

EL ESTADO COMUNAL CONTRA LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: SIGNIFICADO Y RESPONSABLES*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*

Mucho se ha hablado y escrito sobre la propuesta y empeño de establecer en Venezuela un Estado Comunal o del Poder Popular, la cual hasta ahora en verdad no ha podido pasar de la creación de unos Concejos Comunales como mecanismos de control político y social, totalmente controlados desde un Ministerio del Ejecutivo Nacional.

En general, el enfoque sobre el tema se ha dirigido a estudiar lo que dicha propuesta implica en cuanto a la desconstitucionalización del Estado en su forma federal, tal como se reguló en la Constitución de 1999; tema que se ha planteado de nuevo recientemente con la discusión generada en torno al proyecto de Ley de las Ciudades Comunales, cuya implementación, como agregado de Comunas, requiere ante todo que estas se constituyan previamente – hasta ahora no hay ninguna -, para lo que se requiere la realización de un referendo para crear cada una de ellas en el ‘rea que se determine. Y no creo que el régimen se aventure a hacer referendo alguno.

Sin embargo, desde el punto de vista de la dimensión constitucional del llamado Estado Comunal, poco desarrollo se le ha dado a lo que dicha propuesta significa, precisamente para la democracia, que es lo que entiendo se persigue con este Ciclo organizado por el Bloque Constitucional de Venezuela. Y es que la propuesta del Estado Comunal, efectivamente, y ante todo contra lo que primero atenta es contra el principio más tradicional y general del Estado Constitucional de derecho, que es el principio democrático, y en particular, contra la democracia representativa como sistema político.

Por ello, en esta ocasión me voy a referir a lo que la propuesta del Estado Comunal significa respecto de la democracia, tratando además de dar luces sobre un aspecto poco tratado, que es el de identificar a los responsables de la materialización de la propuesta en el texto tanto del proyecto de reforma constitucional que Chávez presentó en 2007, como del de las Leyes Orgánicas del Poder Popular que fueron sancionadas a la carrera en diciembre de 2010, por una Asamblea Nacional que estaba concluyendo su mandato.

I. EL PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA COMO PRINCIPIO PÉTREO EN LA CONSTITUCIÓN

El principio democrático está definido en la Constitución de 1999 al expresar en su artículo 5, que:

* Texto preparado para la exposición en el Primer Encuentro del *Ciclo: Estado democrático a un Estado Comunal. Dimensión Constitucional,* organizado por: *Bloque Constitucional,* Funeda, Universitas Fundación, #AulaBrewerCarias, vía zoom, 3 de agosto de 2021.s

“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.”

De esta norma resulta que la soberanía popular y la democracia representativa¹ son principios pétreos, consustanciales e indisolubles, lo que implica que conforme al texto constitucional es imposible pensar que en el régimen democrático pueda existir el principio de la soberanía popular sin el principio de la representatividad.²

Éste último, en sí mismo, es de la esencia de la democracia, y los vicios que la misma pueda tener lo que exigen es perfeccionarla, pero no eliminarla. Es decir, la crisis que pueda haber afectado en determinadas circunstancias la representatividad democrática, no puede conducir a su eliminación, sino a su perfeccionamiento.³ Todo ello, para ampliar el radio de la representatividad, y permitir que el pueblo, sus lugares y comunidades encuentren representación directa en las Asambleas representativas.

Esa representatividad democrática siempre tiene que tener su origen en elecciones populares (art. 70), destinadas a elegir los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público (que son los que establece la Constitución conforme a los principios de distribución y separación del Poder Público, art. 136), mediante sufragio universal, directo y secreto (art. 63). De allí incluso que se hable de la democracia como derecho ciudadano.⁴

¹ Véase sobre la soberanía y la democracia representativa, Alla R. Brewer-Carías, “El principio de la soberanía popular, el republicanismo y el gobierno democrático representativo”, en Allan R. Brewer-Carías y José Araujo Juárez (Coordinadores), *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 20 años de la publicación de la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional 2020, pp. pp. 15-39; Pedro L. Bracho Grand y Miriam Álvarez de Bozo, “Democracia representativa en la Constitución Nacional de 1999”, en *Estudios de Derecho Público: Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, pp. 235-254; y Ricardo Combellas, “Representación vs. Participación en la Constitución Bolivariana. Análisis de un falso dilema”, en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de noviembre de 2001)*, Volumen II, pp. 383-402.

² Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, Tomo I, pp. 184 ss.

³ Las críticas a la democracia representativa deben ser para perfeccionarla, no para eliminarla y menos para sustituirla por la llamada “democracia participativa.” Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder,” en *Revista Jurídica Digital IUREced*, Edición 01, Trimestre 1, 2010-2011, en <http://www.megaupload.com/?d=ZN9Y2W1R>; “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482; “Participación y representatividad democrática en el gobierno municipal,” en la Revista *Ita Ius Esto, Revista de Estudiantes* (<http://www.itaiusesto.com/>), *In Memoriam Adolfo Céspedes Zavaleta*, Lima 2011, pp. 11-36; en <http://www.itaiusesto.com/participacion-y-representacion-democratica-en-el-gobierno-municipal/>

⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia,” en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94.

No hay por tanto democracia sin representación política establecida mediante el sufragio, lo que no impide que deba perfeccionarse haciendo más efectiva la participación del ciudadano en los procesos políticos, lográndose ello, además de con el voto a través de procesos electorales libres, justos, competitivos y verificables organizados por un árbitro electoral (Poder Electoral) efectivamente autónomo e independiente; con un proceso de descentralización política a los efectos de acercar el poder al ciudadano, lo que solo puede lograrse mediante la estructuración de entidades políticas territoriales para hacer realidad el derecho a la participación.

Pero lo que no puede admitirse es que se pretenda sustituir la democracia representativa por una supuesta y falaz “democracia participativa” que ha difundido el discurso autoritario en Venezuela durante estas últimas dos décadas, y que comenzó en los trabajos de la Asamblea Constituyente de 1999⁵ donde se llegó a eliminar el calificativo de “representativo” del gobierno democrático (art. 6), siendo indebidamente sustituido por el calificativo de “electivo.” Todo ello, confundiendo en general, indebidamente, la democracia participativa con elementos de democracia directa,⁶ eliminando la descentralización del poder e impidiendo la propia participación política ciudadana.⁷

⁵ Ello lo advertí de inmediato en los trabajos de la Asamblea enviando una comunicación a los presidentes de la Comisión Constitucional y de la Comisión de Régimen Político fechada el 7 de septiembre de 1999, sobre “Propuesta sobre la regulación del principio democrático representativo y participativo.” Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999*, Tomo I, pp.183-199.

⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La democracia representativa y la falacia de la llamada “democracia participativa, sin representación,” en Jorge Fernández Ruiz (Coordinador), *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2011, pp. 25 a 36. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482. Véase además, el libro Allan R. Brewer-Carías, *Sobre la democracia* (con Prólogo de Mariela Morales Antoniazzi), Editorial Jurídica Venezolana, New York / Caracas 2019, 576 pp.

⁷ La representación (democracia directa) no se contrapone a la participación sino a la democracia directa; y a lo que se opone la participación es a la “exclusión” política. Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 1037 de 1 de agosto de 2000 (Caso: *Asociación de Propietarios y Residentes de la Urbanización Miranda (APRUM) vs. Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Miranda*): “La democracia participativa no choca necesariamente con la democracia representativa, ni se excluyen, y dentro de un sistema Republicano necesariamente deben haber autoridades, Poderes Públicos que representen a los demás, y esa es la esencia misma de la República como tal; son estos entes representativos quienes van a establecer las normas para poder permitir la participación, porque toda participación debe estar sujeta a unas normas o a un principio de legalidad que establezca cuáles son los poderes de la Administración Pública y en qué manera los ciudadanos pueden hacerse parte de la actividad administrativa y la participación legítima a los órganos de representación republicanos, razón por la cual ambos tipos de democracia se complementan.” Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83 (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 394.

II. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRETENDIDO ESTADO COMUNAL ESTABLECIDO EN PARALELO AL ESTADO CONSTITUCIONAL PARA IMPLANTAR UNA SUPUESTA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

Todo esto ha conducido al falseamiento de la democracia el pretender vender, en el discurso autoritario, a dicha supuesta “democracia participativa” para también supuestamente superar los vicios de la democracia representativa, mediante el establecimiento de mecanismos de democracia directa que lo que persiguen es eliminar la representatividad; y sobre todo, estableciéndolos en paralelo a los propios órganos electos del Estado Constitucional para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiendo al control del poder central, como ha ocurrido en Venezuela con todo el entramado del llamado Estado del Poder Popular o Estado Comunal, con Consejos Comunales controlados desde el Poder Central.⁸

Lo cierto, sin embargo, es que no puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sea sólo refrendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes como los concejos comunales, y menos si sus “voceros” no son electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

En todo caso, como producto del discurso autoritario de querer implantar una supuesta democracia participativa eliminando la democracia representativa, durante los últimos veinte años hemos sido testigos en Venezuela, de un proceso desarrollado en colusión entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Juez Constitucional para implantar un Estado Comunal. En ese proceso, la primera víctima del Juez Constitucional fue el principio democrático representativo, que ha sido objeto de muchas sentencias dictadas desde 2006,⁹ entre las cuales está la dictada al decidir la impugnación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal en la cual la Sala eliminó la exigencia de sufragio para designación de autoridades municipales (2017), a lo que se agrega más recientemente, la eliminación con el aval de la Sala Constitucional del sufragio universal, directo y secreto en la elección de diputados en representación de las comunidades indígenas (2020).¹⁰

Pero entre todas estas violaciones a la democracia representativa, debe mencionarse el esfuerzo que desde 2007 comenzó a hacer Hugo Chávez para eliminar el sufragio y representación del país, plasmado en el proyecto de reforma constitucional que presentó a la Asamblea Nacional

⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El populismo constitucional y el “nuevo constitucionalismo.” O de cómo se destruye una democracia desde dentro,” en el libro de Juan Carlos Cassagne y Allan R. Brewer-Carías, *Estado Populista y Populismo Constitucional*, Ediciones Olejnik, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 121 ss.

⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Juez Constitucional en Venezuela y la destrucción del principio democrático representativo,” en *Revista de Derecho Público*, No. 155-156, julio-diciembre de 2018, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 7-44.

¹⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La democracia y su desmantelamiento usando la justicia constitucional: Peligros del autoritarismo,” O de cómo, en Venezuela, el Juez Constitucional demolió los principios de la democracia representativa, de la democracia participativa y del control del poder), preparado para la conferencia del autor sobre “Democracia y Justicia Constitucional: Peligros del Autoritarismo,” en *Elecciones y democracia en América latina: El desafío autoritario – populista (Coloquio Iberoamericano, Heidelberg, septiembre 2019, homenaje a Dieter Nohlen)*, (Editor: Allan R. Brewer-Carías), Colección Biblioteca Allan R. Brewer-carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad católica Andrés bello, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas 2020, pp. 98-117.

con su propuesta de creación del Estado Comunal o del Poder Popular,¹¹ con la cual buscaba reformar el artículo 136 de la Constitución para establecer una “*democracia*” sin representación, es decir, según lo que fueron sus propias palabras, que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.”¹²

Recordemos que esa propuesta de reforma constitucional que buscaba eliminar el sufragio y la democracia representativa y su sustitución por una supuesta “democracia participativa,” fue afortunadamente rechazada por el pueblo en referendo, lo que no impidió a Chávez, sin embargo, implementar inconstitucionalmente la reforma mediante un conjunto de Leyes Orgánicas, primero sobre los Consejos Comunales sancionada en 2006,¹³ y luego sobre el Poder Popular, el Sistema Económico Comunal y las Comunas sancionadas en 2010,¹⁴ junto con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,¹⁵ estableciendo el marco normativo de un nuevo Estado *paralelo al Estado Constitucional*, desconstitucionalizándolo,¹⁶ denominado “Estado Comunal” o del “Poder Popular.”¹⁷

¹¹ Véase 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.

¹² Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007, p. 35

¹³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28 de diciembre de 2009. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de Consejos Comunales*, Colección Textos Legislativos, N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

¹⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1330 de 17 de diciembre de 2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>. Véase en general sobre estas leyes, 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; Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

¹⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.

¹⁶ Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, N° 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236.

¹⁷ El 1 de marzo de 2021, la Asamblea Nacional ilegítimamente electa en diciembre de 2020, aprobó en primera discusión la Ley Orgánica de las Ciudades Comunales, y la Ley Orgánica del Parlamento Popular Nacional, como se expresa en el artículo 1 de la última para se “aplicación en las diferentes escalas del Sistema Nacional de Agregación Comunal, como instancias de participación democrática,

En ese nuevo esquema se configuró un sistema político estatal ignorándose la democracia representativa al establecerse que los “voceros” de los Consejos Comunales, sin autonomía política, no son electos por sufragio universal, directo y secreto, sino a mano alzada “en nombre del pueblo,” por asambleas controladas por el partido oficial y por el Ejecutivo Nacional. Además, en dichas leyes, se le asignó a los “voceros” de los Consejos Comunales la función de designar a los miembros de las Juntas Parroquiales, las cuales, en consecuencia, fueron “degradadas,” dejando de ser las “entidades locales” que son conforme a la Constitución, con gobiernos electos por sufragio universal directo y secreto; pasando a ser simples órganos “consultivos, de evaluación y articulación entre el Poder Popular y los órganos del Poder Público Municipal” (art. 35), cuyos miembros, además, los deben designar los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva (art. 35), y sólo de entre aquellos avalados por la Asamblea de Ciudadanos “de su respectivo consejo comunal” (at. 36).¹⁸

Por ser inconstitucionales, dichas Leyes Orgánicas del Poder Popular de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal de 2010, las mismas fueron impugnadas ante la Sala Constitucional, por un grupo de profesores de derecho,¹⁹ siendo la respuesta de la Sala Constitucional un silencio cómplice, hasta que resolvió decidir solo el vaso de la impugnación de la reforma de la ley Orgánica del Poder Municipal mediante sentencia No. 355 de 16 de mayo de 2017,²⁰ pero para simplemente desconocer el pilar de la democracia en Venezuela que es la democracia representativa, y admitir la posibilidad de que los miembros de las Juntas Parroquiales fueran designados por los Consejos Comunales, en un proceso que ni siguiera es una elección de segundo grado, porque no hay elección de primer grado en la designación a mano alzada de los voceros de los consejos comunales; y ello lo hizo para pretender privilegiar la “participación sin sufragio” sobre la participación mediante el sufragio, siguiendo la misma retórica “participativa” vacía que ha utilizado en muchas de sus decisiones anteriores.

protagónica y decisoria para el ejercicio directo de la soberanía popular y sus relaciones con entes u órganos del poder público para la deliberación, legislación, formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como de los planes, programas, normas y proyectos que propicien el desarrollo de la comunalización del Estado como vía de materialización del Socialismo Comunal y Bolivariano del Siglo XXI.” Véase: <http://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/an-aprobo-el-plan-legislativo-nacional-2021-con-35-leyes-de-interes-prioritario-para-el-pais>

¹⁸ Adicionalmente, en forma evidentemente inconstitucional, la Ley de reforma del Poder Municipal de 2010, decretó la “cesación” en sus funciones de “los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarías, de las actuales juntas parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes” (Disposición Derogatoria Segunda).

¹⁹ Véase el texto del recurso de inconstitucionalidad en apéndice del libro de Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011.

²⁰ Caso: *impugnación de la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199013-355-16517-2017-11-0120.HTML>. Véase los comentarios a esta sentencia en Emilio J. Urbina Mendoza, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la sentencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario,” y José Ignacio Hernández G., “Sala Constitucional convalida la desnaturalización del Municipio. Notas sobre la sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo,” en *Revista de Derecho Público*, N° 150-151 (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 107-116 y 349-352.

En todo caso, no es que el derecho a la participación política previsto en el artículo 62 de la Constitución se limite a la participación mediante el sufragio conforme al artículo 63 del mismo texto constitucional; sino que tratándose de pretendidas entidades políticas territoriales como son los Consejos Comunales, la designación de sus autoridades no puede realizarse en otra forma que no sea mediante elección por sufragio universal, directo y secreto; por lo que, contrario a lo resuelto por la Sala en la sentencia, el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Municipal sí está viciado de inconstitucionalidad, en lo que respecta a la designación (mal llamada “elección”) de los miembros de las Juntas Parroquiales Comunales, lo que efectivamente sí quebrantaba el derecho constitucional al sufragio.

Conforme a lo antes señalado, en consecuencia, durante los últimos veinte años, los principios del constitucionalismo, de la soberanía popular y de la representación democrática consagrados en la Constitución han sido falseados. El texto fundamental lamentablemente ha dejado de ser la Carta rígida, sola emanación de la soberanía popular, habiendo perdido su carácter supremo e inmutable.

Y el principio de la representación, de la esencia de la democracia, cuyo ejercicio por el pueblo se realiza básicamente en forma indirecta, mediante representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, independientemente de los mecanismos de ejercicio directo de la democracia que puedan establecerse, es el que se ha querido eliminar con todo esta propuesta de establecer el Estado Comunal, pretendiendo sustituirlo por supuestos mecanismos de “participación” que no son otra cosa que sistemas de control estatal y social de la voluntad popular, para impedir su manifestación efectiva.

III. ALGO SOBRE EL INTENTO DE IDENTIFICAR LOS RESPONSABLES MATERIALES DEL ARTICULADO DE LOS TEXTOS DE LAS PROPUESTA SOBRE EL ESTADO COMUNAL O DEL PODER POPULAR

En mis estudios sobre esta propuesta antidemocrática de implantar un Estado Comunal y sustituir la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa,” tan extrañas a la tradición política y constitucional de Venezuela, siempre tuve la mira de tratar de identificar la fuente y el origen de las mismas para que Hugo Chávez las comenzara motorizar en 1998, pudiendo situarse el origen desde el punto de vista constitucional en las propuestas que le formularon un grupo de profesores españoles a partir de 1999, la mayoría agrupados en torno a la Fundación CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales) de la Universidad de Valencia, España,²¹ y entre los cuales destacan los profesores Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez

²¹ Sobre la Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales, como lo explicó en un reportaje en el cual se entrevistó al profesor Francisco Palacios Romeo, según éste indicó en 2016: “estaba compuesta por un nutrido grupo de profesores españoles de izquierdas -entre ellos los propios Monedero y Palacios-, a los que gobiernos latinoamericanos contrataban para que les asesoraran sobre todo en procesos constituyentes [...]” Véase en Carlos Larroy y Pablo López Hurtado, “El 'brazo judicial' de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza...,” en *El Español*, 29 de mayo de 2016, en https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338_0.html

Dalmau,²² y Francisco Palacios Romeo,²³ todas enmarcadas en lo que desde entonces se comenzó a denominar como “nuevo constitucionalismo” “insurgente” o “nuevo paradigma constitucional.”

Esa idea se la vendieron inicialmente a Chávez para justificarle la forzada convocatoria de una Asamblea Constituyente “popular” en 1999, que no estaba regulada en la Constitución, y en contra de la misma, que por lo demás había sido su única propuesta formulada por Chávez durante su campaña electoral de 1998. Así, puede decirse que esos profesores ensayaron en nuestro país, que se convirtió en “conejiillo de indias”²⁴ de la mano de Chávez, un proceso constituyente fraudulento que poco tiempo después de propagó hacia Ecuador y Bolivia.²⁵

Como lo resumió la periodista Maye Primera, en su reportaje sobre “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” publicado en *El País* de Madrid, el 17 de junio de 2014:

“Los juristas y politólogos españoles que desde hace casi tres lustros han asesorado a las Asambleas Constituyentes y a los Gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia *son ahora el músculo intelectual de Podemos* [...] “en Venezuela, la idea original de llamar a una constituyente para refundar el Estado es de Chávez. Y Viciano [Pastor] y Martínez Dalmau dieron cierto apoyo y mucha asesoría. Llegaron a Caracas en 1999, en pleno debate

²² Véase un resumen de sus planteamientos en Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional,” en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, IUS*, N° 25, Verano 2010, Puebla, pp. 8-29, y la bibliografía allí citada; Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano,” en la publicación de la Corte Constitucional de Ecuador para el Período de Transición, *El Nuevo Constitucionalismo en América Latina*, Memorias del encuentro internacional El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI, Quito 2010, pp. 9-44; y Francisco Palacios B., *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, pp. 255 pp. Roberto Viciano Pastor estuvo en Venezuela en 1998 y fue asesor “secreto” de la Asamblea Constituyente en 1999, a requerimiento de la cual, según informó, dirigió a la misma un “Dictamen sobre el Anteproyecto de Constitución” del cual que muchos Constituyentes nunca supimos. Véase lo que indicó en Roberto Viciano Pastor, “Presentación,” en Asdrúbal Aguiar, *Revisión Crítica de la Constitución Bolivariana*, Libros El Nacional, Caracas 2000, p. 5.

²³ Véase Francisco Palacios Romeo, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, 255 pp.; y sus estudios: “La lucha por la Constitución: una dialéctica entre Agora y Fórum (con epítome sobre nuevo constitucionalismo latinoamericano),” en *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín* (García Herrera, M., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F., coordinadores.) 2ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia 2016, pp. 1315-1366; “La reivindicación de la polis: crisis de la representación y nuevas estructuras constitucionales de deliberación y participación en Latinoamérica,” en *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano* (C. Storini y J. Alenza, directores), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2012, pp. 147-241; “Quiebra del Estado social-aleatorio, constitucionalización material del Estado social y apertura de un nuevo sistema comunitario,” en *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. X Aniversario* (F. Palacios y D. Velázquez, coordinadores), Procuraduría General de la República, Caracas 2009, pp. 87-138; y “La ruptura Constitucional del Estado precario: los derechos sociales en el nuevo constitucionalismo iberoamericano. La especificidad del modelo venezolano,” en *Agora. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14 (monográfico), Fundación C.E.P.S., 2006, pp. 85-124.

²⁴ Véanse los reportajes de Maye Primera, “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” en *El País*, Madrid 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html?rel=mas; y de Ester Blanco, “La huella de Podemos en Venezuela. La relación de la formación morada en el gobierno chavista incluye cobros de dinero público e influencia política,” en *ABCEspaña*, 21 de febrero de 2018, en https://www.abc.es/espana/abc-huella-podemos-venezuela-201608111345_noticia.html.

²⁵ Véase, por ejemplo, lo que expresamos cuando se pretendió aplicar el mismo esquema en Honduras: Allan R. Brewer-Carías, *Reforma Constitucional, Asamblea Constituyente, y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Serie Derecho Administrativo N° 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, 144 pp.

constituyente y no fueron los ideólogos del proceso, pero sí aportaron muchas ideas que fueron incluidas en la Constitución,” afirma a *El País* un abogado venezolano que trabajó con ambos durante la Asamblea Nacional Constituyente.”²⁶

Esos mismos ideólogos españoles fueron además, los que unos años después, en el mismo marco del “nuevo constitucionalismo” también le vendieron a Chávez la antes mencionada idea de estructurar en Venezuela un Estado Comunal en sustitución del Estado Constitucional, como ellos mismos dejaron testimonio en sus escritos en los cuales expusieron sus ideas y propuestas, argumentando y tratando de justificarlas, así como en sus respectivas Hojas de Vida publicadas en Internet. Esa participación de los profesores españoles en el proceso de elaboración del proyecto de reforma constitucional de 2007 y de sus secuelas, las leyes sobre el Poder Popular, incluso se explicó en el mismo reportaje antes citado de la periodista Maye Primera publicado en *El País*, el 17 de junio de 2014, expresando entre otras cosas que:

“Una vez vencido el mandato constituyente, los catedráticos de la Universidad de Valencia se convirtieron en asesores de la bancada *chavista* que aún domina el poder legislativo venezolano y en 2007, aconsejaron a Hugo Chávez cuando intentó llevar adelante un primer intento de reforma constitucional, que fue negada en un referéndum.”²⁷

Y cuando se lee toda esa bibliografía, sin embargo, llama la atención que en ese trabajo, particularmente de redacción de los proyectos de los textos legales, no aparecía siquiera colaborado abogados venezolanos, y si lo hicieron nunca se identificaron ni reclamaron “paternidad” alguna respecto de dichas ideas y propuestas. Lo cierto es que no se encuentra en la literatura jurídica local trabajos serios que justificaran y razonaran el contenido y alcance de la propuesta de reforma constitucional de 2007 y el texto de las Leyes del Poder Popular de 2010. Sin embargo, en mi investigación, pude detectar una “excepción,” de un estudio de una abogada venezolana que analizaba el tema, pero que lamentablemente estaba contenida en un texto “secreto” pues el mismo no se podía consultar.

Se trataba de una Tesis doctoral “secreta” que fue defendida en 2011, en la Universidad de Zaragoza, por la Sra. Gladys Gutiérrez Alvarado, quien había sido funcionaria del gobierno de Chávez desde comienzos del mismo y que entre los múltiples cargos, había sido Procuradora General de la República precisamente cuando se elaboró el proyecto de reforma constitucional de 2007 y los proyectos de Leyes Orgánicas del Poder Popular que fueron sancionados en 2010. La Tesis se denominó “*El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela (1999)*,”

²⁶ Véase en *El País*, el 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html. Véase además, el reportaje: “Profesores españoles diseñan en la sombra la Venezuela de Chávez,” en *PeriodistaLatino*, 25 de noviembre de 2007, en <http://blogs.periodistadigital.com/periodistalatinophp/2007/11/25/profesores-espanoles-disenan-en-la-sombra/>; y el reportaje de Javier Chicote: “Chávez pagaba 7.000 euros al mes por cada asesor de la fundación CEPS. La ONG de Iglesias, Errejón, Monedero, Bescansa y Alegre gastaba en Caracas el 25 por ciento de los fondos,” en *ABC.España*, actualizado 17 de febrero de 2015, disponible en <https://www.abc.es/espana/20150217/abci-chavez-dinero-asesor-podemos-201502162145.html>

²⁷ Véase en *El País*, el 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html. Véase además, el reportaje: “Profesores españoles diseñan en la sombra la Venezuela de Chávez,” en *PeriodistaLatino*, 25 de noviembre de 2007, en <http://blogs.periodistadigital.com/periodistalatinophp/2007/11/25/profesores-espanoles-disenan-en-la-sombra/>; y el reportaje de Javier Chicote: “Chávez pagaba 7.000 euros al mes por cada asesor de la fundación CEPS. La ONG de Iglesias, Errejón, Monedero, Bescansa y Alegre gastaba en Caracas el 25 por ciento de los fondos,” en *ABC.España*, actualizado 17 de febrero de 2015, disponible en <https://www.abc.es/espana/20150217/abci-chavez-dinero-asesor-podemos-201502162145.html>

habiendo sido elaborada bajo la dirección precisamente del profesor Francisco Palacios Romero, uno de los profesores españoles, antes mencionados, quien antes de dirigir la Tesis de la magistrada Gutierrez Alvarado, había trabajado en Venezuela como contratado por el gobierno de Venezuela, asesorado entre 2001 y 2008, tanto a la Presidencia de la República como a la futura doctoranda que era precisamente la Procuradora General de la República (desde 2006 hasta 2010).²⁸ Después de elaborada su Tesis, la Sra. Gutierrez como magistrada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, fue Presidenta del Tribunal entre 2013 y 2107, y como tal, fue una de las más conspicuas corresponsable del afianzamiento del autoritarismo en el país como obra de un Juez Constitucional controlado y sometido.²⁹

Ahora, sobre algunas de las circunstancias que rodearon la presentación, defensa y aprobación de dicha Tesis, las periodistas Rocío Galván y Mariza Recuero en reportaje publicado en el diario *El Mundo*, de Madrid el 23 de mayo de 2016 expresaron:

“Profesores de Podemos doctoraron a la juez clave de Nicolás Maduro. La presidenta del Supremo venezolano no tenía el título de doctora para formar parte del Tribunal. Lo obtuvo en Zaragoza gracias a Monedero y a otros dos profesores que luego liderarían Podemos.”³⁰

Por otra parte, como la Tesis se elaboró mientras la doctoranda ejercía sus cargos públicos en Venezuela, se destaca el hecho de que según información pública, para su trabajo con el director de la tesis solo estuvo en Zaragoza tres días,³¹ sin duda tiempo insuficiente para una relación entre director y doctorando en un proceso de elaboración de una tesis de doctorado.

Pero lo más destacado de esta Tesis es que al contrario de lo que debe ser una *Tesis de doctorado* en cualquier parte del mundo, que implica que una vez presentadas son textos públicos en las Bibliotecas Universitarias, en este caso resultó ser una Tesis “secreta,” es decir, una tesis escrita para que nadie la pudiese consultar. Así resulta de la información oficial que aparece en el

²⁸ Véase, la información en la “hoja de vida” del profesor Francisco Palacios Romeo publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>. el reportaje: “El ‘brazo judicial’ de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza,” en *El Español*, 29 de mayo de 2018, en https://www.elespanol.com/reportajes/201-60528/128237338_0.html; y el reportaje: “Miembros del partido español Podemos doctoraron a la presidenta del TSJ de Venezuela. Gladys Gutiérrez, presidenta del Supremo de Venezuela, ha estado vinculada al chavismo desde sus inicios. Su gestión como juez siempre ha estado rodeada de polémica, al ser considerada por la oposición como una persona poco objetiva,” en *Diario Las Américas*, 23 de mayo de 2016, en <https://www.diariolasamericas.com/miembros-del-partido-espanol-podemos-doctoraron-la-presidenta-del-tsj-venezuela-n3830174>.

²⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, La demolición del Estado Democrático en Venezuela en nombre de un “nuevo constitucionalismo”, y una Tesis “Secreta” de doctorado en la Universidad de Zaragoza*, Ponencia preparada para las *Jornadas sobre “El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica*,” Universidad Carlos III de Madrid, octubre de 2018, Editorial Jurídica venezolana International, 2018, 282 pp.

³⁰ Véase en *El Mundo*, Madrid 23 de mayo de 2016, disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2016/05/23/574-2103422601d56508b4647.html>. La Tesis, en efecto fue aprobada por un Tribunal que estuvo conformado por los Sres. Manuel Ramírez Jiménez (Presidente), Andrés García Inda (Secretario), Juan Carlos Monedero Fernández-Gala (Vocal), José Asensi Sabater (Vocal) y José María Pérez Collados (Vocal). Véase además el reportaje: “Miembros del partido español Podemos doctoraron a la presidenta del TSJ de Venezuela. Gladys Gutiérrez, presidenta del Supremo de Venezuela, ha estado vinculada al chavismo desde sus inicios. Su gestión como juez siempre ha estado rodeada de polémica, al ser considerada por la oposición como una persona poco objetiva,” en *Diario Las Américas*, 23 de mayo de 2016, en <https://www.diariolasamericas.com/miembros-del-partido-espanol-podemos-doctoraron-la-presidenta-del-tsj-venezuela-n3830174>.

³¹ Véase en el reportaje en Carlos Larroy y Pablo López Hurtado, “El ‘brazo judicial’ de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza. El tribunal que juzgó la tesis de Gladys Gutiérrez, presidenta del Tribunal Supremo de Venezuela, contaba con dos profesores de Podemos. El director de su doctorado defiende que fue un tribunal plural porque también había profesores de derechas,” en *El Español*, 29 de mayo de 2016, en https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338_0.html

portal “Consulta de la Base de datos de Tesis Doctorales” de España (TESEO), donde se indica que: “no autoriza la consulta.”

Mi empeño académico en poder consultar dicho documento para tener luces en mi investigación jurídica sobre los proyectos del textos relativos al Estado Comunal, ante la negativa de las autoridades de la Universidad de Zaragoza de que me permitieran consultar y leer la Tesis “secreta” me llevó a tener que agotar formalmente un procedimiento administrativo establecido en la Ley española de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para poder obtener una resolución formal que me autorizara excepcionalmente a consultarla, lo al fin pude hacer, presencialmente, y solo acompañado de un lápiz y papel para tomar nota, vigilado de cerca por la Directora del Archivo de la Universidad de Zaragoza, el 28 de junio de 2018.³²

Leído el documento, constaté que las ideas centrales que se englobaron bajo el mote del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” al cual se refiere dicha Tesis, fueron precisamente los que esparcieron en América Latina los profesores españoles mencionados, que después de ser dependientes laborales de la doctoranda, la tutoraron en la elaboración de la misma; y cuya aplicación en la práctica, en definitiva, terminó siendo el monumental intento de destrucción de las bases de la democracia y del Estado de derecho en el país, además de la antes mencionada idea sobre la convocatoria de “asambleas constituyentes populares” sin respaldo constitucional.

De lo anterior resulta que desde 2001 y luego, durante el segundo gobierno de Chávez, en 2007, el profesor Palacios, contratado por la Presidencia de la República y por la Procuraduría General de la República que entonces dirigía la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, trabajó en la preparación del proyecto de la fallida Reforma Constitucional³³ que pretendía transformar radicalmente al Estado democrático y social de derecho y convertirlo en un Estado Comunal del Poder Popular, en el cual desaparecería el sufragio y por tanto, la democracia representativa, eliminándose el principio de la alternabilidad republicana.

El fracaso de la reforma constitucional de 2007 que fue rechazada por el pueblo, provocó la reacción autoritaria de implementarla inconstitucionalmente mediante legislación ordinaria, a cuyo efecto se dictaron el conjunto de Leyes Orgánicas del Poder Popular inconstitucionales, antes mencionadas, y además en fraude a la voluntad popular que había rechazado el proyecto de reforma constitucional para la creación del Estado Comunal.

Esas leyes orgánicas, sin duda, en mi criterio fueron el resultado de la intensa asesoría del grupo de profesores españoles que allí las dejaron, en su trabajo bajo contrato de la Presidencia y de la Procuraduría General de la República, lo que explica las páginas contenidas en la Tesis

³² Véase el detalle sobre el procedimiento administrativo que tuve que agotar para la consulta de la Tesis “secreta,” en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, la demolición del Estado Democrático en Venezuela en nombre de un “nuevo constitucionalismo,” y una Tesis “secreta” de doctorado en la Universidad de Zaragoza,* Ponencia preparada para las *Jornadas sobre “El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica,”* Universidad Carlos III de Madrid, octubre de 2018, Editorial Jurídica venezolana Internacional, 2018, 282 pp.

³³ Palacios formalizó su colaboración con sendos contratos celebrados con el “Despacho de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, por intermediación de la Fundación CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales)” entre “1 enero de 2001-12 diciembre 2006,” para “Asesoría general referente a elaboración, discusión y divulgación de materiales jurídicos relativos al bloque de constitucionalidad,” y con la “Procuraduría General de la República de Venezuela,” entre “1 diciembre 2007-12 diciembre 2008,” para “Asesoría sobre materiales teóricos, redacción de articulado y participación en foros de discusión en el marco del Anteproyecto de Reforma Constitucional de 2007. Véase la información en la “hoja de vida” del profesor Francisco Palacios Romeo publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>

“secreta” tutelada por el asesor español principal del régimen, tratando de justificar la figura de la creación del Estado Comunal en el país. Pero todo, para nada, pues toda la bizarra argumentación en defensa de lo indefendible, está plasmada en un documento que nadie puede consultar, salvo que agote el procedimiento de acceso a la información pública de España, y logre ir a Zaragoza on ese propósito.

3 de agosto 2021