un contenido amplio (como el de la Constitución de 1999), aun cuando con previsión expresa, en muchos casos, respecto de que esa competencia debía ejercerse “con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales” (art. 112, 2 y 3) con lo cual se limitó sustancialmente la referida autonomía del Poder Municipal, como igualmente ocurre en el texto constitucional de 1999.

La Constitución de 1947 destinó, por otra parte, un extenso articulado a la regulación de los “deberes y derechos individuales y sociales” (arts. 20 a 78), siguiendo las líneas del constitucionalismo de la época. Así, reguló detalladamente las garantías individuales (Art 29 a 46), los derechos de la familia (arts. 47 a 50), el derecho a la salud y a la seguridad social (arts. 51 y 52), los derechos concernientes a la educación (arts. 53 a 60), el derecho al trabajo (arts. 6 a 61), los derechos de carácter económico (arts. 65 a 75), y las normas relativas a la suspensión y restricción de garantías (arts. 76 a 78). Además, reguló el derecho al sufragio, estableciéndolo por primera vez en el siglo XX en un texto constitucional, con carácter universal, directo y secreto para la elección de todos los cuerpos representativos y del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, respecto de todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de 18 años (art. 81).

En cuanto a la regulación de la propiedad privada y de la libertad económica, la Constitución de 1947 siguió la orientación iniciada en el texto de 1936, estableciendo la función social de la propiedad, la cual, en consecuencia, podía ser sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que estableciera la Ley con fines de utilidad

pública o interés general (art. 65), orientación que se siguió en las Constituciones de 1961 y 1999. En cuanto a la libertad económica, la Constitución de 1947 estableció las bases contemporáneas del intervencionismo estatal, no sólo al permitir limitaciones a dicha libertad por razones sanitarias o de seguridad pública, sino al consagrar el derecho del Estado de “dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional” (art. 73), en una fórmula que también se siguió en las Constituciones posteriores.

En cuanto al Poder Nacional, al eliminarse el título de las “Bases de la Unión”, se estableció en el texto del 1947 un título especial dedicado al mismo, en el cual se enumeraron sus competencias (art. 138) en el estilo que luego se recogió en los artículos 136 de la Constitución de 1961 y 156 de la de 1999. Se previó consecuentemente, en virtud de la tendencia centralista que este texto conllevaba, la posibilidad de que las Cámaras Legislativas pudieran descentralizar competencias nacionales hacia los Estados y Municipalidades (art. 139), lo cual recogieron las Constituciones de 1961 (artículo 137) y 1999 (arts. 157, 158).

Se reguló detalladamente lo relativo a las relaciones internacionales (art. 104 a 108), a las Fuerzas Armadas Nacionales (arts. 93 a 103) y a la Hacienda Pública Nacional (arts. 231 a 247) de manera muy diferente a la tradición constitucional precedente, y en cuanto al Poder Nacional, éste, dividido entre el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 139), fue objeto de una regulación orgánica detallada (art. 137 y 222), que han seguido muy de cerca las Constituciones de 1961 y 1999, aun cuando en ésta última con el agregado de dos otros Poderes Públicos: Ciudadano y Electoral.

En este contexto, debe destacarse particularmente, como innovación, la regulación por primera vez a nivel constitucional de instituciones como el Ministerio Público a cargo del Fiscal General de la República (arts. 223 a 227) y la Contraloría General de la República (arts. 241 a 247) con autonomía funcional, y la Procuraduría General de la República (arts. 228 a 230) como institución diferenciada del Ministerio Público, dentro de la misma orientación luego recogida por la Constitución de 1961; y que la Constitución de 1999 completó, al configurar el Poder Ciudadano (Ministerio Público, Contraloría General, Defensor del Pueblo) y el Poder Electoral.

A pesar del excelente texto constitucional democrático de 1947, la práctica política del trienio 1945–1948 lamentablemente impidió el establecimiento de un sistema político con reglas de juego claramente establecidas, debido a la tendencia hegemónica del partido Acción Democrática, gran triunfador en las elecciones de 1946 y 1947, con una mayoría más que abrumadora. Esto provocó conflictos políticos y sociales al gobierno que impidieron a Acción Democrática realizar mayores transformaciones efectivas que no fueran, en materia económica y petrolera, la consolidación de las medidas adoptadas en el gobierno de Medina, pues a los pocos meses de la elección de Rómulo Gallegos (1884–1969) como Presidente de la República, los mismos militares que habían dado el golpe en 1945 desplazaron del poder a Acción Democrática con un nuevo golpe militar en noviembre de 1948.

Constitucionalmente la consecuencia del golpe fue la derogación de la Constitución de 1947, restableciéndose la vigencia de la Constitución de 1936, con las reformas de 1945. El presidente militar de la Junta Militar de Gobierno, Carlos Delgado Chalbaud fue asesinado en noviembre de 1950, como consecuencia de lo cual se estableció un gobierno provisorio que inició una escalada represiva inusitada, particularmente contra los miembros del partido Acción Democrática, y organizó, en 1952, unas elecciones para designar los miembros de una nueva Asamblea Constituyente que a pesar de que resultaron fraudulentas, originaron una Asamblea que se instaló en 1953, y cuyo primer acto fue decretar que el general Pérez Jiménez seguiría en ejercicio del Poder Ejecutivo, hasta tanto entrase en funciones el Gobierno Constitucional de la Nación,” lo que ocurrió el mismo año luego de sancionarse la nueva Constitución de 1953, con el mismo Pérez Jiménez como “Presidente Constitucional de la República” para el período 1953–1958.

Ahora bien, si algo cambió definitivamente con esta Constitución de 1953, fue la forma federal del Estado, pues si bien formalmente estableció el mismo principio de distribución vertical del Poder Público formulado en los textos precedentes a partir de 1925, “entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional” (art. 40), cuando pasó a regular el principio residual de competencias, la atribuyó al Poder Nacional, al establecer como competencia de éste, “toda otra materia que la presente Constitución no atribuya a los otros Poderes” (art. 60,29). Con ello, la Constitución de 1953 acabó con uno de los últimos vestigios del federalismo, lo que se corroboró con el abandono la denominación de la

Nación como “Estados Unidos de Venezuela” que el texto de 1864 había impuesto, y se adoptó la denominación contemporánea de República de Venezuela (art. 2).

Un plebiscito convocado al término del período del Presidente Pérez Giménez, en diciembre de 1957, con resultados fraudulentos y rechazo político, fue el detonante para que los militares, de nuevo intervinieran, dando un golpe de Estado el 23 de enero de 1958, poniendo fin a lo que fue una de las dictaduras más represivas y desnaturalizadoras de nuestra historia. El resultado del movimiento militar con respaldo popular fue la constitución de una Junta de Gobierno que convocó a elecciones generales con el objeto de enrumbar al país “hacia un Estado democrático de derecho.”⁴⁶

Para ello, los partidos suscribieron el “Pacto de Punto Fijo,” que fue un acuerdo excepcional con el objeto de poner de lado las diferencias y enfocarse en la tarea de democratizar el país, lo que lograron con creces. Convocadas las elecciones, Rómulo Betancourt resultó electo como Presidente, y una vez electo el nuevo Congreso, asumió la labor constituyente, sancionando la Constitución de 23 de enero de 1961.⁴⁷ Precisamente por ese pacto, sin duda, esta Constitución de 1961,⁴⁸ que tuvo como texto de inspiración el de la Constitución de 1947, fue la que en toda la historia constitucional ha tenido mayor vigencia (38 años) siendo la segunda la de 1830, que tuvo 27 años de aplicación.

Entre las innovaciones del texto constitucional de 1961, que como se dijo, tomó como modelo el texto de la de 1947, estuvieron, en el marco de la justicia, en haber establecido el Consejo de la Judicatura para el gobierno judicial, separado de la Corte Suprema de Justicia; el haber constitucionalizado a la jurisdicción contencioso administrativa; haber regulado por primera vez en el texto constitucional la acción de amparo; y haber

46 Véase en *Gaceta Oficial* N° 45.567 de 23-01-58. Véase R. Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, 2 tomos, Caracas 1968. Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Consolidación del Estado de Derecho 1958-1998*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 1162 pp.

47 Véase en general, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1972-1973, 2 tomos (4 volúmenes); *Estudios sobre la Constitución Libro Homenaje a Rafael Caldera*, 4 Tomos, Caracas, 1980.

48 Véase en particular, sobre la Constitución de 1961, Allan Brewer-Carías, *La Constitución y sus Enmiendas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991; *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, VII Tomos, Caracas-San Cristóbal, 1998; Allan Brewer-Carías,; e *Instituciones del Estado Democrático de Derecho. Constitución 1961*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 1180 pp.

perfeccionado definitivamente el sistema mixto o integral de justicia constitucional, mezclando el control concentrado con el control difuso.

Desde 1958 hasta 1999, en todo caso, el país vivió bajo un régimen político democrático representativo, monopolizado por los partidos políticos, habiéndose sucedido en la Presidencia, por primera vez en la historia política del país, varios Presidentes por la vía del sufragio universal, directo y secreto,⁴⁹ todos civiles (Rómulo Betancourt (1959–1964), Raúl Leoni (1964–1969); Rafael Caldera (1969–1974); Carlos Andrés Pérez (1974–1979); Luis Herrera Campíns (1979–1984); Jaime Lusinchi (1984–1989), Carlos Andrés Pérez (1989–1994), Ramón J. Velázquez (1993–1994);), y Rafael Caldera (1994–1999). Los partidos habían logrado su objetivo de democratizar al país, que funcionó durante las décadas de la segunda mitad del siglo XX cuando muchos otros países de América latina aún estaban bajo dictaduras militares.

Lamentablemente, sin embargo, el sistema de democracia de partidos⁵⁰ no evolucionó conforme a lo que se había sembrado, y décadas después de su instauración, el sistema que se desarrolló con las características de un Estado de partidos,⁵¹ comenzó a dar muestras de agotamiento. Salvo las reformas descentralizadoras para reforzar la democracia, iniciadas con la Ley Orgánica de descentralización delimitación y transferencia de competencias del Poder Público y la Ley de elección directa de gobernadores de 1989,⁵² ambas sancionadas en ejecución de precisas normas que se habían previsto en la Constitución de 1961, y del

49 Ello llevó a que desde 1973, se estimase a la democracia venezolana como una de las pocas efectivas y competitivas de América Latina. Véase Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 3; D. H. Blank, *Politics in Venezuela*, 1973, p. 272. Sobre el proceso político democrático en estos años, véase Allan R. Brewer-Carías,

⁵⁰ Véase Juan Carlos Rey, “El Sistema de Partidos Venezolanos” en su libro: *Problemas Socio-Político de América Latina*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980; y “El sistema de partidos venezolano, 1830-1999,” en: *Temas de Formación Sociopolítica*, N° 16- 36. Centro Gumilla, Publicaciones UCAB, Caracas: 2009.

⁵¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975; Allan R. Brewer-Carías, *El Estado. Crisis y Reforma*, Caracas, 1982; Allan R. Brewer-Carías, *El Estado Incomprendido. Reflexiones sobre el sistema político y su reforma*, Caracas, 1985. Sobre una crítica a nuestra apreciación sobre el Estado de Partidos, véase Juan Carlos Rey, “El sistema de partidos falló,” en http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblio/texto/SIC2010722_67-72.pdf

⁵² Véase el texto de las leyes en Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes y Reglamentos para la Descentralización de la Federación*, cit., pp. 273 y ss. La Ley de descentralización se consideró como de que tenía rango constitucional. Véase Carlos Ayala Corao, “Naturaleza y alcance de la descentralización estatal” en *idem*, pp. 99 y ss.

impulso dado al proceso descentralizador en 1993,⁵³ la ceguera de los partidos político y su liderazgo, terminó por hacer colapsar la democracia, impulsado por dos intentos de golpe militar en 1992, liderados por el teniente coronel Hugo Chávez,⁵⁴ y la autodestrucción de los propios partidos consumada primero, con el enjuiciamiento del Presidente Carlos Andrés Pérez en 1993, quien no pudo terminar su segundo período, lo que fue decidido por su propio partido Acción Democrática; y el desprecio a su propio partido Social Cristiano, consumado en ese mismo año por el Presidente Rafael Caldera para poder ser electo con una minoría abrumadora.

La crisis política fue terminal,⁵⁵ y para las elecciones presidenciales de 1998, el vacío político abismal que existía, en pocos meses de campaña fue copado por el candidato golpista y anti-partido que tenía menos credenciales democráticas: Hugo Chávez Frías. La incomprensión del liderazgo tradicional sobre lo que estaba ocurriendo, fue la que condujo a esa crisis política terminal de finales del siglo, cuando un cambio inevitable comenzó a desarrollarse; tal y como había ocurrido a mitades del siglo XIX en la víspera de la Revolución Federal, cuando finalizó la etapa del Estado independiente semi-centralizado; como sucedió a fines del mismo siglo XIX, en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, con el fin del período del Estado federal liberal; y como también había ocurrido hace más de medio siglo en la víspera de la Revolución de Octubre (1945), con el fin de la era del Estado autocrático centralizado. Y así mismo sucedió a finales de los noventa, entrando el país en una crisis política profunda de la cual aún no sale.

V. LA BÚSQUEDA FRUSTRADA DE UNA SALIDA A LA CRISIS POLÍTICA: UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE “DEMOCRÁTICA” Y UNA NUEVA CONSTITUCIÓN (1999)

53 Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994, pp. 13 a 20.

54 Véase H. Sonntag y T. Maingón, *Venezuela: 4-F 1992. Un análisis socio-político*, Caracas 1992; G. Tarre Briceño, *4 de febrero—El espejo roto*, Caracas 1994.

55 Véase Pedro Guevara, *Estado vs. Democracia*, Caracas 1997; Miriam Kornblith, *Venezuela en los 90. Crisis de la Democracia*, Caracas, 1998; Allan R. Brewer-Carías, *Cinco siglos de Historia y un País en Crisis*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Comisión Presidencial del V Centenario de Venezuela, Caracas 1998, pp. 95 a 117; Allan R. Brewer-Carías *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 15 a 85; Allan R. Brewer-Carías, “La crisis de las instituciones: responsables y salidas” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64, Caracas 1985, pp. 130 a 155.

Lo que resultaba claro en el año 1998 es que ya la crisis de la democracia, de su consolidación y afianzamiento, no se podía solucionar con una simple reforma constitucional. El tema no era formal sino de la práctica democrática que exigía que se abrieran efectivamente nuevos canales de representatividad y de participación democrática para llenar el vacío que había dejado el deterioro de los partidos políticos tradicionales. Por ello, al finalizar el siglo XX, en medio de la crisis terminal de gobernabilidad y de pérdida de legitimación del Poder, en Venezuela no había otra salida para la reconstitución democrática del sistema político, que no fuera convocando democráticamente a una Asamblea Constituyente.⁵⁶ La propuesta que ya se había formulado precisamente en la víspera del intento de golpe de Estado de 1992 intentado por Hugo Chávez,⁵⁷ y después del mismo,⁵⁸ pero que a pesar del apoyo que recibió,⁵⁹ y de los planteamientos concretos que se formularon para implementarla,⁶⁰ no fue siquiera considerada por los partidos políticos, ni por el Congreso ni por el gobierno, dejando el campo libre al único candidato presidencial que la enarbó como su único programa y bandera del cambio, Hugo Chávez Frías, a quien el Presidente Caldera había indultado por su intento de golpe militar, y con base en la cual ganó la elección presidencial el 6 de diciembre de 1998.

El reto que entonces tuvieron los venezolanos fue la convocatoria democrática de la Asamblea Constituyente mediante el referendo consultivo que la Ley Orgánica del Sufragio

⁵⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente* 1999, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, 1198 pp..

⁵⁷ Frente Patriótico, *Por una Asamblea Constituyente para una nueva Venezuela*, Caracas 1991.

⁵⁸ Véase Consejo Consultivo de la Presidencia de la República, *Recomendaciones del Consejo Consultivo al Presidente de la República*, Caracas 1992, p. 15; Congreso de la República, Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución, *Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961 con Exposición de Motivos*, Caracas, Marzo 1992, pp. 49 y ss.

⁵⁹ Véase *El Fiscal General y la Reforma Constitucional*, Comunicación del Dr. Ramón Escovar Salom al Presidente de la Cámara de Diputados Dr. Luis Enrique Oberto. Ministerio Público, Caracas 08-07-92. Véase, además, R. Escovar Salóm, “Necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente” en *Cuadernos Nuevo Sur*, N° 2-3, julio-diciembre, Caracas 1992, pp. 156 a 160; Véase los trabajos de Ricardo Combellas, “Asamblea Constituyente. Estudio jurídico-político” y de Ángel Álvarez, “Análisis de la naturaleza de la crisis actual y la viabilidad política de la Asamblea Constituyente” en COPRE, *Asamblea Constituyente: Salida democrática a la crisis*, Folletos para la Discusión N° 18, Caracas 1992. Frente Amplio Proconstituyente *¿Qué es la Constituyente?*, *El Nacional*, Caracas, 30-06-94; Oswaldo Álvarez Paz, *El Camino Constituyente*, Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo, Junio 1992; Hermán Escarrá Malavé, *Democracia, reforma constitucional y asamblea constituyente*, Caracas 1995.

⁶⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, en “Presentación” del libro *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, pp. 11 a 66

y Participación Política de 1997 había previsto (art. 181). Para ello se propuso que en las elecciones de noviembre o diciembre de 1998, se incluyera una tercera tarjeta para efectuar la consulta sobre el tema de la convocatoria a una Constituyente⁶¹, de manera que el Congreso que se eligiera en noviembre de 1998 asumiera la tarea inmediata prioritaria, por mandato popular, de proceder a la reforma de la Constitución para regular la Asamblea Constituyente y así poder convocarla constitucionalmente en 1999.⁶² Nada de ello ocurrió, dejándosele campo libre al recién electo Hugo Chávez para que procediera a implementar su propuesta la cual sin duda violaba la Constitución de 1961, pues en su texto no existía la figura de la Asamblea Constituyente para modificar la misma. La pauta, sin embargo, la dio la Corte Suprema de Justicia, en una muy ambigua sentencia dictada bajo presión política evidente el 19 de enero de 1999, (casos: *Referendo Consultivo I y II*), al resolver sendos recursos de interpretación que se le habían formulado, pero sin hacerlo en su integralidad,⁶³ dejando a la opinión pública la interpretación de lo decidido.⁶⁴

Ello allanó el camino para que el mismo día en el cual tomó posesión de su cargo de Presidente, el 2 de febrero de 1999, Hugo Chávez procediera a convocar un referéndum consultivo sobre la Asamblea Constituyente,⁶⁵ el cual después de batallas judiciales y

61 Véase Enrique Ochoa Antich, Véase *El Universal*, Caracas 30-06-98, p. 1-16; *El Nacional*, Caracas 31-07-98, p. D-6; *El Universal*, Caracas 31-07-98, pp. 1-2; y *El Nacional*, Caracas 18-08-98, p. D-4; Oswaldo Álvarez Paz, “Constituyente a la Vista”, *El Universal*, Caracas 06-08-98, p. 1-5; y sus declaraciones en *El Globo*, Caracas 14-08-98, p. 4; en *El Nacional*, Caracas 24-08-98, p. D-3 y en *El Universal*, Caracas 24-08-98, p. 1-18; Véase Ricardo Combellas, *¿Qué es la Constituyente? Voz para el futuro de Venezuela*, Caracas 1998; R. Combellas (coordinador) *Constituyente. Aportes al Debate*, COPRE, Konrad Adenauer Stiftung, Caracas 1998. Véase además, Juan M. Raffalli Arismendi, *Revolución, Constituyente y Oferta Electoral*, Caracas 1998.

62 Véase lo que expusimos al respecto, en noviembre de 1998, en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Caracas 1999, pp. 78 a 85.

63 *Ídem*. Sobre esta decisión de la sentencia, Lolymar Hernández Camargo señala: “lejos de dar una respuesta directa a la importante interrogante planteada, abre la posibilidad para que se realice el referendo consultivo, pero no establece con precisión el mecanismo que permita tal convocatoria, sino que entrega tal cometido a los ‘órganos competentes’ ” en *La Teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, UCAT, San Cristóbal, 2000, pp. 54 a 63. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La configuración judicial del proceso constituyente o de cómo el guardián de la Constitución abrió el camino para su violación y para su propia extinción”, en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 453 y ss.; y *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, UNAM, México, 2001, pp. 60 y ss.

64 Véase el texto de las sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, *op. cit.*, pp. 25 a 53 y pp. 55 a 114; y en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, *op. cit.*, pp. 153 a 228.

65 Véase el texto en *Gaceta Oficial* N° 36.634 de 2 de febrero de 1999, y su modificación en *Gaceta Oficial* N° 36.658 de 10 de marzo de 1999. Véase la crítica a dicho decreto como un fraude constitucional en

sentencias contradictorias, se realizó en abril de 1999, habiéndose electo los diputados a la Constituyente en julio de 1999. La elección fue de tal manera concebida, que más del 95% de los diputados fueron electos entre los candidatos propuestos por el Presidente de la República. Esta mayoría abrumadora, hizo que a pesar de que la Corte Suprema de Justicia hubiera establecido en sentencia de 18 de marzo de 1999,⁶⁶ y luego en sentencia de 13 de abril de 1999⁶⁷, que la actuación de la Asamblea Constituyente a elegir, era posible porque lo permitía la Constitución de 1961, en cuyo marco debía actuar (lo que significaba que la misma no podía perder su vigencia durante la actuación de la Asamblea, y los poderes constituidos, debían continuar actuando conforme a la Constitución, sin poder ser disueltos ni intervenidos),⁶⁸ la Asamblea asumiera un poder constituyente originario, y dando un golpe de Estado, irrumpió contra la Constitución e intervino todos los órganos de los poderes constituidos, dedicando solo los últimos meses de su funcionamiento a redactar una nueva Constitución, que se sancionó en noviembre de 1999 y se aprobó mediante referendo en diciembre de 1999.

La realidad fue que la forma cómo se eligió la Asamblea impidió la participación de todos los sectores de la sociedad en el proceso constituyente, de manera que la Asamblea no fue un mecanismo para promover el diálogo y consolidar la paz, permitiendo la competitividad y convivencia, sino que fue un mecanismo para la exclusión que sirvió para acentuar las diferencias fundamentales entre los sectores políticos y agravar la crisis política, profundizándose la polarización del país. Tres lustros después de realizado el proceso constituyente, la conclusión es que tampoco se lograron los propósitos que lo motivaron, pues no hubo efectiva reforma del Estado para asegurar la democracia social y participativa. Es decir, nada de lo que había que cambiar en el sistema político democrático fue cambiado; y más bien el resultado constitucional del proceso constituyente, fue la

Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999, pp. 229 ss.

66 Véase el texto de la sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 169 a 185. Igualmente en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 73 y ss.

67 Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 190 a 198. Igualmente en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 85 y ss.

68 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, op. cit., p. 160.

acentuación de los aspectos más negativos del sistema. Por ello, dicho proceso constituyente, además de haber constituido en si mismo un golpe de Estado, fue un fracaso.⁶⁹

La nueva Constitución que resultó en 1999, en efecto, no aseguró la requerida transformación del Estado para perfeccionar la democracia, y sustituir el Estado centralizado de partidos por uno descentralizado y participativo,⁷⁰ y más bien, aun conservando los principios fundamentales de la tradición constitucional de Venezuela, estableció un marco autoritario que permitió, desde dentro y usando los mecanismos de la democracia,⁷¹ dismantlar el régimen democrático representativo y finalmente estructurar un Estado Totalitario,⁷² invocando supuestos mecanismos de ejercicio directo de la democracia (art. 5 y 62), pero bajo el estricto control del Poder central en el establecimiento de un Estado Comunal en paralelo al Estado constitucional⁷³.

Uno de los aspectos novedosos de la Constitución, fue el uso de denominaciones y calificativos para el Estado, así como de enunciaciones de principios de su actuación. Al

⁶⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela” en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001, pp. 25–48; *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 243–253; y *Golpe de Estado Constituyente, Estado Constitucional y Democracia*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VIII, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 1018 pp.

⁷⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, tomo III, Caracas 1999, pp. 309 a 340. Véase sobre la nueva Constitución: Alan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, 2 Tomos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004. 1.350 pp.;r *La Constitución de 1999: Estado Democrático y Social de Derecho*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VII, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, 1190 pp.

⁷¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chavez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010; Asdrúbal Aguiar, *Historia Inconstitucional de Venezuela 1999-2012*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

⁷² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado Totalitario y desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014; *Authoritarian Government v. 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, 986 pp..

⁷³ 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 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, pp. 9-182

Estado se lo denominó como Estado como “Federal descentralizado” (art. 4), aun cuando el texto no sólo no logró superar el esquema centralista de la Constitución de 1961, sino que en la distribución del Poder Público, el esquema resultante resultó más centralizado, y menos federal,⁷⁴ con Estados aún más minimizados políticamente, sin competencias propias efectivas, sin recursos tributarios propios que se le quitaron totalmente y con entes legislativos regionales sin oficio. El centralismo del Estado agravado, resultó incluso en la eliminación del Senado, desapareciendo toda posibilidad de los Estados de participar en la formulación de las políticas nacionales, y con la previsión constitucional de la competencia de la Asamblea Nacional para dictar leyes limitativas de la “autonomía” de los Estados (art. 162), lo que antes solo podía establecer el propio texto constitucional.

Otra nueva denominación adoptada para en la Constitución fue la de “República Bolivariana de Venezuela” (art. 1), la cual no resultó otra cosa que la impresión, a todo lo público que provenía del gobierno, de un sello político partidario, partisano o partidista, que se denominó “bolivariano,” utilizándose así el nombre de Simón Bolívar para fines partidarios.

Igualmente se destaca otro nuevo calificativo asignado al Estado, siguiendo una tendencia general progresiva del constitucionalismo democrático al definírsele como “Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia” (art. 2), con lo que se resume el deber ser del Estado en una sociedad democrática en el mundo contemporáneo, haciendo énfasis tanto en las obligaciones sociales del Estado de procura de la justicia social como contrapartida al extenso elenco de derechos sociales que se incorporaron al texto constitucional, como en la exigencia de ser garante de la justicia en general, y del Estado de derecho. Para ello, y esta es otras de las innovaciones formales de la Constitución de 1999 se declaró expresamente en su artículo 7, que “la Constitución es la norma suprema y el fundamento el ordenamiento jurídico”, y que “todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución,” culminándose con ello la estructuración

⁷⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999. Una reforma insuficiente y regresiva*, Caracas 2001; y en colaboración con Jan Kleinheisterkamp, “Venezuela: The End of federalism?,” in Daniel Halberstam and Mathias Reimann (Editors), *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, Springer, London 2014, pp. 523-543

de uno de los más completos sistemas de justicia constitucional de América Latina, conforme a las raíces sembradas desde el siglo XIX.⁷⁵

Sobre la democracia, además de la incorporación en el texto constitucional de diversos mecanismos de democracia directa (referendos consultivos, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios) (arts. 78 y ss.), otra innovación de la Constitución de 1999 fue la eliminación del carácter “representativo” en la definición del gobierno que estuvo en todos los textos constitucionales desde 1811, habiéndose sustituido dicho calificativo por el de “electivo” (art. 6), que no garantiza per se que los gobiernos provengan sólo del sufragio universal directo y secreto, anteponiéndosele el carácter “participativo” en la definición del gobierno. Se inundó en esa forma además, el texto constitucional, con el “principio de la participación,” con el objeto de sustituir la representación, y mediante la movilización popular asegurar el control central del poder, como se plasmó en el texto de la reforma constitucional promovida por el gobierno y rechazada por el pueblo mediante referendo en 2007,⁷⁶ cuyo contenido, sin embargo, en fraude a la voluntad popular y a la propia Constitución, se implementó mediante leyes a partir de 2010, creándose el Estado Comunal o del Poder Popular en paralelo al Estado Constitucional.⁷⁷

Sobre los derechos humanos, la Constitución expandió su regulación, incluyendo una extensísima declaración de los mismos conforme a las mejores tendencias universales, incorporando nuevos como los derechos ambientales y de las comunidades indígenas, e incluso confiriendo rango constitucional a los establecidos en los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos.⁷⁸ En cuanto a los derechos económicos, la

⁷⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional. Procesos y procedimientos constitucionales*, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, México 2007.

⁷⁶ Véase sobre la propuesta de reforma constitucional de 2007: Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 157 pp.; y *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

⁷⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Concentración y Centralización del Poder y Régimen Autoritario*, Colección Tratado De Derecho Constitucional, Tomo IX, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 1198 pp.

⁷⁸ Véase Carlos Ayala Corao, “La jerarquía de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos”, en *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, IV Congreso venezolano de Derecho constitucional, Vol. II, Caracas 1996 y *La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos y sus consecuencias*, México, 2003. La previsión constitucional no produjo mayores efectos, pues el Estado denunció en 2013 la Convención Americana de Derechos Humanos.

Constitución conservó formalmente la fórmula de Estado de economía mixta, pero con previsiones fuertemente estatistas, contrarios a toda idea de libertad y solidaridad social, con la cual el Estado ha sustituido la iniciativa privada, la propia sociedad, y hasta a la propiedad privada. El signo de la Constitución aprobada fue en definitiva el del paternalismo estatal y la estatización.

En cuanto a la organización del Estado en el aspecto interno, otra de las innovaciones atractivas de la Constitución fue ampliar el principio de la separación de poderes, pasándose de la clásica separación tripartita de los poderes públicos, a una penta división del mismo en el nivel Nacional, entre los poderes Legislativo, Ejecutivo Judicial, Ciudadano y Electoral. En este esquema, aparte del Poder Legislativo ejercido por la Asamblea Nacional; del Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República y demás funcionarios del Gobierno y Administración Pública; y del Poder Judicial, ejercido por el Tribunal Supremo de Justicia y demás Tribunales; se crearon con igual autonomía e independencia formal, el Poder Ciudadano, ejercido por la Contraloría General de la República, por el Ministerio Público (Fiscalía General de la República) y por el Defensor del Pueblo, que fue el único nuevo órgano creado en 1999; y el Poder Electoral, ejercido por el Consejo Nacional Electoral y demás órganos electorales. Aparte de la penta división del Poder Público, otras innovaciones en el ejercicio del mismo, fueron la mencionada eliminación del senado y establecimiento de un sistema unicameral para el legislador; el reforzamiento de los poderes presidenciales, al regularse una ilimitada posibilidad de delegación legislativa (art. 203), exacerbándose el presidencialismo con la extensión del período presidencial a seis años (art.230); y la atribución del gobierno y administración del sistema judicial al Tribunal Supremo (art. 267), habiéndose eliminado el anterior Consejo de la Judicatura.

Otra innovación constitucional introducida en el texto de 1999, en cuanto a la situación del Estado en la Comunidad internacional, fue la solución de la exigencia constitucional que se imponía para que Venezuela pudiese participar efectivamente en un proceso de integración regional,⁷⁹ regulándose la posibilidad de transferencia de competencias constitucionales a órganos supranacionales, para que pueda existir un

⁷⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Implicaciones constitucionales del proceso de integración económica regional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997.

derecho comunitario, cuyas normas se consideran como de aplicación directa e inmediata en el derecho interno (art. 153).⁸⁰

Por último, entre las innovaciones de la Constitución de 1999 fue el marcado acento militarista que se le imprimió, mediante la eliminación del texto de prohibiciones con tradición constitucional más que centenaria, como la del ejercicio simultáneo de la autoridad civil y la militar por un mismo funcionario, y la inclusión de normas tendientes a la militarización de la sociedad en la ejecución de la concepción estatista de la “seguridad nacional” que se establece (art. 322), como doctrina globalizante, totalizante y omnicomprensiva, 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).

En la Constitución, las antiguas Fuerzas Armadas Nacionales (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional), pasaron a ser una sola institución, la Fuerza Armada Nacional (art. 328), pero de la misma desapareció la tradicional definición constitucional de la misma como de “carácter apolítico y no deliberante” así como la obligación esencial de la Fuerza Armada Nacional de asegurar “la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”, como se disponía en la Constitución de 1961; así como de la obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes “cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”, como también lo decía el artículo 132 de la Constitución de 1961. En cambio, otra innovación fue el haberle otorgado a los militares activos el derecho de voto (art. 325), eliminándose a la vez toda participación del gobierno civil en el proceso de asensos de oficiales que tradicionalmente había correspondido al Senado, que se eliminó en la nueva concepción del Estado.

De toda esta normativa resulta un acentuado esquema constitucional militarista cuya combinación con el centralismo y el presidencialismo conduce al autoritarismo, y de allí al totalitarismo, sobre todo cuando se constata que en la Constitución de 1999 quedó eliminada toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, consagrándose, al contrario, una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada Nacional, unificadas las cuatro fuerzas, con la posibilidad de intervenir en

⁸⁰ La previsión no tuvo mayores efectos pues el Estado denunció, en 2006, los Tratados de la Comunidad Andina de Naciones.

funciones civiles. Todo lo anterior da origen a un esquema militarista único en la historia constitucional del país, que si bien constitucionalmente es una novedad, ha venido conduciendo a un apoderamiento de la Administración civil del Estado por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en la Constitución “la participación activa en el desarrollo nacional” (art. 328).

Al amparo de este régimen constitucional establecido en la Constitución de 1999, con el germen de autoritarismo inserto en muchas de sus normas, pero en todo caso al margen de la misma y en contra de sus previsiones, se ha desarrollado un Estado totalitario que ha ahogado a la democracia y al propio Estado Constitucional,⁸¹ conculcando los derechos de los ciudadanos, degradando al pueblo y multiplicando la pobreza a pesar de todas las políticas populistas, destruyendo el aparato productivo nacional y las iniciativas privadas, y degradando la propia industria petrolera único sustento de un país que se lo hizo totalmente dependiente de ella, y por ende, del Estado y su burocracia.

New York, mayo de 2015.

⁸¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado Totalitario y desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014. y Allan R. Brewer-Carías, 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